

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

Навчальний посібник

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора О. Ю. Салманової,
доктора юридичних наук, професора А. Т. Комзюка

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського національного університету
внутрішніх справ*

Харків 2022

УДК 342.95(075.8)

A28

Колектив авторів:

Салманова О. Ю., доктор юридичних наук, професор – розділ II, гл. 8;
Комзюк А. Т., доктор юридичних наук, професор – розділ I, гл. 1;
Гусаров С. М., доктор юридичних наук, професор – розділ II, гл. 1;
Завальний М. В., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник – розділ II, гл. 5;
Джафарова М. В., доктор юридичних наук, доцент – розділ III, гл. 4, 5, 6;
Коломоєць Н. В., доктор юридичних наук, професор – розділ II, гл. 7;
Чумак В. В., доктор юридичних наук, професор – розділ III, гл. 7;
Яценко В. П., кандидат юридичних наук, доцент – розділ III, гл. 1, 2, 3;
Казанчук І. Д., кандидат юридичних наук, доцент – розділ II, гл. 2;
Кириченко О. Ю., кандидат юридичних наук, доцент – розділ II, гл. 4;
Пабат О. В., кандидат юридичних наук, доцент – розділ II, гл. 3;
Комзюк А. В. – розділ II, гл. 6.

Рецензенти:

Синявська О. Ю. – професор кафедри правоохоронної діяльності та поліцієстики факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор;
Гришина Н. В. – завідувач кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, кандидат юридичних наук, доцент;
Кухар М. Д. – суддя Харківського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук.

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 30.11.2021)*

ISBN 978-966-610-256-3

© Салманова О. Ю., Комзюк А. Т.,
Гусаров С. М. та ін., 2022

© Харківський національний університет
внутрішніх справ, 2022

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	8
------------------------	----------

РОЗДІЛ І **ВСТУП ДО НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС»**

Глава 1. Основні поняття навчальної дисципліни «адміністративний процес»	10
§ 1. Предмет, система та нормативні джерела навчальної дисципліни «Адміністративний процес».....	10
§ 2. Поняття адміністративного процесу.....	12
§ 3. Співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство».....	17
§ 4. Адміністративно-процесуальні норми й адміністративно-процесуальні відносини.....	18
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>20</i>

РОЗДІЛ ІІ **АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ (ПРОВАДЖЕННЯ)**

Глава 1. Загальна характеристика адміністративних процедур (проваджень)	21
§ 1. Поняття, особливості та принципи адміністративних процедур.....	21
§ 2. Види адміністративних процедур (проваджень).....	33
§ 3. Стадії адміністративних процедур.....	36
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>40</i>
Глава 2. Провадження зі звернень громадян	41
§ 1. Поняття звернень громадян та їх види. Вимоги, що ставляться до звернень громадян	41
§ 2. Права громадян під час розгляду їх звернень	51
§ 3. Порядок розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян	53
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян	63
§ 5. Особливості розгляду звернень громадян в органах (підрозділах) Національної поліції України.....	65
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>84</i>

Глава 3. Провадження із надання адміністративних послуг.....	85
§ 1. Поняття та види адміністративних послуг	85
§ 2. Суб'єкти надання адміністративних послуг	88
§ 3. Правове регулювання надання адміністративних послуг	93
§ 4. Вимоги до надання адміністративних послуг та порядок і строки їх надання.....	96
§ 5. Порядок здійснення особистого прийому громадян	103
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>105</i>
Глава 4. Реєстраційне провадження	106
§ 1. Поняття та особливості реєстраційного провадження	106
§ 2. Суб'єкти реєстраційного провадження	110
§ 3. Стадії реєстраційного провадження	114
§ 4. Види реєстраційних проваджень та їх правове регулювання.....	118
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>123</i>
Глава 5. Дозвільно-ліцензійне провадження.....	124
§ 1. Поняття та особливості дозвільно-ліцензійного провадження	124
§ 2. Стадії дозвільно-ліцензійного провадження.....	128
Глава 6. Виконавче провадження.....	131
§ 1. Поняття та особливості виконавчого провадження	131
§ 2. Стадії виконавчого провадження	139
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>146</i>
Глава 7. Контрольно-наглядове провадження	147
§ 1. Поняття та особливості контрольно-наглядового провадження	147
§ 2. Принципи контрольно-наглядового провадження	153
§ 3. Суб'єкти контрольно-наглядового провадження	159
§ 4. Стадії контрольно-наглядового провадження	164
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>166</i>
Глава 8. Провадження у справах про адміністративні правопорушення	167
§ 1. Поняття, принципи та особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення.....	167
§ 2. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.....	172

§ 3. Докази у справах про адміністративні правопорушення, їх джерела та оцінювання.....	176
§ 4. Види та правовий статус осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення	185
§ 5. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.....	188
§ 6. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення	193
<i>Питання для самоконтролю:</i>	<i>215</i>

РОЗДІЛ III АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Глава 1. Загальні засади адміністративного судочинства 216

§ 1. Поняття адміністративного судочинства, його предмет та структура.....	216
§ 2. Принципи адміністративного судочинства.....	219
§ 3. Законодавство про адміністративне судочинство	221
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>224</i>

Глава 2. Адміністративні суди. Адміністративна юрисдикція..... 225

§ 1. Види адміністративних судів, склад суду та порядок відводів суддів.....	225
§ 2. Поняття та види адміністративної юрисдикції.....	227
§ 3. Підстави та процесуальний порядок передання адміністративної справи з одного суду до іншого	234
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>235</i>

Глава 3. Учасники адміністративного судочинства..... 236

§ 1. Поняття, види та правовий статус учасників справи.....	236
§ 2. Представництво в адміністративному судочинстві	243
§ 3. Участь в адміністративному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.....	246
§ 4. Інші учасники адміністративного судочинства.....	247
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>255</i>

Глава 4. Докази та доказування в адміністративному судочинстві..... 256

§ 1. Поняття, види та характеристика доказів в адміністративному судочинстві.....	256
-----------------------------------------------------------------------------------	-----

§ 2. Сутність і зміст доказування в адміністративному судочинстві	262
§ 3. Забезпечення доказів в адміністративному судочинстві	265
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>268</i>
Глава 5. ПРОЦЕСУАЛЬНІ СТРОКИ, СУДОВІ ВИКЛИКИ І ПОВІДОМЛЕННЯ, СУДОВІ ВИТРАТИ, ЗАХОДИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	269
§ 1. Поняття, види та правила обчислення процесуальних строків	269
§ 2. Види та значення судових викликів та повідомлень	273
§ 3. Поняття і види судових витрат та їх розподіл	278
§ 4. Види, підстави та порядок застосування заходів процесуального примусу	283
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>286</i>
Глава 6. ПОЗОВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ	287
§ 1. Письмові заяви учасників адміністративної справи	287
§ 2. Відкриття провадження в адміністративній справі	293
§ 3. Забезпечення адміністративного позову: підстави та порядок	295
§ 4. Поняття, мета та порядок здійснення підготовчого провадження	300
§ 5. Завдання і порядок розгляду адміністративної справи по суті	305
§ 6. Поняття та види судових рішень в адміністративних справах	319
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>321</i>
Глава 7. ПЕРЕГЛЯД ТА ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ	323
§ 1. Перегляд рішень адміністративних судів у порядку апеляційного оскарження	323
§ 2. Перегляд рішень адміністративних судів в порядку касаційного оскарження	338
§ 3. Перегляд рішень адміністративних судів за нововиявленими обставинами або виключними обставинами	357
§ 4. Відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі	371

§ 5. Порядок виконання судових рішень в адміністративних справах	383
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>399</i>
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	401
ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК.....	409

ПЕРЕДМОВА

Належне правове врегулювання порядку реалізації норм матеріального адміністративного права й забезпечення здійснення адміністративної процесуальної діяльності на сучасних демократичних засадах відіграють важливу роль у розбудові правової держави, зміцненні правопорядку та реальній реалізації прав громадян. Саме забезпечення прав і свобод людини є головним завданням держави та її органів, а визначення порядку його здійснення становить зміст адміністративно-процесуальних норм. Тому формування знань про сутність, особливості, засади та порядок здійснення адміністративної процедурно-процесуальної діяльності, види і правовий статус її учасників, сучасні підходи до розуміння адміністративного процесу, його призначення та структури, місця у системі державно-владної діяльності, а також співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство» має важливе значення для підготовки висококваліфікованих фахівців для служби в органах Національної поліції, чим і обумовлено роль і місце в ній дисципліни «адміністративний процес».

У посібнику насамперед розкриваються основні поняття навчальної дисципліни «адміністративний процес»: її предмет, система та нормативні джерела, формулюється визначення поняття адміністративного процесу, встановлюється співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство», а також з'ясовуються особливості адміністративно-процесуальних норм та адміністративно-процесуальних відносин.

Значну увагу приділено характеристиці адміністративних процедур (проваджень), зокрема визначено їх поняття та особливості, види, принципи та стадії. Детально розкрито сутність, правовий статус учасників та порядок здійснення окремих адміністративних процедур (проваджень), до яких віднесено провадження із звернень громадян, провадження із надання адміністративних послуг, реєстраційне провадження, дозвільно-ліцензійне провадження, виконавче провадження, контрольно-наглядове провадження і провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Детально розглянуто також сутність і порядок здійснення адміністративного судочинства, насамперед визначено його поняття, предмет та структуру, а також принципи та нормативні засади здійснення. Охарактеризовано також основні складові адміністративного судочинства, зокрема систему адміністративних судів, склад суду та

порядок відводів суддів, адміністративну юрисдикцію – предметну юрисдикцію та підсудність справ адміністративної юрисдикції, підстави і процесуальний порядок передання адміністративної справи з одного суду до іншого; види та статус учасників адміністративного судочинства – поняття, види та правовий статус учасників справи, представництво в адміністративному судочинстві, участь в адміністративному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, та інших учасників адміністративного судочинства; поняття та види доказів, способи їх забезпечення, сутність і зміст доказування в адміністративному судочинстві; поняття, види та правила обчислення процесуальних строків, види та значення судових викликів і повідомлень, поняття і види судових витрат та їх розподіл, види, підстави та порядок застосування заходів процесуального примусу; позовне провадження в адміністративному судочинстві – позовні заяви учасників справи, порядок відкриття провадження в адміністративній справі, підстави та порядок забезпечення адміністративного позову, поняття, мета та порядок здійснення підготовчого провадження, порядок розгляду адміністративної справи по суті, поняття та види судових рішень в адміністративних справах; порядок перегляду та виконання судових рішень – перегляд рішень адміністративних судів у порядку апеляційного оскарження, перегляд рішень адміністративних судів у порядку касаційного оскарження, перегляд рішень адміністративних судів за нововиявленими обставинами або виключними обставинами, відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі та порядок виконання судових рішень в адміністративних справах.

Під час підготовки посібника автори використали численні нормативні джерела: Конституцію України, кодекси, закони й підзаконні нормативно-правові акти, які становлять правову основу здійснення адміністративної процесуальної діяльності.

Книга буде корисною для викладачів, науковців, курсантів, студентів, слухачів, ад'юнктів та аспірантів закладів вищої освіти юридичного профілю і всіх, хто цікавиться питаннями правового регулювання, практичного здійснення та викладання адміністративного процесу.

РОЗДІЛ I **ВСТУП ДО НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ** **«АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС»**

ГЛАВА 1. ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ **«АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС»**

§ 1. Предмет, система та нормативні джерела навчальної дисципліни «Адміністративний процес»

У втіленні конституційного припису щодо людиноцентристського характеру будь-якої державної діяльності, спрямованості її на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина важливу роль відіграють норми адміністративного права, які часто розглядаються саме як засіб забезпечення належної реалізації та дієвого захисту цих прав і свобод у сфері виконавчої влади. У сучасній теорії адміністративного права це положення знайшло відображення навіть у визначенні його предмета, яким окремі вчені пропонують визнавати відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством¹, хоча це й досить загальне його тлумачення. Більш точно норми адміністративного права варто розуміти як засоби правового опосередкування здійснення публічного управління, відносини якого виникають переважно під час реалізації виконавчої влади.

Важливість забезпечення дії адміністративно-правових норм обумовлює соціальне призначення адміністративного процесу, адже він установлює порядок послідовного виконання дій, спрямованих на практичне втілення в життя норм матеріального адміністративного права. У загальному розумінні процес є відображенням державно-владної діяльності, хоча в ній беруть участь і інші суб'єкти – органи місцевого самоврядування, приватні організації, громадяни та їх об'єднання. Отже, належне **правове врегулювання порядку реалізації адміністративно-правових норм і забезпечення здійснення адміністративної процедурно-процесуальної діяльності**

¹ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол.: Ю. П. Бияк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. Т. 5: Адміністративне право. С. 694.

на сучасних демократичних засадах відіграють важливу роль у розбудові правової держави, зміцненні правопорядку та реальній реалізації прав громадянин. Це визначає роль і місце цієї юридичної дисципліни у підготовці висококваліфікованих фахівців для служби в органах Національної поліції.

Предметом навчальної дисципліни «адміністративний процес» є знання про сутність, особливості, засади та порядок здійснення адміністративної процедурно-процесуальної діяльності, види і правовий статус її учасників. Значна увага приділяється з'ясуванню сучасних підходів до розуміння адміністративного процесу, його призначення та структури, місця у системі державно-владної діяльності, а також співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство».

Мета вивчення дисципліни «адміністративний процес» полягає у засвоєнні основних теоретичних положень, що стосуються здійснення адміністративної процедурно-процесуальної діяльності.

Систему дисципліни утворюють знання щодо сутності та порядку здійснення адміністративної процедурно-процесуальної діяльності, об'єднані у три блоки, що містять положення про основні поняття навчальної дисципліни «адміністративний процес», адміністративні процедури (провадження) та адміністративне судочинство. Систему дисципліни побудовано відповідно до зазначеного поділу. У межах згаданих блоків виділено й охарактеризовано:

1) **основні поняття навчальної дисципліни «адміністративний процес»:** предмет, система та нормативні джерела навчальної дисципліни «адміністративний процес», поняття адміністративного процесу, співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство», адміністративно-процесуальні норми й адміністративно-процесуальні відносини;

2) **адміністративні процедури (провадження):**

- поняття та особливості адміністративних процедур;
- види адміністративних процедур (проваджень);
- принципи та стадії адміністративних процедур;
- провадження із звернень громадян;
- провадження із надання адміністративних послуг;
- реєстраційне провадження;
- дозвоільно-ліцензійне провадження;
- виконавче провадження;
- контрольно-наглядове провадження;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення;

3) **адміністративне судочинство:**

- поняття адміністративного судочинства, його предмет та структура;
- принципи адміністративного судочинства;
- законодавство про адміністративне судочинство;
- адміністративні суди; адміністративна юрисдикція;
- учасники адміністративного судочинства;
- докази та доказування в адміністративному судочинстві;
- процесуальні строки, судові виклики і повідомлення, судові витрати, заходи процесуального примусу;
- позовне провадження;
- перегляд та виконання судових рішень.

Нормативні джерела цієї навчальної дисципліни – Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти, які визначають порядок здійснення адміністративної процедурно-процесуальної діяльності. Основними актами, що діють у цій сфері, є Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС України, КАСУ), Кодекс про адміністративні правопорушення (КУпАП України), Податковий кодекс, Митний кодекс, закони «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про виконавче провадження» тощо.

Варто також мати на увазі, що наразі законодавство України є дуже нестабільним, до нього постійно вносяться зміни і доповнення. Тому в процесі вивчення цієї навчальної дисципліни передбачається також аналіз **проектів законодавчих актів, які регулюють зазначену діяльність**. Особливе значення в цьому плані має проект Закону України «Про адміністративну процедуру», розглянутий Верховною Радою України у першому читанні. Необхідність його існування підтверджується не лише науковими висновками та рекомендаціями, але й практикою дії таких законів у провідних країнах світу.

Отже, під час вивчення навчальної дисципліни «адміністративний процес» курсанти, студенти і слухачі мають засвоїти **знання про сутність, основні засади (принципи) та порядок здійснення адміністративної процедурно-процесуальної діяльності**.

§ 2. Поняття адміністративного процесу

Питання про сутність адміністративного процесу в адміністративно-правовій науці наразі належить до найбільш дискусійних. Це обумовлено історією розвитку України як незалежної держави та особливостями формування її правової системи. Серед наявних

підходів до розуміння адміністративного процесу виділимо три найбільш поширені, які узагальнено охоплюють решту інших.

По-перше, під поняттям «**адміністративний процес**» деякі вчені розуміють *діяльність щодо розгляду і вирішення адміністративних справ як суб'єктами публічної адміністрації, так і судами*. Наприклад, О. В. Кузьменко у посібнику «Курс адміністративного процесу» визначає його як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права у процесі розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. Водночас вона зараховує до структури адміністративного процесу провадження в адміністративному суді (адміністративно-судочинські провадження)², хоча адміністративні суди до публічної адміністрації не належать.

По-друге, окремі автори визначають адміністративний процес як *діяльність щодо розгляду і вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації*. Так, О. М. Бандурка розуміє під адміністративним процесом вид юридичного процесу, який регламентує порядок розгляду і розв'язання конкретних адміністративних справ як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративно-процесуального права, виконавчих органів держави та їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – і матеріальних норм інших галузей права³.

По-третє, значна кількість авторів після ухвалення у 2005 р. КАС України і формування адміністративного судочинства розглядає *адміністративний процес* виключно як *діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ*. Так, ще у посібнику 2007 р. автори визначали адміністративний процес як сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невіддільних за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання

² Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2012. С. 25.

³ Бандурка О. М. Адміністративний процес : монографія. Харків : ХНУВС ; Майдан, 2019. С. 22.

делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень)⁴. Як правовідносини, які утворюються щодо розгляду і вирішення адміністративними судами адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України, розуміють адміністративний процес М. І. Смокович та В. М. Бевзенко⁵. Підтримують таку думку також інші автори, які досліджували проблеми адміністративного процесу, зокрема М. В. Джафарова⁶, Н. Б. Писаренко⁷ та ін.

Для того щоб обґрунтувати позицію авторів цього посібника щодо розуміння сутності адміністративного процесу, звернемося до основних етапів формування його теорії.

Думка про те, що адміністративний процес є видом судового процесу, що створює разом із цивільним та кримінальним процесом єдину систему судового права, висловлювалася ще на початку ХХ століття і була підтримана також першими радянськими вченими-правознавцями, які говорили про необхідність створення в СРСР адміністративної юстиції. Проте вже із середини 20-х років ставлення до адміністративного процесу починає змінюватися, а думки вчених та політичних діячів зводяться до ідеї, що інститут адміністративної юстиції є чужим радянському адміністративному праву, що він є інститутом буржуазного права, який у СРСР не може застосовуватися. Отже, із середини 20-х і до початку 60-х років вважалося, що в СРСР адміністративної юстиції взагалі не може бути. **Саме у цей період склалося розуміння адміністративного процесу, обумовлене необхідністю регламентації діяльності органів державного управління**, яке продовжує існувати і досі.

Із здобуттям Україною незалежності почався процес формування не лише нового державного апарату, а й нової правової системи. У 90-х рр. минулого століття було розроблено **Концепцію адміністративної реформи**, а також **Концепцію реформи адміністративного права**, в яких передбачалось, крім іншого, створення системи адміністративних судів і запровадження тим самим адміністративної юстиції. Намічалось розроблення двох великих

⁴ Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. С. 3.

⁵ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 21.

⁶ Джафарова М. В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 554 с.

⁷ Писаренко Н. Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія. Харків : Право, 2019. 248 с.

кодіфікованих актів – Адміністративно-процедурного кодексу й Адміністративного процесуального кодексу. Їх ухвалення мало повністю змінити підходи до розуміння адміністративного процесу, який, нагадаємо, до того розглядався як діяльність органів державного управління щодо розгляду індивідуальних справ. Після ухвалення згаданих кодексів така діяльність мала отримати назву «адміністративна процедура», а процесом називався б судовий розгляд адміністративних справ.

Якби таке законодавче розмежування відбулося б, це назавжди припинило б суперечки щодо розуміння адміністративного процесу. Проте історія пішла дещо іншим шляхом. Із часом проекти було розроблено, але ухвалено лише один кодекс, та й то із зміненою назвою – Кодекс адміністративного судочинства. Інший проект після кількох подань на розгляд Верховної Ради України так і лишився проектом, причому востаннє він подавався вже під назвою Закон «Про адміністративну процедуру». Саме відсутність цього акта і стала головною причиною термінологічної плутанини, коли в юридичній науці склалися *дві концепції розуміння терміна «адміністративний процес» – судова та управлінська*. Проте згадані правові явища (судовий розгляд адміністративних справ та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації) є настільки різними, що вони не можуть визначатися за допомогою того ж самого терміна, навіть якщо до нього додають прикметники «судовий» («судовий адміністративний процес») чи «управлінський» («управлінський адміністративний процес»). У цій ситуації вихід може бути лише один: кожен із названих видів діяльності має отримати властиву лише йому назву, яка б не викликала жодного різночитання і була б чіткою та однозначною.

Як уже зазначалося, деякі автори не лише продовжують використовувати термін «адміністративний процес» щодо обох видів діяльності – управлінської і судової, але й об'єднують їх під цим терміном. Як наслідок можна стверджувати про існування так званого **«широкого» розуміння адміністративного процесу**, яке охоплює і адміністративну процедуру, й адміністративне судочинство, та **«вузького»**, коли адміністративним процесом визнається лише адміністративне судочинство. У перспективі, як уявляється, саме такий підхід отримає загальне визнання, проте зараз ми використовуватимемо широке тлумачення адміністративного процесу.

Для розуміння сутності адміністративного процесу вихідне значення має теорія **юридичного процесу**, адже і адміністративна процедура, й адміністративне судочинство є його різновидами. Ця теорія не лише визначає методологічні засади здійснення зазначеного

виду діяльності, але й містить загальні принципи реалізації інших процесуальних галузей: конституційного процесу, кримінального процесу, цивільного процесу, господарського процесу, нотаріального процесу, бюджетного процесу та податкового процесу. Адміністративний процес як різновид юридичного процесу здійснюється за правилами і принципами останнього, «успадкувавши» його фундаментальні поняття та категорії.

Найбільш змістовно про сутність юридичного процесу свідчать його **ознаки**:

1) юридичний процес – це розгляд певної **юридичної справи**; зазвичай як юридичну справу кваліфікують або правопорушення, або спір про право;

2) юридичний процес становить діяльність щодо **здійснення операцій із нормами права**;

3) правова природа процесу загалом, серед іншого й адміністративного, проявляється передусім і головним чином у його **юридичних результатах**;

4) зазвичай кожен вид процесу має своїм **джерелом відповідну гілку державної влади** і є **юридичною формою її діяльності**;

5) процес – **динамічне поняття**, яке характеризує досить складну діяльність відповідних органів державної влади, через яку реалізуються їх функції – законодавчі, виконавчі, правоохоронні тощо;

6) для деяких різновидів юридичного процесу (цивільного, адміністративного та кримінального) характерним є те, що вони **об'єднують низку проваджень**;

7) незалежно від наявності чи відсутності в структурі процесу проваджень кожен його вид являє собою **діяльність, яка проходить певні стадії; співвідношення між якими** можна подати як таку послідовність: **юридичний процес – провадження – стадія**.

Отже, **юридичний процес** – це врегульована нормами національного права, тривала у часі послідовна діяльність суб'єктів владних повноважень та інших учасників процесуальних правовідносин, спрямована на реалізацію матеріальних норм права різної галузевої належності з метою досягнення юридично значущого результату.

Охоплювати назвою «адміністративний процес» згадані два види державної діяльності – адміністративну процедуру й адміністративне судочинство – дає змогу також їх **основний зміст**: *в обох випадках його становлять розгляд і вирішення адміністративних справ, тобто справ, які виникають з адміністративних правовідносин*. У згаданому проєкті закону «Про адміністративну процедуру» адміністративна справа визначається як справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи

чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом. У свою чергу, у ст. 4 КАС України також дано визначення адміністративної справи – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, тобто спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму, і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. Отже, в обох випадках справи виникають саме з адміністративних правовідносин, що дає підстави для розгляду зазначених видів діяльності в межах однієї навчальної дисципліни, хоча розглядатись вони будуть як самостійні явища.

§ 3. Співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство»

Об'єднавши в одній дисципліні адміністративну процедуру й адміністративне судочинство і підкресливши водночас їх самостійний характер, спробуємо все ж таки показати і їх відмінності одне від одного.

Передусім щодо терміна «адміністративний процес» наголошимо, що у широкому розумінні він охоплює і адміністративну процедуру, й адміністративне судочинство, а у вузькому під ним розуміються відносини, які виникають під час здійснення лише адміністративного судочинства (по суті, ці два поняття можна ототожнювати, хоча вони й мають певні відмінності).

Дещо складнішим є співвідношення понять «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство» (адміністративний процес у вузькому розумінні). Воно полягає у такому.

1. Спільна процесуальна природа, яка проявляється у діяльності органів державної влади. Проте адміністративний процес та адміністративна процедура є процесуальним вираженням **діяльності органів різних гілок влади** – судової і виконавчої.

2. **Суб'єктами** розгляду та вирішення адміністративних справ в адміністративній процедурі можуть бути лише представники

публічної адміністрації. В адміністративному процесі вирішення спору про право по суті здійснює суд.

3. Адміністративний процес набув якостей **окремої правової галузі**, тоді як адміністративна процедура є лише **інститутом адміністративного права**.

4. Адміністративний процес та адміністративна процедура – різновиди юридичного процесу, яким, втім, **властиві стадійність і наявність провадження**.

5. Головною **метою** і адміністративного процесу, й адміністративної процедури у підсумку є сприяння здійсненню фізичними та юридичними особами своїх прав, свобод та законних інтересів.

6. **Офіційні рішення**, ухвалені у межах адміністративного процесу й адміністративної процедури, за своєю правовою природою відрізняються. Так, рішення в адміністративному процесі оформляється у вигляді постанови або ухвали, тоді як для адміністративної процедури характерні наказ, розпорядження, акт тощо.

7. **Порядок здійснення адміністративного процесу визначається** нормами, закріпленими в одному кодифікованому нормативному акті – КАС України, тоді як адміністративні процедури регулюються і процесуальними, і матеріальними нормами права, що містяться у різних за своєю юридичною силою нормативно-правових актах.

8. Для адміністративного процесу властиві виключно **правовідносини, які виникли завдяки конфлікту**, спору між учасниками таких відносин. Натомість адміністративна процедура переважно виникає і розвивається з **безконфліктних правовідносин**.

§ 4. Адміністративно-процесуальні норми й адміністративно-процесуальні відносини

Найважливішими ознаками, які дають змогу розглядати адміністративний процес як самостійне правове явище, є наявність специфічних адміністративно-процесуальних норм та адміністративно-процесуальних відносин. Ця специфіка проявляється насамперед у з'ясуванні їх співвідношення з матеріальними адміністративно-правовими нормами і відносинами. Для початку зазначимо, що **адміністративно-процесуальною нормою є встановлені або санкціоновані державою загальнообов'язкові правила, відповідно до яких регламентується порядок розгляду і вирішення адміністративних справ**.

Виходячи із цього, специфіка процесуальних норм полягає у такому:

– вони відрізняються від матеріальних норм за своїм **призначенням**: якщо матеріальні норми регулюють права й обов'язки суб'єктів,

відповідаючи на запитання «що робити», то процесуальні норми регулюють порядок і процедуру реалізації цих прав та обов'язків, вони відповідають на запитання «як, яким чином робити»;

– процесуальні норми відіграють **похідну роль** порівняно з матеріальними; це означає, що вони виникають та існують лише за наявності потреби у реалізації матеріальних норм і потреби встановити обов'язкові для виконання правила розгляду адміністративних справ;

– адміністративно-процесуальні норми є засобами реалізації далеко **не всіх матеріальних норм**; потреба в адміністративно-процесуальних нормах виникає лише тоді, коли потрібна спеціальна процедура для вирішення конкретної справи;

– адміністративно-процесуальна норма є засобом реалізації матеріальних норм **не лише адміністративного права**, цю функцію вони виконують і щодо інших правових галузей.

Як юридичне явище адміністративний процес характеризується тим, що під час його здійснення виникають **адміністративно-процесуальні відносини**, тобто суспільні відносини, в яких сторони здійснюють права й обов'язки, врегульовані адміністративно-процесуальними нормами. Від матеріальних правових відносин адміністративно-процесуальні відносини відрізняють такі обставини.

1. Для того щоб виникли матеріальні відносини, потрібні три обставини: а) норма права; б) правосуб'єктність; в) юридичний факт. Для виникнення адміністративно-процесуальних відносин потрібні вже **чотири обставини**: крім матеріальної норми, правосуб'єктності та юридичного факту, ще й процесуальна норма.

2. **Юридичний факт**, на підставі якого виникають адміністративно-процесуальні відносини, є своєрідним, ним є самі матеріальні правовідносини.

3. Процесуальні відносини **призначено** для реалізації приписів норм матеріального права.

4. Процесуальні правовідносини мають **динамічний характер**, тобто вони розвиваються за певними стадіями.

5. Правовідносини процесуального характеру мають більш **складну структуру** порівняно з матеріальними правовідносинами. Це зумовлено наявністю великої кількості суб'єктів. Особливо це відбивається на відносинах, які виникають під час здійснення адміністративних процедур, і відносинах адміністративного судочинства, особливості яких і становлять зміст цього посібника.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Що є предметом дисципліни «адміністративний процес»?
2. Охарактеризуйте систему дисципліни «адміністративний процес».
4. Назвіть види нормативних джерел навчальної дисципліни «адміністративний процес».
5. Які існують підходи до визначення поняття адміністративного процесу?
6. Що таке юридичний процес, і які ознаки його характеризують?
7. У чому полягають відмінності «широкого» та «вузького» розуміння адміністративного процесу?
8. Що розуміється під адміністративною справою?
9. Як співвідносяться поняття «адміністративний процес» з поняттями «адміністративна процедура» та «адміністративне судочинство»?
10. Як співвідносяться поняття «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство»?
11. Назвіть особливості адміністративно-процесуальних норм.
12. Визначте поняття та особливості адміністративно-процесуальних відносин.

РОЗДІЛ II

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ (ПРОВАДЖЕННЯ)

ГЛАВА 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР (ПРОВАДЖЕНЬ)

§ 1. Поняття, особливості та принципи адміністративних процедур

Конституція України закріплює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. При цьому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком. Судячи з указаної конституційної норми, зміст і послідовність здійснення цих прав, свобод та законних інтересів виписано в законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, а їх реалізацію безпосередньо покладено на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі закону, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Існування органів державної влади, їх функціонування та реалізація наданих повноважень знаходять своє вираження через здійснення певної діяльності, яку чітко регламентовано та процесуально оформлено. Інакше кажучи, таку, що здійснюється в межах певних процедур.

Термін «процедура» сьогодні вживається в багатьох науках, однак саме поняття «адміністративна процедура» до початку ХХІ століття не було обґрунтовано ані радянською, ані вітчизняною наукою адміністративного права й поволі почало розроблятися та вживатися в правозастосовній сфері лише останніми десятиліттями.

За своїм змістом і суттю термін «процедура» походить від французького слова «*procedure*» та латинського «*procedo*», що означає «проходжу» або «просуваю». У загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізуються той чи інший процес, етап або стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності. У правовій науці **процедура** – це

регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або ухвалення рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «**порядок**», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та ухвалюваних рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату.

У діяльності публічної адміністрації процедура посідає центральне місце, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ за допомогою ухвалення адміністративних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямовується на реалізацію прав приватних осіб і не є пов'язаною з юрисдикційною діяльністю публічної адміністрації.

Перед Українською державою стоїть завдання створення стабільної та відповідальної публічної адміністрації, що є головним фактором побудови сучасної демократичної держави. У зв'язку з цим важливого значення набуває встановлення такої регламентації відносин між публічною адміністрацією та приватною особою, яка могла б ефективно забезпечити реалізацію прав останніх та унеможливити їх порушення з боку владарюючих суб'єктів. Принциповими для врегулювання правовідносин суб'єктів публічного адміністрування з громадянами та юридичними особами є такі положення.

По-перше, Конституція України приписує органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України;

По-друге, відносини між публічною адміністрацією та приватними особами не можуть залежати від волі або бажання першої, а мають лише впливати з юридичних принципів. В Україні свободу держави, її органів і посадових осіб обмежено відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. З огляду на зазначене в юридичній науці запроваджено правовий інститут адміністративної процедури, основним призначенням якого є створення правового механізму взаємодії публічної адміністрації з приватними особами, завдяки якому найефективнішим способом будуть реалізовані права цих осіб.

Отже, головне завдання адміністративних процедур полягає у тому, щоб забезпечити сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Процедурні норми є основою позитивної діяльності публічної адміністрації. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє

створенню комфортних умов взаємодії громадян і публічних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки й ухвалення управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань.

Тому юридичну природу адміністративних процедур більшість науковців розглядає у трьох аспектах:

1) *по-перше*, як доктринальні положення, відповідно до яких здійснюється адаптація вітчизняного законодавства до вимог системи права Європейського Союзу;

2) *по-друге*, як систему розрізнених процедур, формально виражених у численних чинних нормативно-правових актах;

3) *по-третє*, як систематизовані положення, сформовані в проєктах процедурного законодавства.

Варто наголосити, що на розуміння українськими науковцями адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності суб'єктів публічного управління вплинула німецька доктрина адміністративного права, адже саме в німецькій адміністративно-правовій науці поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес» чітко розділено.

Так, у німецькому праві адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок ухвалення адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією, тоді як адміністративно-процесуальні норми призначаються для вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами. Отже, поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, як уже з'ясовано, **процедура** означає порядок ухвалення актів і вчинення логічно впорядкованих і спрямованих на досягнення певного результату дій. По-друге, термін **«адміністративний»** у науці тлумачиться і як той, який пов'язано з управлінням, так і як той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, у яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Наприклад, під час здійснення контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, ухвалюють рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо. По-друге, у відносинах з

публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Так, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до представників адміністративної влади, і лише останні мають право ухвалити рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил.

Отже, **адміністративна процедура** – це нормативно-закріплений, структурований та чітко визначений порядок діяльності органів публічної адміністрації щодо ухвалення адміністративних актів, укладення адміністративно-правових договорів та вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Адміністративним процедурам властива ціла низка ознак, а саме:

- вони мають чітко виражений правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів;

- містять норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;

- є спрямованими на ухвалення адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень;

- застосовуються для вирішення конкретної адміністративної справи;

- їх основним призначенням є забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та унеможливлення їх порушення;

- тягнуть за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які перебувають поза системою публічного адміністрування;

- мають зазвичай безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи, виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки в разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід чинити в конкретній адміністративній справі.

Усім адміністративним процедурам властива наявність їх учасників. Ними у переважній своїй більшості є орган публічної адміністрації (адміністративний орган) або його посадова особа, адресат або заявник, їх представники та зацікавлені особи.

Адміністративними повноваженнями у сфері процедурної діяльності наділено насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Сьогодні систему органів виконавчої влади України становлять Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, зокрема державні служби, державні агентства та різні державні інспекції, і місцеві органи виконавчої влади, представлені місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Адміністративний орган спрямовує розгляд справи та її вирішення. При цьому згідно з принципом законності в адміністративній процедурі відповідне повноваження адміністративного органу має бути визначене законом або актом про делегування повноваження, виданим відповідно до закону. При цьому адміністративна процедура стосується лише тих відносин, де одним з учасників є представник публічної адміністрації. Підприємства, установи та організації лише в окремих випадках виконують функції публічної адміністрації. Зокрема, держава може інколи надавати певні повноваження і не-владним за своєю організаційною формою суб'єктам.

Особливістю правового статусу адміністративного органу в адміністративній процедурі, фактично однією з її засад є вимога щодо неупередженості адміністративного органу. Адміністративний орган, його посадові та службові особи не можуть мати жодної особистої (неправомірної) зацікавленості в результаті вирішення справи. Підставами для сумніву в неупередженості можуть бути, наприклад, випадки, коли посадова особа адміністративного органу є родичем приватної особи – учасника адміністративної процедури. Звісно, в таких випадках адміністративному органу важко ухвалити об'єктивне рішення. У цьому разі посадова або службова особа адміністративного органу повинна повідомити своєму керівникові про наявність такого конфлікту інтересів або ж узагалі заявити самовідвід. Якщо обґрунтовані сумніви щодо неупередженості посадової або службової особи адміністративного органу виникли у приватної особи, вона повинна мати право вимагати відводу посадової чи службової особи адміністративного органу.

Адресат адміністративного акта або заявник автоматично стає учасником адміністративної процедури. Щоб узяти участь в адміністративній процедурі, приватна особа повинна володіти процесуальною дієздатністю. Зазвичай дієздатними в адміністративній процедурі є фізичні особи, які є дієздатними згідно з цивільним законодавством та досягли повноліття. Але не має існувати жодних перешкод для участі в адміністративній процедурі неповнолітніх осіб, які

мають суб'єктивні права або обов'язки відповідно до норм матеріального адміністративного права.

Суб'єкт звернення – це фізична або юридична особа, що звертається до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб щодо визнання, реалізації та захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Суб'єкт звернення може звертатися:

а) із заявою щодо визнання, реалізації та захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, зокрема й щодо надання адміністративних послуг;

б) зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх посадових осіб, що порушують або можуть порушити права, свободи і законні інтереси фізичних або юридичних осіб.

Громадяни України також мають право звернутися до інших органів державної влади, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації і посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх владних повноважень чи статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

У свою чергу, суб'єкти звернення мають право:

1) вимагати в уповноваженого суб'єкта роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, своїх прав та обов'язків, прав та обов'язків інших учасників адміністративної процедури, а також інформації про процедурні дії і процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративного провадження;

2) брати участь в адміністративному провадженні особисто або через свого представника;

3) знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, серед іншого з використанням технічних засобів;

4) бути вислуханими з питань, що є предметом адміністративного провадження, надавати пояснення та інші докази;

5) подавати клопотання про:

- відвід посадової особи суб'єкта владних повноважень;
- залучення до провадження інших учасників;
- витребування додаткових матеріалів;
- призначення експертизи;
- надання копій документів, наявних у матеріалах адміністративної справи;
- тимчасове зупинення адміністративної процедури;

6) користування послугами перекладача;
7) отримувати примірник адміністративного акта, ухваленого за результатами розгляду адміністративної справи;

8) оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Суб'єкт звернення при цьому зобов'язаний:

а) подавати документи, докази та матеріали, необхідні для здійснення провадження;

б) повідомляти про зміну адреси та причини неприбуття на запрошення суб'єкта владних повноважень;

в) добросовісно користуватися правами, що йому належать, та виконувати вимоги, встановлені законодавством.

Особливістю цієї групи учасників (осіб) адміністративної процедури є те, що вони не мають владних повноважень у сфері адміністративної процесуальної діяльності.

Заінтересована особа може стати учасником адміністративної процедури лише у разі, якщо виявить таке бажання. *Заінтересована особа* – це фізична або юридична особа, права і законні інтереси якої зачіпає або має зачіпати ухвалення суб'єктом владних повноважень адміністративного акта.

Заінтересована особа подає клопотання про свою участь в адміністративному провадженні суб'єкту владних повноважень або може бути залучена до адміністративного провадження за ініціативою суб'єкта владних повноважень чи за клопотанням суб'єкта звернення.

На заінтересовану особу поширюються права й обов'язки, передбачені для суб'єкта звернення.

Законний представник в адміністративній процедурі має права і несе обов'язки особи, яку він представляє. Представник за договором в адміністративній процедурі має права і несе обов'язки в повному обсязі, якщо інше не визначено в довіреності. Участь у процедурі представника за договором не має позбавляти особу права особистої участі. Щоправда, в адміністративній процедурі також трапляються випадки, коли представництво є неможливим, зокрема якщо потрібна особиста участь особи в окремих процедурних діях. Наприклад, для отримання дозволу на керування транспортними засобами особа повинна скласти відповідний іспит, і в цьому разі жоден представник складати такий іспит замість «кандидата у водії» не може. Праву на юридичне представництво в адміністративній процедурі приділяється серйозна увага Радою Європи, і воно стоїть поруч із правом бути вислуханим, правом на інформацію тощо.

Окремо варто зупинитися і на **принципах** адміністративних процедур. Так, виділяють загальні принципи, які сформовано у нормах чинного законодавства, та спеціальні принципи або принципи-норми, які виділяються в європейському адміністративному праві.

Стисло охарактеризуємо окремі загальні принципи. Одним з найважливіших принципів у державній діяльності загалом та в адміністративній процедурі зокрема є *принцип верховенства права*. Цей принцип належить до конституційних та означає пріоритет прав і свобод людини, справедливість і гуманізм у діяльності адміністративних органів. Він має визначальне не лише ідеологічне, а й практичне значення. Для його правильного розуміння і застосування необхідно чітко розмежовувати такі категорії, як «право» і «закон», адже навіть закон може бути неправовим за процедурою його ухвалення або за своїм змістом. Адміністративний орган в адміністративній процедурі повинен керуватися принципом верховенства права, який зобов'язує його не сліпо виконувати вимоги нормативного акта, а зважати на відповідність цього акта вищим за юридичною силою нормам права. Принцип верховенства права також означає, що публічна влада не лише творить право, а і є обмеженою у творенні права.

Другим за важливістю можна назвати *принцип законності*, який теж належить до конституційних. Конституція України прямо передбачає, що органи державної влади та місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Це означає, що виключно закон визначає повноваження, організацію та порядок діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Крім того, згідно з Конституцією України виключно законами визначаються права, свободи та основні обов'язки людини.

Окремого виділення в адміністративній процедурі заслуговує *принцип публічності*. У традиційному для вітчизняного адміністративного права вимірі його можна розуміти як обов'язок адміністративного органу розглядати та вирішувати справи від імені держави або територіальної громади з урахуванням публічних інтересів. При цьому важливо чітко розмежовувати адміністративні органи і невіддільних (непублічних) суб'єктів, адже підприємства, установи та організації лише у виняткових випадках отримують владні повноваження. У цьому сенсі принцип публічності фактично є тотожним популярному в нас та відомому у західних країнах *принципу офіційності*, який потребує активної ролі адміністрації у вирішенні адміністративних справ. Водночас розуміння принципу публічності в доктрині та практиці багатьох західних країн є дещо іншим і ближчим до принципу

відкритості. Зокрема, в іноземному законодавстві часто використовуються конструкції на кшталт «публічне засідання», «публічне обговорення», «публічний доступ до інформації» тощо. У деяких українських доктринальних джерелах зустрічається і таке «західне» розуміння принципу публічності як відкритості.

Окремо необхідно сказати про принципи адміністративної процедури, які виділяються в європейському адміністративному праві та є принципами-нормами або спеціальними принципами. Так, у «Резолюції про захист особи відносно актів адміністративних органів» було визначено *п'ять таких принципів: право бути вислуханою, доступ до інформації, допомога і представництво, виклад мотивів, зазначення засобів правового захисту*. Щоправда, Рада Європи використовувала термін «принципи», насамперед намагаючись уникнути нав'язування їх обов'язковості для держав-членів Ради Європи і щоб наголосити на їх рекомендаційному характері. Тому ці вимоги можна розглядати і в межах конкретних питань адміністративної процедури, зокрема тих, які стосуються прав приватної особи в адміністративній процедурі, обов'язків адміністративного органу, вимог до адміністративних актів тощо. Ці принципи і за формою нагадують радше конкретні права та обов'язки учасників адміністративної процедури. З іншого боку, багаторічний європейський досвід їх застосування переконує, що ці норми-стандарти цілком об'рунтовано заслуговують на визнання їх саме принципами, адже по суті вони є фундаментом справедливої адміністративної процедури.

Що стосується змісту окремих принципів адміністративної процедури (рівність перед законом, доступ до інформації, право на допомогу та представництво, право бути вислуханим, ефективність, оперативність (розумні строки), вмотивованість рішення, ефективний засіб захисту), то тут варто зазначити таке. В адміністративній процедурі особливого значення набуває *принцип рівності учасників адміністративної процедури перед законом*. Цей принцип спрямовано на вирівнювання становища приватної особи й органу влади, адже за чіткого визначення прав та обов'язків приватної особи й адміністративного органу в адміністративній процедурі обидва суб'єкти стають пов'язаними законом. Раніше вважалося, що адміністративні відносини характеризуються підпорядкуванням, зокрема відносини між органом влади і громадянином зображувалися як відносини «суб'єкта управління» з «об'єктом управління». Звісно, за такого підходу про жодну рівність не могло йтися. З появою правового регулювання адміністративної процедури ці відносини набули нового змісту. Як влучно зауважив німецький професор О. Люхтергандт,

законодавче регулювання адміністративної процедури надає можливість зменшити стратегічно слабке становище людини перед органами влади, або, інакше кажучи, завдяки правовому зв'язуванню та покладенню на публічну адміністрацію обов'язків перед громадянином вдається врівноважити сторони та компенсувати відносну слабкість особи у відносинах з державою. Отже, відносини між особою і державою, які традиційно мали характер підпорядкування (субординації), завдяки адміністративно-процедурному регулюванню набувають нового характеру і майже наближаються до стану рівності (координації). Хоча, звісно, адміністративний орган наділено владними повноваженнями, і тому насамперед від нього залежить, як буде вирішено справу, проте особа отримує реальні важелі впливу на її вирішення.

Принцип рівності перед законом означає насамперед і рівність різних приватних осіб перед законом. Тобто однакові адміністративні справи мають вирішуватися однаково. Саме принцип рівності перед законом втілено і в частині другій ст. 24 Конституції України, згідно з якою «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 та іншими ознаками».

Фундаментальним принципом адміністративної процедури є *принцип ефективності*. Адміністративний орган має застосовувати найпростіші засоби для досягнення результату і діяти своєчасно. Адміністративна процедура не має бути надмірно формалізованою. Наприклад, німецьке процедурне законодавство передбачає, що адміністративна процедура не зв'язана визначеними формами, якщо закон не встановлює особливих вимог до форми процедури. Процедура має відбуватись просто, доцільно та швидко. При цьому доцільно означає у найефективніший з погляду результативності та економічності спосіб. Слід не погіршити становище приватної особи і не «паралізувати» діяльність адміністративних органів надмірною зарегульованістю відносин між ними. Дуже вдало сформульовано принцип ефективності в польському законодавстві: «органи публічної адміністрації зобов'язані діяти у справі уважно і швидко, користуючись за можливості найпростішими засобами, що призводять до її вирішення».

До речі, обов'язок діяти без зволікання, тобто своєчасно вирішувати справу, у федеральному адміністративному законодавстві США називається «діяти у сприятливий момент». Це зобов'язує адміністративний орган не лише формально дотримуватись строків, а й ураховувати потреби особи у конкретно взятій ситуації. Загалом у цьому

сенсі можна говорити про окремих принцип строкості, або оперативності, адже адміністративна процедура, як і будь-яка інша діяльність, потребує обмеження строками. І саме строки є одним із найуразливіших елементів адміністративної процедури.

Надзвичайно важливим для адміністративної процедури є *принцип підконтрольності (або гарантованого правового захисту)*. Згідно з ним діяльність адміністративних органів підлягає обов'язковому зовнішньому контролю, насамперед контролю з боку інших органів влади. При цьому йдеться не стільки про нагляд, скільки про право приватних осіб оскаржувати рішення, дії та бездіяльність адміністративних органів як в адміністративному порядку, так і до суду. Суттєвою є можливість оскарження рішень адміністративного органу саме незалежному органу, яким у демократичних правових державах є суд. Існують і інші незалежні органи: уповноважений з прав людини, спеціалізовані омбудсмени тощо. Звернення по допомогу до таких інституцій у розвинених державах також є досить ефективним засобом захисту. Хоча омбудсмен зазвичай не має повноважень видавати прямі приписи, але його авторитет та можливість оприлюднення фактів незаконних дій публічної адміністрації змушує адміністративні органи прислухатися до його зауважень та рекомендацій. Важливо також, щоб можна було оскаржити не лише сам адміністративний акт, тобто кінцеве рішення у справі, а й так звані процедурні рішення та поведінку посадових або службових осіб. Підконтрольною має бути вся адміністративна процедура.

Право бути вислуханою означає забезпечення особі можливості надавати адміністративному органу факти та аргументи у справі, тобто це є право на обґрунтування своєї позиції. Вважається, що цей принцип буде дотримуватися і в разі, якщо право бути вислуханою буде надано вже на стадії перегляду рішення, тобто у процесі адміністративного оскарження. Хоча, звісно, з погляду ефективності та захисту прав особи право бути вислуханою має найбільший ефект, якщо надається адміністративним органом до ухвалення рішення. Термін «бути вислуханою» не слід розуміти буквально. Особа може представити свою позицію не лише в усній, а й у письмовій формі залежно від того, що є більш прийнятним для неї. Для забезпечення особі права бути вислуханою необхідно насамперед, щоб кожен, кого може стосуватися рішення у справі, знав про існування справи, а також про своє право подати зауваження. Цей принцип може не застосовуватися у справах за заявою особи, якщо рішення є позитивним. У таких випадках вислуховування особи було б зайвим і не відповідало б принципу ефективності. Саме тому право бути вислуханою

надається насамперед у справах, де очікується ухвалення «несприятливих» адміністративних актів, тобто таких, які негативно впливають на права, свободи та законні інтереси особи. Для цього особі слід повідомити про її право бути вислуханою, тобто про можливість довести свою думку до відома адміністративного органу, зокрема подати додаткові матеріали, інформацію (докази). Право бути вислуханою обмежується у випадках, якщо через об'єктивні обставини неможливо відкласти ухвалення адміністративного акта, щоб вислухати особу, або в інших обґрунтованих випадках.

Одним із ключових принципів в адміністративній процедурі, який спрямовано і на реалізацію згаданого вище права бути вислуханою, є *принцип доступу до інформації*, який означає, що особі за її запитом має надаватися інформація у справі. Дієвість цього принципу буде належною лише у разі, якщо така інформація надаватиметься до ухвалення адміністративним органом рішення, щоб особа мала змогу використати цю інформацію перед висловленням власної думки. Сьогодні у більшості країн світу особа отримує дозвіл на ознайомлення з інформацією, якщо доведе, що рішення у цій справі стосуватиметься її безпосередньо. При цьому обсяг ознайомлення з матеріалами справи обмежується інформацією, потрібною особі для захисту її прав та законних інтересів. У деяких країнах, зокрема скандинавських, цей принцип можна розглядати у ширшому контексті, адже відкритість у цих державах є базовим принципом функціонування публічної адміністрації. Тому будь-яка інформація, яку має адміністративний орган, є доступною для кожного. Винятком у питанні доступу до інформації є лише інформація, яка містить державну або комерційну таємницю та персональні дані про особу. Україні також доцільно обрати шлях на максимальну відкритість, зокрема і в адміністративній процедурі, що може не лише сприяти демократизації нашої влади та її підконтрольності суспільству, але й мати значний антикорупційний ефект.

Принцип допомоги та представництва фактично охоплює такі елементи, як обов'язок адміністративного органу сприяти особі в реалізації її прав, свобод та законних інтересів, а також її право брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника. Радою Європи були затверджені детальні рекомендації щодо надання правової допомоги та консультацій. При цьому термін «правова допомога» застосовано насамперед до судочинства. В адміністративній діяльності рекомендовано надавати консультації, і не лише юристів, а й інших фахівців, обізнаних у певних питаннях. Вважається, що ефективність консультування може проявлятися у тому,

що консультація, надана на адміністративній стадії, може усунути потребу в судовому провадженні. Консультація може стосуватися конкретної справи або ж роз'яснення законодавства.

Принцип викладу мотивів спрямовано на захист прав особи у відносинах з адміністративними органами через зобов'язання адміністрації вказувати на підстави та обставини ухвалення рішення. Обсяг обґрунтування має бути достатнім, щоб можна було зрозуміти мотиви органу в ухваленні саме такого рішення. Вважається, що обґрунтування може бути викладене як безпосередньо в адміністративному акті, так і в документі, за допомогою якого акт доводиться до відома відповідної особи. Адміністративний орган може викласти мотиви на окрему вимогу особи, що має бути зроблено в письмовій формі у строк, достатній для ознайомлення з обґрунтуванням акта і для його оскарження. Письмове наведення мотивів є відправною точкою для здійснення правового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Значення засобів правового захисту – також важлива гарантія захисту прав особи в адміністративній процедурі. Як і багато інших принципів адміністративної процедури, його запозичено з німецького права. Цей принцип зобов'язує адміністративний орган у самому адміністративному акті зазначити порядок його оскарження. Тобто має бути вказана вся інформація, потрібна для подання скарги (позову), зокрема зазначено орган, уповноважений розглянути скаргу (позов), строки для оскарження тощо. Важливість цього принципу є беззаперечною саме в адміністративній процедурі, адже зазвичай особа діє без юридичного представника і не завжди знає, що їй робити у разі ухвалення несприятливого рішення. Зрештою, сама вказівка в адміністративному акті на способи та порядок його оскарження показує особі, що адміністративний орган може помилятися, і саме для цього передбачено механізми контролю за ухваленими рішеннями.

§ 2. Види адміністративних процедур (проваджень)

Діяльність публічної адміністрації має дуже різноманітний характер, це обумовлює наявність відмінних один від одного правил її здійснення під час вирішення тих чи інших справ, ухваленні адміністративних актів. Тому адміністративну процедуру поділяють на види в залежності від критеріїв. При цьому у наукових джерелах ці критерії можуть суттєво різнитися між собою.

Так, за змістовним наповненням адміністративна процедура може бути:

- реєстраційною;

- дозвільною;
- ліцензійною
- контрольно-наглядовою;
- екзаменаційною;
- експертною;
- акредитаційною;
- приватизаційною;
- із розгляду скарг тощо.

Реєстраційна процедура містить у собі такі різновиди реєстрацій:

а) державну реєстрацію юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців;

б) державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

в) державну реєстрацію лікарських засобів;

г) державну реєстрацію транспортних засобів;

г) державну реєстрацію місця проживання (або перебування) тощо.

У межах цієї адміністративної процедури засвідчується певний статус приватної особи, визначається режим поведження із певними предметами або здійснюється виконання приватною особою обов'язку. Реєстраційна процедура ініціюється приватними особами. Вона може бути спрямована як на реалізацію прав приватних осіб (наприклад, права на підприємницьку діяльність), так і на виконання приватними особами передбачених законом обов'язків (обов'язок зареєструвати місце проживання громадянина).

Дозвільна процедура охоплює порядок видачі спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; дозволів на розміщення зовнішньої реклами; дозволів на проведення будівельних робіт; дозволів на придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї, пристроїв, патронів до них, пневматичної зброї, вибухових матеріалів і речовин, відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи тощо. За результатами цієї адміністративної процедури видається акт, яким приватна особа наділяється певним правом.

Ліцензійна процедура. Ліцензуванню підлягають певні види господарської діяльності. Видача ліцензії полягає у внесенні до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань запису про право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності, що

підлягає ліцензуванню. Ліцензійна процедура за наслідками для приватної особи є правонадавальною.

Контрольно-наглядова процедура – адміністративна процедура здійснення державного нагляду (контролю), що регламентує проведення документальних (планових або позапланових, виїзних або невиїзних) та фактичних перевірок.

Екзаменаційна процедура охоплює складення теоретичного і практичного іспитів у сервісному центрі МВС для отримання посвідчення права на керування транспортними засобами, проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату тощо.

Експертна процедура регулює здійснення обов'язкової державної сертифікації продукції;

Акредитаційна процедура. Акредитація закладу охорони здоров'я, акредитація вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, державна акредитація закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та атестація їх спеціалістів здійснюються за правилами акредитаційної процедури. За її результатами посвідчується статус особи;

Приватизаційна процедура – цим видом адміністративної процедури регламентується приватизація державного майна.

Процедура розгляду скарг поділяється на різновиди за сферами, в яких виникли спірні правовідносини: у сфері державної реєстрації, у сфері оподаткування, у сфері публічних закупівель тощо.

Окремо адміністративні процедури можуть класифікувати за *індивідуально-конкретними справами*, а саме поділити на:

- провадження щодо ухвалення нормативних актів;
- провадження із звернень громадян;
- провадження щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення;
- провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- дисциплінарне провадження;
- діловодство;
- установче провадження тощо.

Залежно від суб'єкта ініціювання адміністративної процедури вони поділяються на ті, які формуються:

- 1) за заявами фізичних та юридичних осіб, зокрема з надання адміністративних послуг;
- 2) за ініціативою публічної адміністрації, зокрема в порядку здійснення контрольних повноважень щодо фізичних та юридичних осіб;
- 3) за скаргами фізичних та юридичних осіб на рішення, дії і бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації.

§ 3. Стадії адміністративних процедур

Стадією вважається така відносно самостійна частина послідовно здійснюваних процедурних дій, яка разом із загальними завданнями має притаманні лише їй цілі та особливості, що стосуються учасників процесу, їх прав та обов'язків, строків здійснення процедурних дій і характеру процедурних документів, які оформляються.

Процедурна стадія – це відносно відокремлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процедурних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється у процесуальних актах.

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої, такі, які не повторюються в інших видах, стадії. Стадії одних видів проваджень зафіксовано в нормативному порядку, інших – не зафіксовано, вони являють собою специфічний результат узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил. Проте найчастіше в сучасному адміністративному праві виділяють такі основні (обов'язкові й факультативні) стадії адміністративної процедури.

Ініціювання та початок провадження. Під час цієї стадії збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ і реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи й ухвалюється рішення про необхідність такого руху.

У разі ініціювання процедур громадянами або організаціями справа порушується органом виконавчої влади (посадовою особою) шляхом узяття до розгляду відповідного звернення, в якому викладається прохання заявника про надання йому конкретного права, певного правового статусу, дозволу на здійснення певної юридичної дії або про встановлення певних юридичних фактів. До звернення слід додавати передбачені відповідними нормативними актами документи, необхідні для вирішення справи. З моменту реєстрації звернення адміністративна справа вважається порушеною.

У разі ініціювання адміністративних процедур суб'єктами публічного управління справа порушується компетентним органом (посадовою особою) шляхом видання відповідного індивідуального правового акта, що або містить вимогу до громадянина чи організації виконати певний обов'язок, або передбачає підстави для контролю-наглядових функцій тощо. Після порушення справи компетентний орган проводить попередню перевірку наданих громадянами чи організаціями документів на предмет достовірності відомостей і їх відповідності чинному законодавству та здійснює підготовку

матеріалів справи до розгляду по суті. Усі зазначені дії та рішення органів виконавчої влади спрямовано на підготовку розгляду справи й ухвалення законного й обґрунтованого рішення.

Підготовка справи до розгляду. Від належної підготовки адміністративної справи до розгляду залежать не лише швидкість і своєчасність розгляду справи, але й законність та обґрунтованість ухваленого рішення. Зміст зазначеної стадії полягає у вжитті всіх заходів для забезпечення належного (законного та обґрунтованого) розгляду і вирішення спору протягом розумного строку. На цій стадії уповноважений орган (посадова особа) використовує свої повноваження для перевірки правомірності вимог позивача та з'ясування обґрунтованості заперечень відповідача. Підготовка справи до розгляду є обов'язковою незалежно від складності адміністративної справи. Недооцінка зазначеної стадії і формальне ставлення до неї призводять до відкладення розгляду справи, тяганини, а нерідко і до постановлення необґрунтованих рішень. Від якості підготовки матеріалів справи залежать оперативність та об'єктивність розгляду справи на наступній стадії процесу.

На стадії підготовки справи до розгляду уповноважений орган (посадова особа) повинен визначитись із характером та змістом позовної вимоги, матеріальним законом і фактами, що підлягають установленню, з'ясувати докази, необхідні для підтвердження зазначених фактів і вжиття заходів до своєчасної їх подачі. Для з'ясування обставин, що мають значення для справи і потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо, вирішується питання про призначення експертизи.

На стадії підготовчого провадження має з'ясуватись і питання участі в адміністративній справі законного представника.

Розгляд і вирішення справи. Ця стадія є центральною стадією будь-якої адміністративної процедури, під час якої:

- 1) дається юридична оцінка зібраної інформації;
- 2) усебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини;
- 3) ухвалюється конкретне рішення.

Розглядати порушену й підготовлену до розгляду справу з подальшим ухваленням владного рішення у формі індивідуального правового акта мають виключно уповноважений на те орган або посадова особа виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Під час розгляду справи компетентний орган чи посадова особа повинні безпосередньо вивчити підготовлені матеріали справи, у разі потреби витребувати додаткові документи, викликати зацікавлену особу, що бере участь у справі, тощо.

Доказами у справах, що вирішуються під час адміністративної процедури, традиційно є документи, які підтверджують ті або інші факти, містять необхідну в справі інформацію, а також висновки експертів та інших фахівців, акти обстежень, оглядів тощо.

Оформлення адміністративного акта, його доведення до відомих адресатів та заінтересованих осіб. Ухвалення адміністративного акта передбачає з'ясування всіх важливих обставин справи та вирішення справи по суті. На цій стадії може проводитися заслуховування учасників, відбувається ухвалення та оформлення адміністративного акта, включно з його обґрунтуванням (мотивуванням), і доведення акта до відомих адресатів та заінтересованих осіб.

У процедурі ухвалення адміністративних актів, крім стадій, доцільно виділяти й *інші елементи*, зокрема етапи, процедурні дії та процедурні рішення. Останніми розв'язуються окремі проміжні (етапні, часткові) питання під час вирішення адміністративної справи.

Оскільки Україна не має закону про так звану загальну адміністративну процедуру, то в адміністративній практиці під час ухвалення адміністративних актів слід орієнтуватися насамперед на закони, які визначають загальні вимоги та правила діяльності публічної адміністрації. Особливої уваги заслуговує Кодекс адміністративного судочинства України.

Адміністративний акт набуває чинності з моменту доведення його до відомих особи (осіб), яких він стосується. У цьому контексті є дуже важливим чіткий порядок доведення адміністративного акта до відомих особи та правові презумпції, які визначатимуть факт і момент доведення.

Основними способами доведення адміністративного акта до адресата є такі:

1) оголошення, тобто усне повідомлення змісту адміністративного акта особі; при цьому мають повідомлятися всі суттєві елементи адміністративного акта, включно з порядком його оскарження; на вимогу особи усний адміністративний акт треба письмово оформити або письмово підтвердити;

2) вручення, тобто надання особі адміністративного акта (примірника рішення, документа тощо) зазвичай у приміщенні владного суб'єкта під час особистого відвідування особою владного суб'єкта або вручення такого адміністративного акта за місцем перебування особи;

3) надіслання поштою, тобто відправлення адміністративного акта поштовим відправленням – бажано рекомендованим листом з повідомленням про вручення; цей спосіб доведення адміністративного

акта до відома особи є одним з найоптимальніших з юридичного погляду, оскільки дає змогу зафіксувати факт доведення акта до відома; у законодавстві може встановлюватися презумпція, за якою через певну кількість днів після відправлення поштового повідомлення акт вважається доведеним до відома особи.

Можуть застосовуватися і інші способи доведення адміністративного акта до відома особи, зокрема відправлення його факсом, надіслання електронною поштою тощо. У деяких країнах акт доводиться до відома заінтересованих осіб як публічне оголошення, наприклад з використанням дошки оголошень в органі влади, або оприлюднення в офіційній пресі. Останній спосіб є особливо актуальним у справах, які стосуються великої кількості осіб.

Факт доведення адміністративного акта до відома особи слід належним чином зафіксувати, оскільки за наявності сумнівів факт і час доведення мають доводитися суб'єктом публічної адміністрації. Несвоєчасне доведення адміністративного акта до відома адресата і заінтересованих осіб зазвичай має наслідком продовження строку для оскарження адміністративного акта.

Адміністративний акт може набувати чинності іншою миті, аніж момент доведення його до відома особи (осіб), проте не раніше такого моменту, якщо це передбачено законодавством та/або якщо це передбачено самим адміністративним актом.

Різновидом адміністративного акта з відстроченою датою набрання чинності може вважатися адміністративний акт, виданий з певною умовою (умовами). Наприклад, особі може надаватися в користування об'єкт комунальної власності з умовою завершення капітального ремонту такого об'єкта.

Перегляд адміністративного акта. Ця стадія має факультативний характер, тобто може не використовуватись у деяких видах адміністративних процедур. Так, наприклад, перегляд рішення у справі в більшості реєстраційно-дозвільних проваджень не відбувається, а лише збираються необхідні документи для реєстрації й передаються на новий розгляд.

Якщо ж адміністративна процедура містить у своїй структурі цю стадію, її зміст становить перевірка законності й обґрунтованості адміністративного акта, а також дотримання встановленого законом порядку адміністративного провадження загалом. Саме на цій стадії усуваються допущені порушення і забезпечується застосування до винних справедливих заходів впливу. Результатом розгляду скарги на акт може бути таке:

– залишення адміністративного акта без зміни, а скарги без задоволення;

– скасування адміністративного акта й надсилання справи на новий розгляд;

– скасування адміністративного акта й закриття справи.

В адміністративному порядку можна оскаржувати як індивідуальний адміністративний акт загалом, так і його частину, а також бездіяльність адміністративного органу, зокрема відмову ухвалити адміністративний акт або затримку з його ухвалення. Скаржник при цьому може вимагати скасування відповідного акта чи його частини, а також видачі нового акта або вчинення іншої дії.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Що таке адміністративна процедура та якими є її основні властивості?
2. Хто є учасниками адміністративної процедури?
3. Якими повноваженнями наділено адміністративний орган та суб'єкт звернення?
4. Назвіть принципи адміністративної процедури.
5. Здійсніть класифікацію адміністративних процедур.
6. З яких стадій складається адміністративна процедура?
7. Назвіть способи доведення адміністративного акта до відома адресата.
8. Особливості перегляду адміністративного акта.

ГЛАВА 2. ПРОВАДЖЕННЯ ЗІ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

§ 1. *Поняття звернень громадян та їх види. Вимоги, що ставляться до звернень громадян*

У сучасному світі рівень правового захисту прав і свобод людини та громадянина є ключовим показником демократизму суспільства і держави. В Україні як у демократичній, правовій державі кожне право особи, закріплене належним чином, забезпечується всією повнотою влади. Особливе місце в системі засобів захисту прав, свобод та законних інтересів громадян посідає реалізація їх права на звернення. Звернення можуть стосуватися найрізноманітніших сторін життя і суспільства – від загальнодержавних до інтересів конкретної людини. Відповідно, як важливе джерело інформації, корисної під час вирішення питань державного, господарського та соціально-культурного розвитку, звернення містять у собі відомості щодо процесів, які відбуваються у суспільстві.

У ст. 40 Конституції України зазначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які, у свою чергу, зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк⁸. При цьому Основний закон України не лише проголосив право на звернення одним з найбільш важливих політичних прав громадян, але і гарантував реальне його здійснення:

- 1) законодавчим установленням порядку прийому, розгляду звернень громадян та ухвалення за ними необхідних рішень;
- 2) створенням розгалуженої мережі державних органів та посадових осіб, що здійснюють прийом і розгляд звернень, визначенням їх обов'язків, пов'язаних із цією роботою;
- 3) забезпеченням можливості для всіх громадян оскаржувати будь-яку дію державного органу або посадової особи, що порушує їх права і законні інтереси;
- 4) виключенням будь-яких репресій за подане звернення.

⁸ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

Особи, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, мають таке ж само право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Отже, на сучасному етапі становлення громадянського суспільства в Україні актуального значення набуває розвиток **інституту звернень громадян**, який є основним каналом зв'язків громадянина й держави. З одного боку, право на звернення є однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян, а з іншого, – важливим конституційно-правовим засобом захисту своїх прав, свобод і законних інтересів від порушень з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Слід зазначити, що право на звернення містить у собі такі складові.

По-перше, звернення громадян є однією з форм участі населення в управлінні й у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного (реального) впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

По-друге, звернення мають сприйматися як засіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні провадження зі звернень громадян виступають правовим механізмом виконання соціальних обов'язків публічної влади.

По-третє, право на звернення є одним із дієвих способів усунення можливих порушень законності й одним із засобів попередження правопорушень. Тобто звернення громадян виконують роль, яка гарантує зміцнення законності та правопорядку в державі. І рівень дотримання режиму законності в публічному управлінні прямо залежить від участі громадян у діяльності щодо його підтримки, а це якраз і є показником становлення громадянського суспільства.

І, по-четверте, це право надає можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів.

Правові засади реалізації права громадян на звернення, крім Конституції України, визначено й у низці інших законів та підзаконних нормативно-правових актах України, зокрема в Законі України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР⁹, Указі Президента України від 07.02.2008 р. №109/2008 «Про першочергові

⁹ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади вищого рівня та органів місцевого самоврядування», Кодексі України про адміністративні правопорушення (гл. 24 «Оскарження та опротестування постанов по справах про адміністративні правопорушення», ст. 267 КУпАП «Оскарження адміністративного затримання, огляду та вилучення речей та документів»)¹⁰, Кодексі адміністративного судочинства України (регламентує судовий порядок розгляду адміністративних справ, що виникають у сфері публічно-правових відносин та пов'язані з дією чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень)¹¹, Постанові Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»¹², Постанові Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян»¹³ та наказі МВС України від 10.10.2002 р. № 1177 «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі МВС»¹⁴.

Провідне місце серед перелічених нормативних актів посідає Закон України «Про звернення громадян», адже саме у ньому дано чіткі визначення термінів «звернення», «пропозиції», «заяви» та «скарги»

¹⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

¹¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

¹² Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-p>.

¹³ Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 858 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-p>.

¹⁴ Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі МВС : Наказ МВС України від 10.10.2002 № 1177 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>.

громадян, зазначено вимоги до звернень і порядок їх розгляду, чітко охарактеризовано права громадянина, який звернувся зі скаргю чи заявою, встановлено юридичні гарантії для скаржника чи заявника, які проявляються у докладно описаних обов'язках тих суб'єктів, на яких покладено розгляд скарг чи заяв, а також заходи юридичної відповідальності, які можуть бути застосовані до таких суб'єктів у разі порушення ними законодавства про звернення громадян.

Закон України «Про звернення громадян» (ст. 3) дає визначення, згідно з яким під **зверненнями громадян** слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги¹⁵.

Отже, аналіз норм вказаного Закону, ст. 40 Конституції України та Класифікатора звернень громадян надає можливість зробити висновок, що законодавець класифікує звернення громадян, поділяючи на види за такими ознаками:

1) залежно від форми: письмові та усні (*письмовим* є звернення, надіслане поштою або передане громадянином особисто або через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства, до відповідного органу владних повноважень, установи чи їх посадових осіб та підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати, прізвища, імені, по батькові та місця проживання; письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення); *усним* є звернення, яке викладене громадянином (заявниками) на особистому прийомі (зборах) в органі владних повноважень чи їх посадових осіб та записано посадовою особою органу владних повноважень, а також викладене громадянином за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою.

2) залежно від змісту: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги;

3) залежно від кількісного складу суб'єктів: а) індивідуальні; б) колективні; в) анонімні;

4) за ознакою надходження:

а) первинні – звернення, які надходять уперше;

б) повторні – надходять від того самого громадянина у разі: вирішення попередньо поданого звернення не в повному обсязі, з

¹⁵ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

допущенням недоліків, не по суті, оскарження попереднього рішення, повідомлення про несвоєчасний розгляд попереднього звернення, якщо з часу його надходження минув визначений законодавством строк розгляду, проте відповідь громадянину не надавалася;

в) дублетні – звернення тієї самої особи або групи осіб щодо аналогічного питання у разі відправлення його різними адресатам та надсилання адресатами на розгляд за належністю до уповноваженого органу;

г) неодноразові – звернення від одного громадянина, що надходить до уповноваженого органу та за змістом є тотожним, однак надсилається повторно за стислий проміжок часу за умови, що на попереднє звернення в межах установлених строків відповідь ще не надавалася;

г) масові – надходять у великій кількості від різних громадян з однаковим змістом або суттю питання.

Важливим є розмежування звернень залежно від змісту звернення громадян, які поділяються на пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад і посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності.

Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян або посадових осіб.

Індивідуальним є звернення, подане окремою особою, громадянином або через уповноважену ним особу (якщо ці уповноваження оформлено відповідно до чинного законодавства), до органів владних

повноважень та їх посадових осіб, наприклад звернення про захист прав і законних інтересів недієздатної особи.

Колективним є звернення, подане групою осіб, певним колективом громадян, працівників або членів громадських формувань до органів владних повноважень чл їх посадових осіб. Під групою осіб слід розуміти (за принципами кримінального й адміністративного права) дві та більше осіб, що подали відповідне звернення.

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України й органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»¹⁶.

Отже, сутність звернення полягає в тому, що між громадянином та органом публічної влади виникають відносини у зв'язку з реалізацією публічною адміністрацією управлінських функцій. Тому в цих правовідносинах є два обов'язкових суб'єкти: орган, наділений владними повноваженнями, і громадянин.

Законодавством встановлено певні *вимоги до звернень*.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» звернення адресуються органам або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених питань. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові й місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення має бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати¹⁷.

Електронне звернення має відповідати всім вимогам письмового звернення, зокрема містити підпис заявника (заявників), крім електронного цифрового підпису.

Отже, електронне звернення може бути виготовлене за допомогою оргтехніки у вигляді сканованої копії чи фотографії (зокрема із відображенням підпису заявника) та надіслано з використанням мережі Інтернет. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Між тим, застосування електронного цифрового підпису в разі надсилання електронного звернення не вимагається.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через

¹⁶ Там само.

¹⁷ Там само.

десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених частиною першою ст. 7 Закону України «Про звернення громадян».

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Звернення про надання безоплатної правової допомоги розглядаються в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

Крім того, закон забороняє відмовляти в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина чи незнання мови звернення.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Ці принципи закріплено в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. і Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 07 березня 1966 р.

Законом також установлено *умови, за яких звернення не підлягають розгляду і вирішенню*. Так, письмове звернення не підлягає розгляду у разі відсутності даних про місце проживання, якщо воно не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, а отже, воно визнається анонімним і розгляду не підлягає. Крім того, відповідно до ст. 8 Закону України «Про звернення громадян» також не підлягають розгляду повторні звернення тим же само органом від того ж самого громадянина з того ж самого питання, якщо перше вирішено по суті, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачено ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Рішення про припинення розгляду такого звернення ухвалює керівник органу, про що повідомляється особі, яка подала звернення.

Не можуть бути предметом оскарження в адміністративному порядку рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств і юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також рішення вищих державних органів. Скарги на такі рішення є предметом розгляду виключно суду.

Важливим є питання застосування мови звернення. В Україні застосування мов у сфері звернень громадян і рішень та відповідей на них визначає Закон України «Про забезпечення функціонування

української мови як державної» від 25.04.2019 р. № 2704-VIII¹⁸. Закон визначає, що кожна особа має право звертатися державною мовою усно чи письмово зі зверненнями до зареєстрованих в Україні громадських об'єднань, політичних партій та інших юридичних осіб, які, у свою чергу, на звернення, викладені державною мовою, надають відповідь державною мовою відповідно до Закону України «Про звернення громадян». При цьому зареєстровані в Україні громадські об'єднання, політичні партії та інші юридичні особи можуть також брати до розгляду звернення іншими мовами.

Як бачимо, вимоги до звернення, встановлені нормами Закону України «Про звернення громадян», містять принципові положення, які формують особливості та закріплюють адміністративно-процесуальний статус суб'єктів звернення, складовими якого є такі.

По-перше, право громадянина на звернення до органів владних повноважень та їх посадових осіб із викладенням суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

При цьому до рішень і дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, у сфері управлінської діяльності належать такі, внаслідок яких: а) порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); б) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; в) незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки, або його незаконно притягнуто до відповідальності.

По-друге, обов'язок громадянина виконати певні вимоги, які висуваються до звернення. Недотримання зазначених законодавством вимог дає змогу суб'єктам владних повноважень не розглядати такі звернення.

По-третє, обов'язок нести відповідальність за подання звернень протиправного характеру. Залежно від ступеня тяжкості вчиненого правопорушення заявник може бути притягнутий до цивільної, адміністративної, кримінальної та до матеріальної відповідальності за рішенням суду щодо відшкодування витрат на перевірку звернень, які містять завідомо неправдиві відомості.

Слід також зазначити, що, крім перелічених вище видів звернень громадян, Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» виділяє ще один вид звернення – **запит**

¹⁸ Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

на інформацію¹⁹. Відповідно до ст. 19 закону запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває у його володінні. Окрім того, особа може звернутися із відповідним запитом за інформацією незалежно від того, стосується ця інформація її особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Слід звернути увагу, що запити на доступ до публічної інформації є хоча частково пов'язаними між собою формами реалізації суб'єктивних публічних прав приватними суб'єктами адміністративного права, але водночас і різними.

Як і інші види звернень громадян, запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним, він може подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою).

Запит на інформацію подається в довільній формі і має містити:

- 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

Законом чітко регламентовано, що відповідь на запит на інформацію має бути надана не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. А якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, то строк розгляду запиту може бути подовжено до 20 робочих днів з обов'язковим повідомленням запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У задоволенні запиту на інформацію суб'єкт владних повноважень може відмовити в його задоволенні або ж відстрочити його. Відмовити особі у наданні інформації можна у разі якщо:

¹⁹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

– розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

– інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації»;

– особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені законодавством фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

– не дотримано вимог до запиту на інформацію.

Як зазначив у пункті 3.4 Постанови Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 р. № 10 Вищий адміністративний суд України, одержавши запит на інформацію, який подано згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону України «Про звернення громадян», розпорядник публічної інформації має відмовити в задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам першого з названих законів. У такому разі уповноважена посадова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, до якої надійшов запит, зобов'язана розглянути його, керуючись принципами добросовісності й розсудливості на підставі вимог Закону України «Про звернення громадян». При цьому запитувачу слід повідомити у п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію розглядатиметься як звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

У разі якщо запит на інформацію, який подано згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», за своїм змістом поєднує предмет регулювання цього закону та Закону України «Про звернення громадян», такий «запит-звернення» має розглядатися у відповідних частинах, а строк та порядок розгляду передбачено відповідними законами. При цьому розпорядник публічної інформації у п'ятиденний строк мусить відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань розглядатимуться як звернення згідно із Законом України «Про звернення громадян».

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені Законом України «Про доступ до публічної інформації» строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження ухваленого рішення.

§ 2. Права громадян під час розгляду їх звернень

Законодавець установив права громадянина під час розгляду заяви чи скарги й обов'язки органів і посадових осіб щодо розгляду заяв і скарг.

Так, згідно зі ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» автор звернення (громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб) має право²⁰:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;

- знайомитися з матеріалами перевірки;

- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; якщо необхідно ознайомитися зі змістом офіційного документа, то можна подати інформаційний запит – звернення з вимогою про надання можливості такого ознайомлення;

- бути присутнім під час розгляду заяви чи скарги;

- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу чи організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;

- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;

- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; на вимогу суб'єкта звернення розгляд його заяви чи скарги може відбуватися з дотриманням таємниці;

- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

У свою чергу, органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;

- у разі ухвалення рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації під час розгляду заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;

²⁰ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

– на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

– скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти й усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

– забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання ухвалених у зв'язку із заявою чи скаргою рішень;

– письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть ухваленого рішення;

– уживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести ухвалене рішення до відомо органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

– у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження ухваленого за нею рішення;

– не допускати безпідставного передання розгляду заяв чи скарг іншим органам;

– особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про перебіг цієї роботи.

У разі необхідності та за наявності можливостей розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань.

Звісно, система роботи із зверненнями громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування тощо є неповною без розгляду питання про юридичну відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.

За загальним правилом притягнення до відповідальності за таке порушення відбувається згідно з чинним законодавством про адміністративну, кримінальну та цивільну відповідальність залежно від специфіки вчиненого правопорушення, важливості питання, складності та важкості діяння.

§ 3. Порядок розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян

Відповідно до законодавства провадження за зверненнями громадян можна поділити на три види:

- 1) провадження за заявами;
- 2) провадження за пропозиціями (зауваженнями);
- 3) провадження за скаргами.

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення.

У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для ухвалення обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності й об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, ухвалювати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Усі звернення громадян, подані на особистому прийомі, реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається в тому ж порядку, що й письмове звернення.

Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого належить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно за бажанням громадянина. Якщо громадянин не отримав відповідь на своє звернення, то він має право на оскарження в

суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Особливий порядок звернень посадових осіб органів державної влади здійснюється відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України»²¹. За ст. 15 цього Закону народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом.

Депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції.

Депутатський запит вноситься у письмовій формі народним депутатом, а у випадку, передбаченому ст. 85 Конституції України, також на вимогу групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, і розглядається на засіданні Верховної Ради України.

Водночас за нормами зазначеного закону (ст. 16) народний депутат має право на депутатське звернення.

Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Орган, якому адресовано депутатське звернення, зобов'язаний його розглянути і дати письмову відповідь.

Також відповідно до ст. 17 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України мають право на отримання, вивчення, дослідження інформації з питань, що належать до предметів їх відання²². Так, вони мають право в установленому законом порядку отримувати від державних органів, органів

²¹ Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

²² Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>.

місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій і їх посадових осіб необхідні матеріали і документи для забезпечення діяльності комітетів відповідно до предметів їх відання.

Звернення громадянина, що надійшло разом із депутатським зверненням або депутатським запитом народного депутата України, групи народних депутатів, комітету Верховної Ради України, не підлягає розгляду та вирішенню в разі:

- якщо в ньому не зазначено місце проживання заявника;
- якщо його не підписано автором (анонімне);
- якщо це повторне звернення від того самого громадянина з того ж самого питання, якщо перше вирішено по суті.

Про ухвалене рішення за таким **депутатським зверненням** вмотивована відповідь надається **в 10-денний строк**, а за **депутатським запитом** – у **15-денний строк** з дня його одержання або в інший встановлений Верховною Радою України строк.

У разі надання відповіді на депутатське звернення вмотивована відповідь надається народному депутатові України, у разі надання відповіді на депутатський запит народного депутата України – народному депутатові України та Голові Верховної Ради України.

Якщо вирішення питань, порушених у депутатському запиті або депутатському зверненні народного депутата України, не належить до компетенції органів поліції, протягом **5 днів** народному депутату України, у разі надходження депутатського запиту народному депутату України й Голові Верховної Ради України надається вмотивована відповідь з відповідним роз'ясненням і пропозицією звернутися до органу, до компетенції якого належить вирішення цього питання.

Забезпечення своєчасного та якісного розгляду депутатських запитів і депутатських звернень народних депутатів України покладається на Голову Національної поліції України, на його першого заступника, заступників Голови Національної поліції України, керівників органів та підрозділів поліції.

Депутатське звернення депутата місцевої ради – викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних і контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також керівники правоохоронних і

контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані **у десятиденний строк** розглянути порушене ним питання та дати йому відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки дати йому відповідь **не пізніш як у місячний строк**.

Якщо депутатське звернення з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, депутату місцевої ради зобов'язані письмово повідомити про це з обґрунтуванням мотивів необхідності продовження строку розгляду.

Депутат місцевої ради може взяти участь у розгляді свого звернення, про що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, повинні йому повідомити завчасно, але не пізніш як **за п'ять календарних днів**.

Якщо депутат місцевої ради не задоволений результатами розгляду свого звернення, або якщо місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, ухиляються від вирішення порушеного у зверненні питання у встановлений строк, він має право внести **депутатський запит** відповідно до ст. 22 Закону.

Депутатський запит депутата місцевої ради – це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного чи міського голови, керівників підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів та управлінь з питань, які віднесено до відання ради.

Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або дано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії і не обговорюється, а рішення щодо нього не ухвалюється.

Порядок розгляду депутатського запиту. Депутатський запит може бути внесений депутатом місцевої ради або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради. Депутатський запит обговорюється у разі необхідності на

пленарному засіданні місцевої ради. Рада може зобов'язати відповідний орган подати **у встановлений нею строк** звіт про виконання рішення по запиту депутата місцевої ради. Орган або посадова особа, до яких звернено депутатський запит, **зобов'язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь** на нього відповідній раді і депутату місцевої ради. Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов'язані письмово повідомити раді та депутатові місцевої ради, який вніс запит, і запропонувати інший строк, який не має перевищувати **один місяць** з дня одержання запиту. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради.

Депутат місцевої ради має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За результатами відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. Посадових осіб, до яких звернено запит, своєчасно інформують про дату та час обговорення відповіді на запит радою. Вони або уповноважені ними особи мають право бути присутні на цьому засіданні ради. За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада ухвалює відповідне рішення.

Слід звернути увагу на те, що депутат місцевої ради на території відповідної ради **має право на невідкладний прийом** посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, з питань депутатської діяльності.

Посадові особи місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, на звернення депутата місцевої ради **надають йому довідкові матеріали** та іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень.

Порядок відвідування депутатом місцевої ради підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язано з державною або іншою таємницею, що охороняється законом, установлюється відповідними нормативно-правовими актами.

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності має право вимагати припинення порушень, а в необхідних випадках звернутися до відповідних місцевих органів виконавчої

влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також до правоохоронних і контролюючих органів та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

У разі виявлення порушення законності депутат місцевої ради має право на **депутатське звернення до керівників відповідних правоохоронних чи контролюючих органів**.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, об'єднання громадян, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, до яких звернувся депутат місцевої ради, **зобов'язані негайно вжити заходів до усунення порушення**, а в разі необхідності – до притягнення винних до відповідальності з подальшим інформуванням про це депутата місцевої ради.

У разі невжиття відповідних заходів посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівники правоохоронних і контролюючих органів, до яких звернувся депутат місцевої ради, **несуть адміністративну або кримінальну відповідальність**, установлену законом.

Адвокатський запит – письмове звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та підпорядкування і громадських об'єднань про надання інформації або копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту.

До адвокатського запиту додаються посвідчені адвокатом копії свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю та ордера або доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. Вимагати від адвоката подання разом з адвокатським запитом інших документів забороняється.

Адвокатський запит не може стосуватися надання консультацій і роз'яснень положень законодавства.

Надання адвокату інформації та копій документів, отриманих під час здійснення кримінального провадження, здійснюється в порядку, встановленому кримінальним процесуальним законом.

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, керівники підприємств, установ, організацій і громадських об'єднань, яким направлено **адвокатський запит**, зобов'язані **не пізніше п'яти робочих днів** з дня отримання запиту надати адвокату відповідну інформацію, копії документів, крім інформації з обмеженим доступом і копій документів, у яких міститься інформація з обмеженим доступом.

У разі якщо адвокатський запит стосується надання значного обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду адвокатського запиту може бути продовжено **до двадцяти робочих днів** з обґрунтуванням причин такого продовження, про що адвокату письмово повідомляється не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання адвокатського запиту.

У разі якщо задоволення адвокатського запиту передбачає виготовлення копій документів обсягом понад **десять сторінок**, адвокат зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір таких витрат не може перевищувати граничні норми витрат на копіювання та друк, установлені Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Відмова в наданні інформації на адвокатський запит, несвоєчасне або неповне надання інформації та надання інформації, що не відповідає дійсності, тягнуть за собою відповідальність, установлену законом, крім випадків відмови в наданні інформації з обмеженим доступом.

Крім того, громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування **з електронними петиціями** через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції та адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості й переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості та розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання є датою початку збору підписів на її підтримку.

При цьому відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити:

- безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;
- електронну реєстрацію громадян для підписання петиції;
- недопущення автоматичного введення інформації, зокрема підписання електронної петиції, без участі громадянина;
- фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менше 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Зауважимо, що вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Електронна петиція, збір підписів на підтримку якої здійснювався через вебсайт громадського об'єднання і яка протягом встановленого строку набрала необхідну кількість підписів на її підтримку, не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресовано

петицію, із зазначенням інформації про дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установленний строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України чи відповідного органу місцевого самоврядування не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті Президентом України щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування. У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона була адресована, шляхом ухвалення з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення.

Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції

можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань. Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції.

Найбільш використовуваним видом звернення є саме **скарга**.

Подання скарг громадянами передбачає початок процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державних органів, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій – безпосередньо до них самих чи до вищих за ієрархією адміністративних органів.

Слід зазначити, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації або посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з ухваленим за скаргу рішенням – безпосередньо до суду. Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками.

Отже, всі провадження за скаргами громадян слід поділяти на дві групи:

- 1) які розглядаються в судовому порядку;
- 2) які розглядаються в адміністративному порядку.

Розгляд проваджень першої групи регламентовано відповідними нормами, присвяченими питанням судочинства. Стосовно другої групи – це оскарження до вищого у порядку підлеглості органу або посадовій особі.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його ухвалення, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з ухваленим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України.

Подання скарги не передбачає жодних фінансових витрат скаржника (безоплатність розгляду). Скарги розглядаються залежно від

їх характеру упродовж 30 днів (звичайні), 15 днів (невідкладні) та 45 днів (складні, які потребують додаткового вивчення).

Отже, **адміністративне оскарження** – це порядок захисту порушених прав громадян у сфері публічного управління, визначений на законодавчому рівні, який передбачає подання скарги громадянином на рішення, дії чи бездіяльність уповноважених осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування в адміністративному порядку та обов'язок цих осіб вирішити питання, порушені у скарзі²³.

§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян

Відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян умовно можна поділити на:

1) юридичну відповідальність посадових осіб, органів, уповноважених розглядати звернення;

2) юридичну відповідальність громадян.

1. *Юридична відповідальність посадових осіб та органів, уповноважених розглядати звернення.* Посадові особи, винні в порушенні Закону України «Про звернення громадян», несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України.

Стаття 15 Закону України «Про звернення громадян» чітко вказує, що керівники та посадові особи зобов'язані не лише об'єктивно і вчасно розглядати звернення громадян, перевіряти викладені в них факти та повідомляти про результати розгляду, а також приймати рішення та забезпечувати їх виконання. У випадках, якщо громадянину не надають відповідь на його звернення (заяву, скаргу, пропозицію), він має звернутись зі скаргою до прокуратури (у відповідності до ст. 29 Закону України «Про звернення громадян» нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснює прокуратура) та вимагати притягти винних у цьому осіб до відповідальності та зобов'язати надати відповідь.

Крім того, ст. 24 Закону України «Про звернення громадян» передбачає відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян. Доказом, що звернення особи дійсно

²³ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

направлялось, може бути відмітка відділення документального забезпечення про отримання такого звернення або підпис уповноваженої особи про отримання звернення особисто. У таких випадках до скарги слід додати копію одного із вищезазначених доказів. Зважаючи на такі обставини, в діях керівника чи посадової особи підприємства, установи чи організації вбачаються ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: «несвоєчасне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, якщо така інформація підлягає наданню на запит громадянина... відповідно до Закону України «Про звернення громадян»».

Цивільна відповідальність передбачає відшкодування витрат, пов'язаних із самим зверненням (відправлення, витрати на дорогу) та реальних втрат від неотримання запитуваної інформації.

Громадяни мають право на стягнення матеріальних (грошових) збитків, заподіяних їм неправомірними діями посадових осіб, що брали участь у розгляді звернень громадян чи безпосередньо вирішували справу. Такі справи вирішуються у судовому порядку. Так, згідно з Конституцією України саме суди є основним гарантом захисту прав громадян. Стаття 55 Конституції України закріплює право кожного на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У разі задоволення скарги орган або посадова особа, яка ухвалила неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток або неотриманий прибуток за цей час. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Також громадянину на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи під час розгляду скарги. При цьому моральною шкодою визнається шкода, що призвела до моральних страждань, втрати нормальних життєвих зв'язків чи витрат додаткових зусиль для організації свого життя. До речі, моральна шкода, завдана громадянину, може бути суттєвішою за грошову, оскільки йдеться про фізичне і психічне здоров'я людини. Тому розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом (ст. 25 Закону України «Про звернення громадян»);

2. *Юридична відповідальність громадян.* Так, Законом України «Про звернення громадян» передбачено відповідальність громадян за подання звернень протиправного характеру (ст. 26), тобто подання громадянином звернення, яке містить наклеп та образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством. Крім того законодавством передбачено також майнову відповідальність громадян. Зокрема, згідно зі ст. 11 Закону України «Про звернення громадян» витрати, зроблені органом державної влади, місцевого самоврядування, установою чи організацією незалежно від форм власності, об'єднанням громадян, підприємством або засобами масової інформації у зв'язку з перевіркою звернень, які містять завідомо неправдиві відомості, можуть бути стягнуті з громадяни на за рішенням суду.

§ 5. Особливості розгляду звернень громадян в органах (підрозділах) Національної поліції України

Звернення громадян є одним із дієвих засобів взаємодії Національної поліції України із громадянами, що суттєво впливає на підсумкову результативність та ефективність роботи як органів поліції в цілому, так і кожного поліцейського. Окрім цього, для України важливим є запровадження додаткових механізмів оцінювання якості надання населенню поліцейських послуг, індикатором якості яких можна вважати кількість скарг на дії поліцейських, що надходять від громадян.

Відповідно до розділу 8 Закону України «Про Національну поліцію» порядок розгляду і вирішення звернень громадян в органах (підрозділах) Національної поліції України, а також залучення громадянності до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських визнано найбільш ефективною формою здійснення громадського контролю за діяльністю органів поліції²⁴. Убачається, що саме завдяки реалізації процедури розгляду звернень та особистому прийому громадян в органах і підрозділах поліції громадськість має

²⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

здатність забезпечувати, по-перше, дотримання під час професійної службової діяльності поліцейськими конституційних прав і свобод громадян; по-друге, реалізацію прав громадян на внесення пропозицій органам державної влади щодо поліпшення їх діяльності, виявлення недоліків у роботі посадових осіб та органів державної влади; і по-третє, зміцнення законності здійснення поліцейської діяльності в цілому.

Отже, громадяни України, а також особи, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, мають право звернутися до органів (підрозділів) поліції і їх керівників із зауваженнями, скаргами та пропозиціями з питань, пов'язаних з діяльністю Національної поліції України, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, із заявами або клопотаннями про реалізацію своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також зі скаргами про їх порушення.

Найпоширенішими мотивами звернення громадян до підрозділів поліції є такі:

- указати на факти порушення законності;
- прагнення відновити справедливість і порушені права;
- бажання повідомити про те, що готується або було вчинено адміністративне чи кримінальне правопорушення;
- бажання фізичної чи юридичної особи задовольнити законні інтереси і потреби (надання органами поліції адміністративної (поліцейської) послуги населенню).

Правова регламентація порядку розгляду звернень громадян в органах (підрозділах) Національної поліції здійснюється як на законодавчому рівні, так і через ухвалення відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Звісно, пріоритетне місце серед них посідають Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про Національну поліцію», Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України²⁵, та наказ МВС України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації

²⁵ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п>.

проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України»²⁶. При цьому слід виділити і такий міжнародний документ, як п. 61 Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики», в якому містяться положення щодо необхідності забезпечення ефективних і неупереджених процедур для подання громадянами скарг на дії поліції.

Загалом робота зі зверненнями громадян на дії чи бездіяльність поліцейських і перевірка достовірності наданої інформації про невиконання або неналежне виконання службових повноважень є важливим напрямом діяльності органів Національної поліції України, який сприяє отриманню інформації з питань, віднесених до їх компетенції, розширенню взаємодії поліції з громадськістю на засадах партнерства та покращенню результатів роботи поліцейських.

Усі звернення громадян, що надходять до органів (підрозділів) поліції, підлягають обов'язковій класифікації за встановленими ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» видами, а саме: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги. При цьому для звернень громадян до органів поліції є характерними такі ознаки:

1) вони регламентуються нормами публічного права (конституційного, адміністративного);

2) участь обов'язкового уповноваженого суб'єкта щодо розгляду та вирішення звернень громадян – органу поліції, його посадової особи;

3) спрямування процедури розгляду та вирішення звернень громадян на забезпечення покращення результативності та ефективності діяльності органів поліції;

4) їх метою є: а) реалізація громадянами своїх прав, свобод та інтересів та їх захисту у разі порушення; б) здійснення взаємодії органів поліції із громадянами на засадах партнерства; в) визначення рівня задоволення потреб населення у поліцейських послугах та виокремлення недоліків у службовій діяльності поліцейських.

Водночас здається цікавою позиція Європейського суду з прав людини, який виокремив п'ять принципів проведення ефективного розгляду скарг стосовно поліції, пов'язаних зі ст. 2 та ст. 3 Європейських конвенції про права людини:

²⁶ Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України : Наказ МВС України від 15.11.2017 № 930 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>.

1) незалежність: не має бути інституціональних або ієрархічних зв'язків між особами, які проводять розслідування, і співробітником поліції, на якого було подано скаргу;

2) адекватність: розслідування мусить мати можливість збирати свідчення для визначення того, чи була поведінка співробітника поліції, на якого подано скаргу, незаконною, а також виявляти і притягати до відповідальності винних осіб;

3) оперативність: розслідування має проводитися швидко й активно з дотриманням принципу верховенства права;

4) громадський нагляд: процедури і процес ухвалення рішень мають бути відкритими і прозорими для забезпечення підзвітності;

5) участь потерпілих: заявники повинні брати участь у процесі розгляду скарг для забезпечення своїх законних інтересів.

Отже, за своїм змістом *розгляд звернень громадян органами поліції* є адміністративною процедурою, яка являє собою динамічне явище та не обмежується вчиненням окремої дії, а є сукупністю розташованих у певній логічній послідовності дій. Тому є підстави визначати внутрішню структуру процедури розгляду звернень громадян органами поліції, виокремлюючи такі елементи, як стадії, етапи та процедурні дії. Варто акцентувати увагу на тому, що поділ кожної стадії на етапи не є обов'язковим.

Втім, аналіз положень Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України, затвердженого наказом МВС України від 15.11.2017 № 930²⁷, в питанні процедури вирішення адміністративних справ за зверненнями громадян в органах Національної поліції дає змогу виокремити такі стадії провадження.

1. *Стадія підготовки до розгляду звернення громадян* передбачає подання громадянином звернення, прийняття, реєстрацію і первинний розгляд заяви, скарги чи пропозиції органом (посадовою особою), що веде провадження.

Усі звернення підлягають обов'язковій реєстрації в підрозділах документального забезпечення Національної поліції України в день їх надходження. Окрім того, в органах поліції функціонує окремий сервер даних автоматизованої інформаційно-пошукової системи «Звернення», за допомогою якого здійснюється реєстрація звернень, що надсилаються поштою, тих, що надійшли на особистому прийомі, тощо.

Слід зазначити, що звернення громадян, що надійшли до органів (підрозділів) поліції з використанням засобів поштового зв'язку,

²⁷ Там само.

мережі Інтернет, електронного зв'язку (електронні звернення), через контактні центри державної установи «Урядовий контактний центр» та телефонну «гарячу лінію» Національної поліції України, приймаються, попередньо розглядаються та централізовано реєструються службою діловодства органу (підрозділу) поліції в день їх надходження, а ті, що надійшли в неробочий день і час, – наступного після нього робочого дня в журналі реєстрації звернень громадян або на реєстраційно-контрольних картках (далі – РКК), придатних для обробки персональними комп'ютерами.

Звернення громадян, які надійшли під час особистого прийому, обліковуються в журналі обліку особистого прийому громадян або на РКК.

Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян допускається в органах (підрозділах) поліції з річним обсягом надходження до 600 пропозицій, заяв та скарг і такою самою кількістю звернень громадян на особистому прийомі.

Під час реєстрації на вільному від тексту місці першої сторінки звернення ставиться відповідний штамп реєстрації звернень громадян.

Обов'язок щодо ведення обліку звернень громадян та контролю за термінами їх розгляду покладено на працівників підрозділу документального забезпечення Національної поліції України. Так, конверти зі зверненнями громадян, які надходять до органів (підрозділів) поліції з використанням засобів поштового зв'язку, розкривають працівники служби діловодства. Конверти, що надійшли на адресу керівництва органів (підрозділів) поліції з позначкою «Особисто», надаються на розгляд керівництву без порушення їх цілісності. Такі конверти відкриває особисто адресат або особа, яка надала адресату зазначений конверт, у його присутності, після чого з резолюцією конверти повертають до служби діловодства для подальшої їх реєстрації та передання виконавцям.

Після розкриття конвертів працівник служби діловодства перевіряє правильність оформлення звернення. У разі якщо у зверненні не вказано прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання громадянина, не викладено суті порушеного питання та відсутній підпис, таке звернення протягом десяти днів від дня його реєстрації працівниками служби діловодства повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями. Копія такого звернення та конверта залишається в провадженні того органу (підрозділу) поліції, до якого громадянин звернувся.

Попередній розгляд звернень громадян:

1) розподіл звернень громадян для доповіді керівникам органів та підрозділів поліції відповідно до їх функціональних обов'язків і

надсилання їх за належністю до іншого органу державної влади у разі, якщо питання, порушені в зверненні, не входять до повноважень органів та підрозділів поліції;

2) попередній розгляд звернень громадян здійснюється керівництвом служби діловодства, його заступниками або відповідальною особою в день надходження або в перший наступний робочий день у разі надходження їх після закінчення робочого дня, у вихідні, святкові та неробочі дні;

3) попередній розгляд звернень громадян здійснюється з урахуванням Положення про Національну поліцію, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877²⁸, та положень про структурні підрозділи апарату Національної поліції України, міжрегіональні територіальні органи поліції і територіальні органи поліції, а також організаційно-розпорядчих актів Національної поліції України, які визначають розподіл обов'язків керівництва органів (підрозділів) поліції;

4) працівники служби діловодства доповідають керівництву органів (підрозділів) поліції про всі звернення громадян, адресовані органу (підрозділу) поліції або його керівництву; інші звернення громадян після розгляду керівництвом служби діловодства або відповідальними особами передаються до відповідних структурних підрозділів органу (підрозділу) поліції;

5) попередній розгляд звернень громадян, що надходять до структурних підрозділів центрального органу управління поліції, здійснюється керівниками служби діловодства або уповноваженими особами цих підрозділів.

Обов'язковій доповіді Голові Національної поліції, керівництву органів (підрозділів) поліції підлягають:

1) звернення Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни;

2) звернення, адресовані Голові Національної поліції України, керівництву органів (підрозділів) поліції з позначкою «Особисто».

Про інші звернення, що потребують розгляду керівництвом Національної поліції України, працівники служби діловодства доповідають першому заступнику Голови Національної поліції України, заступникам Голови Національної поліції України відповідно до розподілу обов'язків.

²⁸ Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п>.

Звернення громадян, які надійшли до апарату центрального органу управління поліції вперше та які не розглядалися міжрегіональними територіальними органами Національної поліції України, територіальними органами поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях, місті Києві, установами та організаціями, що належать до сфери управління Національної поліції України, служба діловодства надсилає до таких органів для вирішення по суті порушених у них питань.

Якщо до органів (підрозділів) поліції надійшло звернення, адресоване їх керівникам, але розгляд окремих зазначених у зверненні питань належить до компетенції інших органів чи підрозділів поліції, керівник цього органу (підрозділу) після реєстрації звернення рапортом (доповідною запискою) протягом трьох діб доповідає про це керівництву апарату центрального органу поліції, міжрегіонального територіального органу поліції або територіального органу поліції для визначення головного виконавця. Такий рапорт (доповідна записка) разом із зверненням передається до служби діловодства відповідних органів поліції для його реєстрації та передання виконавцем. Термін розгляду вказаних звернень обчислюється з дня першої реєстрації.

Звернення, оформлені належним чином, підлягають реєстрації, під час якої їм надається відповідний індекс (реєстраційний номер), який починається щороку з першого номера. Реєстраційний індекс звернення складається з початкової літери прізвища автора звернення і порядкового номера звернення, що надійшло (наприклад М-70). Реєстраційний індекс може бути доповнений іншими позначеннями, що забезпечують систематизацію, пошук, аналіз і зберігання. Під час реєстрації колективного звернення реєстраційний номер складається з літер «Кол» та порядкового номера (наприклад М-70/Кол).

Про зареєстроване звернення служба діловодства доповідає керівництву органу (підрозділу) поліції в день реєстрації звернення або в перший наступний робочий день. Після розгляду звернень громадян керівництвом органу (підрозділу) поліції працівники служби діловодства:

– вносять до журналу реєстрації звернень громадян, які надійшли з використанням засобів поштового зв'язку, мережі Інтернет, електронного зв'язку (електронні звернення), через контактні центри державної установи «Урядовий контактний центр» та телефонну «гарячу лінію» Національної поліції України, до РКК резолюцію керівництва та встановлені терміни виконання доручень за зверненнями громадян;

- здійснюють відправлення звернень за належністю відповідному державному органу чи посадовій особі з питань, що не належать до повноважень поліції, про що інформують їх авторів;

- забезпечують доведення звернень громадян до відома зазначених у резолюції виконавців;

- беруть на контроль звернення громадян у разі визначення такого контролю керівництвом органу (підрозділу) поліції.

У разі якщо за резолюцією керівництва Національної поліції України звернення громадянина взято на контроль, у журналі реєстрації звернень громадян або в РКК зазначається «Контроль».

Зміна головного виконавця або зміни у складі співвиконавців на рівні структурних підрозділів органів поліції, визначених у резолюції, здійснюються за погодженням автора резолюції, посадової особи, яка виконує його обов'язки, або керівника органу поліції за умови доведення інформації про запропоновані зміни до відома відповідним керівникам зазначених структурних підрозділів. Зміна головного виконавця за наявності відповідного погодження може бути здійснена в триденний строк з дати реєстрації звернення.

У разі зміни функцій структурних підрозділів органів (підрозділів) поліції (у результаті зміни структури, утворення нових структурних підрозділів, зокрема на базі наявних структурних підрозділів) або передання функцій від одного структурного підрозділу до іншого, в якому відбулися зміни, служба діловодства в тиждневий строк проводить інвентаризацію звернень громадян, щодо яких розгляд не завершено, визначає з них ті, що після зміни (передання) функцій не належать до його компетенції, та передає їх відповідно до акта приймання-передавання на виконання структурному підрозділу органу (підрозділу) поліції, до компетенції якого вони належать. При цьому до завершення строку виконання конкретного звернення має залишатися не менше десяти робочих днів.

Один примірник акта приймання-передавання документів щодо звернень громадян надається службі діловодства відповідного органу (підрозділу) поліції для внесення відповідних змін до журналу реєстрації звернень громадян, журналу обліку особистого прийому громадян або РКК.

Звернення громадян, одержані структурним підрозділом органу (підрозділу) поліції для виконання, в обов'язковому порядку обліковуються в журналі реєстрації звернень громадян, які надійшли з використанням засобів поштового зв'язку, мережі Інтернет, електронного зв'язку (електронні звернення), через контактні центри державної установи «Урядовий контактний центр» та телефонну «гарячу

лінію» Національної поліції України цього ж структурного підрозділу або на РКК.

Облік звернень громадян у структурному підрозділі та доведення їх до відома безпосереднього виконавця здійснюється в день їх надходження (під особистий підпис у журналі обліку).

Звернення, які надійшли з використанням мережі Інтернет, засобами електронного зв'язку (електронне звернення) на електронну адресу органу (підрозділу) поліції, приймаються та реєструються службою діловодства. Під час реєстрації таких звернень до реєстраційного номера додається позначка «ЕЗ» (наприклад, М-70/ЕЗ).

Датою подання електронного звернення є дата надходження звернення на визначену електронну адресу або дата заповнення електронної форми та її відправлення. Якщо електронне звернення надійшло на визначену електронну адресу в неробочий день та час, датою подання електронного звернення вважається наступний після нього робочий день.

Форма для подання електронних звернень громадян до Національної поліції України розміщується на офіційному вебсайті Національної поліції України і мусить мати графі для зазначення громадянином свого прізвища, імені, по батькові, місця проживання, електронної поштової адреси (відомостей про інші засоби зв'язку з ним), викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги й дати подання звернення.

Усні звернення, що надійшли на телефонну «гарячу лінію» Національної поліції України (далі – «гаряча лінія»), приймаються підрозділом забезпечення діяльності «гарячої лінії» (далі – контакт-центр) та заносяться до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію».

В електронному реєстрі вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію», на звернення заводиться електронна реєстраційна картка звернення, у якій зазначають прізвище, ім'я, по батькові заявника, номер контактного телефону, місце проживання заявника – фізичної особи, електронну адресу, на яку заявнику може бути надіслана відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним, викладається суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, прохання чи вимоги. Кожному зверненню надається індивідуальний номер.

У разі якщо заявник не називає свого прізвища, імені та по батькові, звернення реєструється як анонімне і розгляду не підлягає.

Звернення, в якому не викладено суті порушеного питання (зауваження, пропозиції, прохання або вимоги до органів поліції), не розглядається, про що працівник контакт-центру повідомляє заявника.

Інформацію про звернення, внесені до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію», контакт-центр у той самий день надсилає в електронному вигляді органу (підрозділу) поліції, до компетенції якого належить розгляд порушених у зверненні питань.

В органах (підрозділах) поліції, яким надано доступ до електронного реєстру вхідних дзвінків, що надходять на «гарячу лінію», визначається посадова особа, яка відповідає за прийняття та реєстрацію звернень громадян, що надійшли з контакт-центру (далі – відповідальна особа).

Відомості про відповідальних посадових осіб і їхні контактні телефони подаються до служби діловодства центрального органу управління поліції.

Під час прийняття звернень до розгляду відповідальною особою протягом доби до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію», вноситься інформація про реєстрацію звернень у журналі реєстрації звернень громадян або РКК.

У разі якщо питання, порушені у зверненні, не належать до компетенції поліції, такі звернення протягом п'яти днів пересилаються працівниками контакт-центру за належністю відповідному органу державної влади або посадовій особі з одночасним повідомленням про це заявника. Відповідна інформація вноситься до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію».

Під час реєстрації звернень, які надійшли з контакт-центру, до реєстраційного номера додається позначка «ГЛ» (наприклад, М-70/ГЛ).

Інформацію про результати розгляду звернень відповідальна особа вносить до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію».

Прийняття звернень громадян, що надійшли на телефонну «гарячу лінію», здійснюється відповідно до затвердженого графіка роботи.

У разі надходження на «гарячу лінію» звернень громадян про вчинення кримінального (адміністративного) правопорушення чи іншу подію, яка потребує невідкладного реагування (аварія, стихійне лихо, епідемія, пожежа тощо), інформація негайно передається до чергової служби центрального органу управління поліції, міжрегіонального територіального органу поліції або відповідного територіального органу поліції та (за необхідності) до відповідного органу державної влади.

На звернення громадян довідкового характеру працівники контакт-центру в межах компетенції усно надають необхідні роз'яснення або довідкову інформацію, про що вносяться відповідні

відомості до електронного реєстру вхідних дзвінків, які надходять на «гарячу лінію».

Усні звернення громадян, отримані під час проведення прямої телефонної лінії Кабінету Міністрів України, записуються відповідальною посадовою особою в картці реєстрації усних звернень громадян, отриманих під час прямої телефонної лінії Кабінету Міністрів України.

Звернення громадян, які надійшли з державної установи «Урядовий контактний центр», приймаються, роздруковуються та реєструються службою діловодства.

Якщо у зверненні разом з питаннями, що належать до компетенції органу поліції, порушено питання, які підлягають вирішенню в інших органах державної влади, копія такого звернення протягом п'яти днів надсилається відповідному органу державної влади з одночасним повідомленням автора звернення.

Не допускається розголошення одержаних із звернень громадян відомостей про особисте життя громадян без їхньої згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, конфіденційної та іншої інформації, якщо це обмежує права й законні інтереси громадян.

Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи. Ця заборона не поширюється на випадки повідомлення інформації, що міститься у зверненні, особам, яких стосується справа.

Повторні звернення громадян реєструються в тому самому порядку, що й первинні. При цьому в правому верхньому куті звернення проставляється штамп для позначення повторного звернення, а в журналі реєстрації звернень громадян, журналі обліку особистого прийому громадян або в РКК робиться відповідна відмітка. Таке звернення з урахуванням матеріалів розгляду попереднього звернення доповідається керівникові органу (підрозділу) поліції або його заступникам відповідно до розподілу функціональних обов'язків.

Пропозиції, заяви і скарги того ж самого громадянина з того самого питання, надіслані різним адресатам, що надійшли на розгляд до тієї ж самої організації (дублетні), обліковуються за реєстраційним індексом першої пропозиції, заяви і скарги з доданням порядкового номера, що проставляється через дріб (наприклад, М-401/1, М-401/2, М-401/3).

Анонімні звернення розгляду не підлягають (крім анонімних повідомлень про порушення Закону України «Про запобігання корупції»).

Анонімні звернення після реєстрації доводяться до відомих керівників органів (підрозділів) поліції для врахування під час здійснення покладених на них завдань і функцій.

Працівником поліції без зазначення авторства (анонімно) може бути надано відповідне повідомлення, яке підлягає розгляду відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції».

Якщо у зверненні, що надійшло до органу (підрозділу) поліції, міститься інформація про кримінальні правопорушення, що були вчинені або готуються, після реєстрації в службі діловодства воно підлягає обов'язковій реєстрації в журналі єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та розгляду відповідно до вимог КПК України. Інформація (номер та дата) про реєстрацію в журналі єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події працівниками чергової служби передається до служби діловодства відповідного органу (підрозділу) поліції.

2. Стадія розгляду та вирішення питань, порушених у зверненнях громадян, та надання відповідей їх авторам являє собою сукупність процедурних дій з боку керівника органу поліції, їх заступників та інших уповноважених осіб під час розгляду звернень громадян.

На цій стадії здійснюється розгляд звернення по суті, у разі виникнення необхідності – перевірка поліцейськими викладених у скаргі чи заяві фактів, з'ясування причин звернення громадян зі скаргою на дії поліцейських.

Керівники органів (підрозділів) поліції та їх заступники під час розгляду звернень громадян вивчають суть порушених у них питань, у разі потреби вимагають у виконавців матеріали попередніх перевірок за цими зверненнями, направляють працівників органів (підрозділів) поліції на місце для перевірки викладених у зверненнях фактів та вживають інших заходів для об'єктивного вирішення порушених авторами звернень питань.

Безпосередні виконавці під час здійснення перевірок за зверненнями громадян у разі необхідності та за наявності можливості спілкуються з їхніми авторами, з'ясовують усі порушені питання і вживають заходів щодо захисту конституційних прав громадян у межах компетенції відповідно до законодавства України.

До розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських і до перевірки інформації про неналежне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законодавства України можуть залучати представників громадськості.

Рішення, які ухвалюються за зверненнями, мають бути мотивованими та ґрунтуватися на законодавстві України. Посадова особа, визнавши заяву такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити своєчасне виконання ухваленого рішення відповідно до законодавства України, а в разі визнання скарги обґрунтованою – негайно вжити заходів щодо поновлення порушених прав громадян.

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів (підрозділів) поліції, має права, визначені ст. 18 Закону України «Про звернення громадян».

Звернення вважаються вирішеними, якщо розглянуто всі порушені в них питання, ужито необхідних заходів і заявникам надано ґрунтовні та вичерпні відповіді.

Слід зазначити, що звернення розглядаються і вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник органу або підрозділу поліції або його заступники встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляють особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. Якщо останній день терміну розгляду звернення припадає на вихідний, святковий день, останнім днем терміну вважається перший після нього робочий день.

На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено порівно з установленим законом терміном. Звернення громадян, які мають установлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

Щодо кожного звернення не пізніше ніж у п'ятиденний термін має бути ухвалене одне з таких рішень:

- 1) узяти до розгляду;
- 2) передати на вирішення до підпорядкованого органу (підрозділу) поліції;
- 3) надіслати за належністю до іншого державного органу або посадовій особі, якщо питання, порушені у зверненні, не належать до компетенції поліції, про що водночас необхідно повідомити автора звернення;
- 4) залишити без розгляду за наявності підстав, визначених ст. 8 Закону України «Про звернення громадян».

У разі доручення розгляду звернення, яке надійшло до центрального органу управління поліції, органам поліції, через які вона

реалізовує свої повноваження на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, термін розгляду такого звернення обчислюється з дня надходження його до органу поліції вищого рівня і закінчується днем надання відповіді тим органом поліції, який його розглядав по суті.

У разі надходження до органів (підрозділів) поліції звернень громадян із резолюцією керівництва Міністерства внутрішніх справ України термін їх розгляду обчислюється з дати реєстрації в Міністерстві внутрішніх справ України.

За зверненнями громадян, за якими неможливо своєчасно закінчити перевірку та ухвалити в установленій термін рішення, виконавець не пізніше ніж за три робочі дні до закінчення цього терміну письмово доповідає керівнику органу поліції або його заступнику та порушує питання щодо продовження терміну розгляду в межах, установлених законодавством про звернення громадян. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів.

Про продовження терміну розгляду автора звернення повідомляють письмово.

Звернення громадян, що надійшли з редакцій газет, журналів, радіо і телебачення, розглядаються органами та підрозділами поліції в терміни, передбачені ст. 20 Закону України «Про звернення громадян».

За результатами розгляду звернення громадянина виконавець готує довідку про результати проведення перевірки інформації, викладеної у зверненні, яка доповідається керівнику органу (підрозділу) поліції разом з проектом відповіді заявнику. Керівник органу (підрозділу) проставляє свій підпис на довідці про ознайомлення із вжитими заходами під час здійснення перевірки інформації, викладеної у зверненні, або накладає резолюцію (доручення) про необхідність ужиття додаткових заходів з метою об'єктивного, усебічного та повного розгляду звернення.

До звернень, які не потребують проведення перевірки, довідки не складаються.

Відповідь за результатами розгляду звернення в обов'язковому порядку надає орган (підрозділ) поліції, який його отримав або до компетенції якого належить вирішення порушених у зверненні питань, та підписує керівництво цього органу.

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у зверненні, доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон України «Про звернення громадян» і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження ухваленого рішення. При цьому зазначають заходи, вжиті органом чи

підрозділом Національної поліції в межах його компетенції для захисту конституційних прав громадян.

Відповідь за результатами розгляду колективного звернення громадян (якщо звернення підписали двоє та більше громадян) надсилається тому громадянину, який у зверненні першим поставив підпис або місце проживання якого вказано. У тексті відповіді необхідно зазначити загальну кількість громадян, які звернулися до органу (підрозділу) поліції.

Передача звернення громадянина від одного структурного підрозділу до іншого, що входить до складу одного органу поліції, здійснюється через службу діловодства за наявності відповідного доручення керівництва органу.

Якщо викладена у зверненні інформація належить до компетенції поліції не повністю, розглядається лише та частина, що стосується компетенції Національної поліції України. У цьому разі копія звернення у строк не пізніше п'яти днів з наступного дня після реєстрації спрямовується виконавцем за належністю, про що повідомляють заявника.

Не розглядаються повторні звернення до того ж самого органу (підрозділу) Національної поліції від того ж самого громадянина з того ж самого питання, якщо перше звернення вирішено по суті. За такими зверненнями виконавець складає висновок, який затверджує керівник органу (підрозділу) Національної поліції. Рішення про припинення розгляду такого звернення ухвалює керівництво органу поліції, про що повідомляють особу, яка подала звернення. Також не розглядаються звернення, терміни розгляду яких передбачено ст. 17 Закону України «Про звернення громадян», та звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Невирішення порушених у зверненні громадянина обґрунтованих питань, які належать до компетенції органу (підрозділу) поліції, що призвело до повторного звернення чи звернення до органу поліції вищого рівня, має ретельно аналізуватися та у разі його неналежного розгляду мають уживатися відповідні заходи реагування.

Якщо про результати розгляду звернення слід повідомити Адміністрацію Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, інші центральні органи виконавчої влади чи орган поліції вищого рівня або якщо у зверненні порушуються важливі питання діяльності органів чи підрозділів поліції, такі звернення беруться на контроль і розглядаються в першу чергу. Звернення, на які даються проміжні відповіді, з контролю не знімаються. Контроль завершується лише після ухвалення остаточного рішення і вжиття заходів щодо вирішення

питань, порушених у таких зверненнях. Рішення про зняття з контролю таких звернень ухвалюють посадові особи, які ухвалили рішення про взяття на контроль.

Результати розгляду звернення заносяться до журналу реєстрації звернень громадян, журналу обліку особистого прийому громадян або до РКК, а також до контрольної картки на звернення громадян, яка після підписання керівником структурного підрозділу подається до служби діловодства разом із копією відповіді заявнику для зняття з контролю.

Реєстрація відповідей на звернення громадян здійснюється за індексами, присвоєними під час реєстрації. Відповіді на звернення громадян надсилаються на бланках відповідних органів (підрозділів) поліції.

Після закінчення перевірки і фактичного виконання ухваленого рішення звернення разом із матеріалами перевірки повертають до служби діловодства органу (підрозділу) поліції.

Розглянуті звернення з усіма документами щодо їх розгляду і вирішення розміщуються у справах за хронологічним, територіальним або алфавітним принципом. Документи становлять у справі самостійну групу і вміщуються в м'яку обкладинку. У разі одержання повторного звернення або появи додаткових документів їх підшивають до цієї групи документів. Під час формування справ перевіряються правильність оформлення документів і їх повнота (комплектність). Звернення, за яким рішення не ухвалено, підшивати до справи забороняється.

Неправильно оформлені документи повертають для доопрацювання виконавцям.

Документи з питань листування щодо звернень громадян у всіх органах (підрозділах) поліції централізовано зберігаються у службі діловодства підрозділів – виконавців таких звернень. Забороняються формування і зберігання справ у виконавців.

Строки зберігання документів за зверненнями визначає Перелік типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2012 р. № 578/5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17 квітня 2012 р. за № 571/20884.

3. Аналітична стадія передбачає узагальнення та аналіз змісту письмових та усних звернень громадян.

Письмові та усні звернення громадян, а також критичні зауваження, які в них містяться, мають систематично, не менше одного

разу на квартал узагальнюватися та аналізуватися з метою своєчасного виявлення причин, що призводять до порушення конституційних прав і законних інтересів громадян, вивчення громадської думки й удосконалення роботи органів (підрозділів) поліції. Під час здійснення аналізу звернень особливу увагу необхідно звертати на усунення причин, спричинених повторними і колективними скаргами, а також тих, що змушують громадян звертатися до органів державної влади, редакцій газет і журналів з питань, які можуть і мають розглядатися органом чи підрозділом поліції на місцях.

Звіт про стан розгляду звернень громадян складається відповідно до наказу керівництва Національної поліції України.

Загалом аналіз звернень громадян здійснюється за такими напрямками:

1) статистичні дані за звітний період щодо кількості звернень громадян, які надійшли поштою та були подані на особистому прийомі, порівняно з показниками за аналогічний період попереднього року;

2) дані про тематику основних питань, порушених громадянами;

3) кількісні дані про структуру звернень за їх видами: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги;

4) кількість і питома вага звернень жінок, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», інвалідів Великої Вітчизняної війни, Героїв Соціалістичної Праці, Героїв Радянського Союзу та Героїв України;

5) основні питання, порушені у зверненнях;

6) дотримання порядку та строків їх розгляду і вирішення порушених у них питань;

7) кількість звернень ветеранів війни і праці, інвалідів, непрацездатних осіб, а також осіб, що постраждали під час аварії на Чорнобильській АЕС, багатодітних сімей, одиноких матерів, інших громадян, які потребують соціального захисту та підтримки;

8) порядок розгляду та вирішення порушених ними питань;

9) ужиття заходів щодо забезпечення кваліфікованого, неупередженого, об'єктивного й своєчасного розгляду звернень громадян, оперативного вирішення порушених у них питань, задоволення законних вимог заявників, реального поновлення порушених конституційних прав та запобігання таким порушенням у подальшому;

10) інформація про особистий прийом громадян, здійснений керівництвом органів (підрозділів) поліції та іншими посадовими особами, щодо графіків особистого прийому громадян, зокрема поза робочим часом і за місцем проживання та роботи громадян, дотримання цих графіків;

11) інформація щодо звернень громадян, у яких ідеться про недовіки в роботі органів (підрозділів) поліції, оскарження рішень або дій їх посадових осіб; кількість скарг на рішення або дії посадових осіб, які підтвердилися, та вжиття заходів щодо припинення неправомірних дій і скасування незаконних рішень;

12) відомості про здійснені перевірки стану роботи зі зверненнями громадян та їх особистого прийому;

13) виявлені факти порушень Закону України «Про звернення громадян», невирішення порушених у зверненні обґрунтованих питань, що призвело до повторного звернення або звернення до органу (підрозділу) поліції вищого рівня, заходи реагування на них;

14) відомості про відшкодування органом (підрозділом) поліції моральної та матеріальної шкоди громадянам унаслідок порушення законодавства про звернення громадян;

15) заходи, вжиті органами (підрозділами) поліції для поліпшення та вдосконалення роботи зі зверненнями громадян та їх особистого прийому;

16) пропозиції на наступний звітний період щодо поліпшення та вдосконалення роботи зі зверненнями громадян та їх особистого прийому.

4. *Стадія використання результатів аналізу для ухвалення управлінських рішень.* Рішення, яке ухвалюється за наслідками розгляду та вирішення звернень громадян, мусить відповідати таким вимогам, як обґрунтованість і законність. Аналіз стану роботи зі зверненнями громадян використовується під час перевірок роботи підпорядкованих органів (підрозділів) поліції і є предметом розгляду на нарадах керівництва.

5. *Стадія здійснення контролю за станом роботи зі зверненнями громадян.* Слід звернути увагу на те, що саме керівники органів (підрозділів) поліції всіх рівнів згідно зі своїми посадовими інструкціями відповідають за організацію роботи зі зверненнями громадян та з питань їх особистого прийому. Тому в процесі реалізації стадії забезпечення контролю за розглядом звернень керівники органів чи підрозділів поліції здійснюють безпосередній контроль за дотриманням установленної законодавством процедури розгляду звернень. Окрім того, здійснюється практична робота щодо покращення роботи органів поліції та усунення наявних недоліків.

Діловодство за зверненнями громадян ведеться або службою діловодства (структурним підрозділом органів (підрозділів) поліції, на який покладено ці обов'язки), або посадовими особами, відповідальними за організацію роботи зі зверненнями громадян, окремо від інших видів діловодства.

У службі діловодства облік узятих на контроль письмових та усних звернень громадян ведеться в алфавітному порядку. На звернення, взяте на контроль, заповнюється контрольна картка у двох примірниках, один із яких надходить до контрольної картотеки, а інший разом із зверненням вручають виконавцю. При цьому в правому верхньому кутку першого аркуша звернення ставиться штамп про взяття на контроль.

Працівники служби діловодства органу поліції вищого рівня на підставі контрольних карток та листування контролюють розгляд звернень, надісланих до органів (підрозділів) поліції, і доповідають про результати відповідному керівнику цього органу поліції.

Під час здійснення контролю звертають увагу на строки і повноту розгляду порушених питань, об'єктивність та повноту перевірок, здійснених за зверненнями, законність та обґрунтованість ухвалених за ними рішень і своєчасність їх виконання і надання відповідей авторам.

Служба діловодства органу (підрозділу) поліції щотижня готує і подає виконавцям у друкованому вигляді інформацію (нагадування) про закінчення терміну розгляду контрольних звернень протягом наступного тижня.

У разі якщо взяте на контроль звернення не може бути вирішене в установлений строк, виконавець заздалегідь, але не пізніше ніж за три дні до закінчення зазначеного строку доповідає про це керівникові органу поліції (або посадовій особі, яка його заміщує), який здійснює контроль, і порушує питання про продовження строку в межах, установлених законодавством про звернення громадян. Про продовження строку розгляду письмово повідомляється автор звернення.

6. *Стадія оскарження* (перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням або опротестуванням) здійснюється у двох формах – судовій та позасудовій. При цьому право на звернення виступає як перша дія для будь-якої форми захисту, оскільки неможливо отримати захист, не звернувшись за ним до компетентних органів у встановленій законом формі (наприклад, заяви, скарги, позову тощо). Судовий захист права гарантується кожному і здійснюється судом у формі конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства. Громадянин має право звернутися як зі скаргою до вищого у порядку підлеглості органу чи посадової особи, так і до суду згідно з чинним законодавством.

За виявленими в органах (підрозділах) поліції фактами порушення вимог щодо дотримання законності під час прийняття, реєстрації та розгляду заяв (повідомлень) проводяться **службові розслідування** відповідно до Порядку проведення службових розслідувань у

Національній поліції України, затвердженого наказом МВС від 07 листопада 2018 року № 893, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 28 листопада 2018 року за № 1355/32807²⁹

Заяви і повідомлення, за якими ухвалено рішення відповідно до Закону України «Про звернення громадян» або Кодексу України про адміністративні правопорушення, надаються для ознайомлення за письмовим зверненням органів прокуратури (посадових осіб) з додержанням вимог Закону України «Про захист персональних даних» за письмовим дозволом керівника органу (підрозділу) поліції або особи, яка виконує його обов'язки, і лише в приміщеннях органів (підрозділів) поліції, де вони зберігаються.

Отже, **звернення громадян до органів Національної поліції України** за своїм змістом може тлумачитися як, по-перше, адміністративно-правовий інститут (сукупність матеріальних і процедурних норм, які визначають поняття, види, форму звернень громадян та порядок їх вирішення); по-друге, адміністративна процедура, тобто нормативно врегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів органів поліції щодо розгляду та вирішення звернень громадян.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Назвіть види звернень громадян.
2. Умови, за яких звернення не підлягають розгляду і вирішенню.
3. Особливості порядку подання та розгляду електронної петиції.
4. Визначте права громадянина під час розгляду заяви чи скарги та обов'язки органів і посадових осіб щодо розгляду заяв і скарг.
5. Роль проваджень за скаргами громадян.
6. Якою є процедура розгляду депутатських запитів та депутатських звернень народних депутатів України?
7. Назвіть строки розгляду заяв, пропозицій і скарг громадян.
8. Визначте види відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян.
9. Правова основа діяльності Національної поліції щодо розгляду звернень громадян.
10. Охарактеризуйте процедуру (стадії) розгляду звернень громадян в органах (підрозділах) Національної поліції України.

²⁹ Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : Наказ МВС України від 07.11.2018 № 893 // Ліга Закон : сайт. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE32807Z.html.

ГЛАВА 3. ПРОВАДЖЕННЯ ІЗ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

§ 1. *Поняття та види адміністративних послуг*

Сучасний підхід до надання адміністративних послуг органами державної влади має ґрунтуватися на концепції сервісної держави. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» *адміністративна послуга* – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону (ст. 1)³⁰.

Електронна публічна послуга – послуга, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні, в тому числі адміністративна послуга (зокрема в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту) (ст. 1)³¹.

Адміністративна послуга складається з публічно-владної діяльності державного органу, спрямованої на створення умов для здійснення прав особи за її заявою, а також власне результату такої діяльності. Звертаючись із відповідною заявою, особа зацікавлена отримати послугу, результатом якої буде здійснення певного права. Цьому результату передують діяльність суб'єкта надання адміністративної послуги, спрямована на досягнення такого результату у вигляді надання адміністративної послуги.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг, формує і веде *Реєстр адміністративних послуг* з метою:

³⁰ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

³¹ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20>.

- 1) ведення обліку адміністративних послуг;
- 2) забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

Реєстр містить інформацію про:

- 1) перелік адміністративних послуг;
- 2) правові підстави надання адміністративних послуг;
- 3) суб'єкта надання адміністративних послуг;
- 4) розмір плати (адміністративний збір) за адміністративну послугу (у разі надання послуги на платній основі);

5) інші відомості, визначені Кабінетом Міністрів України (ст. 16)³².

Надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються засобами *Єдиного державного вебпорталу електронних послуг*, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні.

Кабінет Міністрів України затверджує Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг, у якому визначаються основні завдання, функціональні можливості, суб'єкти ведення та інформації вебпорталу, строки та порядок подання інформації для розміщення на ньому, а також інші питання функціонування вебпорталу.

У системі е-послуг завданнями центрів надання адміністративних послуг є такі:

- 1) видача результату надання е-послуги в паперовій формі;
- 2) отримання інформації про надання е-послуг для забезпечення здійснення контролю та координації надання адмінпослуг на відповідній території;

3) організація допомоги суб'єктам звернення під час отримання е-послуг;

4) додаткові можливості

Базові адміністративні послуги – найважливіші послуги для центрів надання адміністративних послуг:

- реєстрація актів цивільного стану;
- реєстрація місця проживання;
- субсидії та державні допомоги;
- «нотаріальні дії», що вчиняються органами місцевого самоврядування;
- паспорти;

³² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

- відомості з Державного земельного кадастру;
- реєстрація землі;
- реєстрація нерухомого майна, бізнесу;
- пенсійні послуги;
- окремі послуги Державної фіскальної служби України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» визначено *перелік адміністративних послуг* органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання *через центри надання адміністративних послуг*³³.

Цей перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, містить понад 400 послуг. Їх можна класифікувати за кількома критеріями.

Залежно від суб'єкта, який надає адміністративну послугу:

– державні адміністративні послуги (що надаються державними органами (як правило лише виконавчої), державними підприємствами, організаціями та установами);

– муніципальні адміністративні послуги (надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету).

Державні послуги надаються органами державної влади (передусім виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами й організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

³³ Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>.

Залежно від суб'єктів, яким надаються адміністративні послуги:
– послуги, що надаються фізичним особам (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, освітні, медичні послуги та інші);

– послуги для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (здійснення реєстраційних, ліцензійних дій).

За рівнем установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання:

– адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

– адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

– адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (якщо водночас здійснюються централізоване і локальне регулювання).

За предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів, виокремлюють підприємницькі, соціальні, земельні, будівельно-комунальні, житлові, побутові та інші види³⁴.

§ 2. Суб'єкти надання адміністративних послуг

Суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги (ст. 1)³⁵.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування вебсайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється

³⁴ Соловійова О. М. Види адміністративних послуг. *Право та управління*. 2011. № 1. С. 423–431.

³⁵ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг; кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень;

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою, засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку) та інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки, встановлення зворотного зв'язку в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів;

7) безоплатне надання консультацій суб'єктам звернень з питань отримання адміністративних послуг у місцях, де здійснюється прийом суб'єктів звернень.

У разі надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється проводити консультації з питань надання таких послуг поза межами центру надання адміністративних послуг (ст. 6)³⁶.

Центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги».

У центрах надання адміністративних послуг послуги надаються адміністратором центру, зокрема у вигляді його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. У виняткових випадках (якщо послуги у центрах надання адміністративних послуг не можуть бути надані адміністратором, або таке їх надання є значно гіршим для інтересів суб'єктів звернення та/або публічних інтересів) окремі адміністративні послуги можуть надаватися через центр надання адміністративних послуг посадовими особами суб'єктів

³⁶ Там само.

надання адміністративних послуг на підставі узгоджених рішень з органом, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

Центр надання адміністративних послуг, утворений як постійно діючий робочий орган, забезпечує надання адміністративних послуг суб'єктам звернення із залученням до його роботи посадових осіб окремих виконавчих органів (структурних підрозділів) органу, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

Центри надання адміністративних послуг утворюються:

1) Київською, Севастопольською міською, районною у містах Києві та Севастополі державною адміністрацією;

2) міською, селищною, сільською радою.

Територіальні громади з урахуванням Закону України «Про співробітництво територіальних громад» можуть укласти між собою договори про співробітництво територіальних громад з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи та віддалені (зокрема пересувні) робочі місця адміністраторів центрів надання адміністративних послуг.

Організаційне забезпечення діяльності територіальних підрозділів та віддалених (зокрема пересувних) робочих місць адміністраторів центрів надання адміністративних послуг покладається на виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації. У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення його діяльності у структурі відповідної ради, міської чи районної державної адміністрації утворюється (визначається) виконавчий орган (структурний підрозділ), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру. Посадові особи суб'єктів надання адміністративних послуг зобов'язані дотримуватися вимог щодо часу прийому та інших вимог до організації роботи у центрах надання адміністративних послуг, установлених органом, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який ухвалив рішення про утворення такого центру. Надання адміністративних послуг, суб'єктом надання яких є відповідна рада (її виконавчі органи або посадові особи), здійснюється виключно через центр надання адміністративних послуг.

Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг.

Якщо адміністративні послуги надаються у центрах надання адміністративних послуг, суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється приймати заяви і видавати суб'єктам звернення оформлені результати надання адміністративних послуг (зокрема рішень про відмову в наданні адміністративних послуг) поза зазначеними центрами, їх територіальними підрозділами та віддаленими (у тому числі пересувними) робочими місцями адміністраторів, крім випадків подання заяв з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

За рішенням органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, у такому центрі також може здійснюватися:

- 1) прийняття звітів, декларацій, скарг;
- 2) надання консультацій;
- 3) прийняття та видача документів, не пов'язаних з наданням адміністративних послуг;
- 4) укладення договорів та угод представниками суб'єктів господарювання, які займають монопольне становище на відповідному ринку послуг, що мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо);
- 5) надання суб'єктам звернення можливості самостійно звернутися за отриманням адміністративних послуг, які надаються в електронній формі, за допомогою безоплатного використання ними місць для самообслуговування (ст. 12)³⁷.

У 2020 році було відкрито декілька ЦНАП на КПВВ, а саме на КПВВ «Чонгар» і «Каланчак», розташованих у Херсонській області та створених для зручності українців, які проживають на території тимчасово окупованого Криму, а також на КПВВ «Щастя» і «Новотроїцьке» у Луганській і Донецькій областях відповідно.

МЦНАП – це спеціально обладнаний вантажний автомобіль із робочими місцями адміністраторів та місцями для відвідувачів. У разі необхідності його можна перемістити до будь-якого населеного пункту для надання адміністративних послуг особам, які цього потребують. МЦНАП надаватиме послуги, майже аналогічні послугам стаціонарних ЦНАП, наприклад реєстрацію юридичної особи чи

³⁷ Там само.

право власності на нерухомість, отримання субсидій, реєстрацію народження, отримання паспортних і пенсійних послуг тощо³⁸.

Адміністратор – це посадова особа органу, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, яка надає адміністративні послуги або організовує їх надання шляхом взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу до його складу *включаються окремі посадові особи* виконавчих органів (структурних підрозділів) органу, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, на яких можуть покладатися всі або окремі завдання адміністратора.

Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади відповідно до законодавства. Він має особисту печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, власного імені, по батькові або порядкового номера печатки (штампа) та найменування центру надання адміністративних послуг.

Основними завданнями адміністратора є такі:

1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг;

2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання;

3) видача або забезпечення надсилання через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (зокрема рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг;

5) здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень;

6) надання адміністративних послуг за рішенням органу, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг;

7) складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

³⁸ Дослідження доступу до адміністративних послуг у ЦНАП // Право на захист : сайт. URL: <https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/uploads/2021/06/doslidzhennya-dostupu-do-adminposlug-u-cznap.pdf>.

8) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень.

Адміністратор має право:

1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ та організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг, у порядку, визначеному Законом України «Про адміністративні послуги»;

2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення;

3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, необхідних для надання адміністративної послуги.

За рішенням органу, який ухвалив рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг та/або виконання окремих завдань адміністратора, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, отриманням заяв та документів і виданням результатів надання адміністративних послуг, *може здійснювати староста.*

§ 3. Правове регулювання надання адміністративних послуг

Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»³⁹ та Закону України «Про адміністративні послуги» з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності»⁴⁰.

³⁹ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20>.

⁴⁰ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

У Законі України «Про адміністративні послуги» було визначено правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, закріплено визначення адміністративної послуги, передбачено створення ЦНАП і запровадження єдиного вебпорталу адміністративних послуг тощо. До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором або суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж передбачені законодавством України у сфері надання адміністративних послуг, застосовуються правила міжнародного договору.

Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, міститься у розпорядженні КМУ від 16 травня 2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг»⁴¹.

Організаційне забезпечення діяльності територіальних підрозділів та віддалених (у тому числі пересувних) робочих місць адміністраторів ЦНАП покладається на виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації. КМУ розробляє методичні рекомендації щодо критеріїв територіальної доступності ЦНАП, включно з його територіальними підрозділами та віддалени (серед іншого пересувні) робочі місця адміністраторів. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який ухвалив рішення про утворення ЦНАП. Надання адміністративних послуг, суб'єктом надання яких є відповідна рада (її виконавчі органи або посадові особи), здійснюється виключно через ЦНАП. КМУ затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг,

⁴¹ Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>.

що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через ЦНАП. Положення про ЦНАП та його регламент затверджуються органом, який ухвалив рішення про утворення центру. КМУ затверджує примірне положення про ЦНАП та його регламент.

Серед підзаконних актів, ухвалених на виконання Закону «Про адміністративні послуги», слід назвати постанови Кабінету Міністрів України, що визначають порядок надання адміністративних послуг в ЦНАП, а саме Примірне положення про центр надання адміністративних послуг, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України У від 20 лютого 2013 року № 118⁴², та Примірний регламент центру надання адміністративних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 588⁴³, а також низку норм, закріплених Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг»⁴⁴, Постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»⁴⁵, Постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 року № 864 «Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг»⁴⁶, Постановою Кабінету Міністрів України

⁴² Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p>.

⁴³ Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 588 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-p>.

⁴⁴ Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-p>.

⁴⁵ Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-p>.

⁴⁶ Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.2021 № 864 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/864-2021-p>.

від 17 липня 2019 року № 681 «Про оптимізацію надання адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення»⁴⁷, Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 року № 72 «Про Національну вебплатформу центрів надання адміністративних послуг»⁴⁸, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 березня 2021 року № 254-р «Деякі питання оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг»⁴⁹ тощо.

Організація забезпечення надання адміністративних послуг здійснюється шляхом:

1) забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ та організацій, які належать до сфери їх управління, в яких міститься інформація, потрібна для надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом;

2) надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань;

3) забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернень у строки, встановлені законом, на підставі відповідних документів, одержаних від адміністраторів (ст. 14)⁵⁰.

§ 4. Вимоги до надання адміністративних послуг та порядок і строки їх надання

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг ґрунтується на таких принципах:

⁴⁷ Про оптимізацію надання адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2019 № 681 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2019-п>.

⁴⁸ Про Національну веб-платформу центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2021 № 72 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72-2021-п> (дата звернення: 08.11.2021).

⁴⁹ Деякі питання оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2021 № 254-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-2021-п>.

⁵⁰ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

- 1) верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, потрібних для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень (ст. 4)⁵¹.

Статтею 5 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг. Так, виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- 1) найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Адміністративні послуги визначаються виключно законом (ст. 5)⁵².

Законом визначено *вимоги щодо якості надання адміністративних послуг*. Передбачено можливість суб'єкта надання адміністративних послуг видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). У разі якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується.

⁵¹ Там само.

⁵² Там само.

Проте визначені суб'єктами надання адміністративних послуг вимоги не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначених законом.

Моніторинг якості надання адміністративних послуг здійснюється за показниками та у порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України, з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних. Суб'єктами моніторингу якості надання адміністративних послуг є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, Київська та Севастопольська міські, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, суб'єкти надання адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування і центри надання адміністративних послуг. Моніторинг охоплює збирання, обробку й аналіз даних з метою визначення та вжиття заходів щодо підвищення рівня якості надання адміністративних послуг. Результати моніторингу, а також заходи щодо підвищення рівня якості надання адміністративних послуг є відкритими та підлягають оприлюдненню не рідше одного разу на рік у порядку та за формою, що встановлюються Кабінетом Міністрів України (ст. 7)⁵³.

Суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються *інформаційна і технологічна картки*, а якщо суб'єктом надання є посадова особа, це затверджує орган, якому вона підпорядковується. *Інформаційна картка* адміністративної послуги, що надається територіальним органом центрального органу виконавчої влади, іншого державного органу або їх посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративну послугу, затверджується на підставі типової інформаційної картки, затвердженої відповідним центральним органом виконавчої влади чи іншим державним органом.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

- 1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та вебсайту);
- 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;

⁵³ Там само.

3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному вебсайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме:

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

2) відповідальна посадова особа;

3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);

4) строки виконання етапів (дії, рішення) (ст. 8)⁵⁴.

Порядком надання адміністративних послуг визначено, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним вебпорталом електронних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

Місце отримання послуги. Фізична особа, зокрема фізична особа – підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі. Письмова заява може бути

⁵⁴ Там само.

подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі – з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, серед іншого через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Центри надання адміністративних послуг та суб'єкти надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законодавством, а також на вимогу суб'єкта звернення забезпечують складання заяви в електронній формі, її друк та надання суб'єкту звернення для перевірки та підписання.

Перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом. Забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом. Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесено до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги), зокрема:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, серед іншого військовослужбовців;

2) документи, що посвідчують:

– особу іноземця;

– особу без громадянства;

– отримання статусу біженця чи притулку в Україні (зокрема посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист);

3) документи військового обліку;

4) свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;

5) документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;

6) документи, що посвідчують проходження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії;

7) документи на транспортний засіб та його складові частини, у тому числі реєстраційні документи;

8) документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина;

9) документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання і документи, пов'язані з проходженням навчання, що надаються закладами освіти;

10) довідки, висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я;

11) документи Національного архівного фонду та інші архівні документи відповідно до законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

12) рішення, вироки, ухвали і постанови судів;

13) установчі документи юридичної особи;

14) рішення, висновки і дозволи, що приймаються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства;

15) документи медико-соціальної експертизи;

16) посвідчення та документи, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги;

17) документи про державні і відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення (п. 8 ст. 9)⁵⁵.

Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані:

1) уживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом;

2) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги;

3) забезпечити безоплатний віддалений доступ до власних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання адміністративних послуг, адміністраторам центрів надання адміністративних послуг та суб'єктам надання таких адміністративних послуг, зокрема через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

4) уживати заходів щодо запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній

⁵⁵ Там само.

кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, серед іншого одержання бланків з вебсайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг. Також він забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, серед іншого належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

У законодавстві визначено граничні *строки надання адміністративної послуги*. У разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, він *не може перевищувати 30 календарних діб з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги*. Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у *найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення*.

У разі надання адміністративної послуги суб'єктом надання адміністративних послуг, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні ухвалюється у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення та не може перевищувати 30 календарних діб з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, а в разі неможливості ухвалення зазначеного рішення у такий строк – на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

Адміністративна *послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення*. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення), у тому числі, за бажанням суб'єкта звернення, кур'єром за додаткову плату, або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. При цьому строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги (ст. 10)⁵⁶.

Основні елементи порядку надання адміністративних послуг:

- надання інформації про послуги та порядок їх надання, серед іншого консультації;
- отримання заяви;

⁵⁶ Там само.

- обмеження інформації і документів, що вимагаються від суб'єкта звернення;
- опрацювання справи;
- дотримання строків;
- видача результату.

§ 5. Порядок здійснення особистого прийому громадян

Обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг (пункт 3 частини 2 ст. 6 Закону) є одним з механізмів забезпечення права особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, визначеного статтею 40 Конституції України.

Це право може бути реалізоване насамперед на особистому прийомі. При цьому слід розрізняти два різновиди особистого прийому: прийом керівниками та/або вищими посадовими особами державних органів, органів місцевого самоврядування, а також особистий прийом службовцями цих органів, що надають конкретні адміністративні послуги. В останньому разі основним завданням службової особи є надання вичерпної консультації про адміністративну послугу та прийняття заяви на замовлення адміністративної послуги.

Стаття 6 Закону «Про адміністративні послуги» передбачає, що:

1) у кожного суб'єкта надання адміністративної послуги має бути офіційно затверджений керівником такого суб'єкта графік прийому суб'єктів звернення; протягом часу такого прийому має здійснюватися і консультування суб'єктів звернення;

2) кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, зокрема в суботу – не менше шести годин.

Остання вимога стосується тих суб'єктів надання адміністративних послуг, які здійснюють особистий прийом суб'єктів звернення за адміністративними послугами, тобто не передали всі свої адміністративні послуги до компетенції центру надання адміністративних послуг (ЦНАП). Також варто зауважити, що для ЦНАП наразі законом встановлено інший обсяг прийомних годин (42 години на тиждень) і чітко визначено конкретні вимоги до часу прийому.

Консультації на практиці можуть надаватися в два основні способи: у вигляді особистого спілкування із суб'єктами звернення, а також дистанційного інформування споживачів адміністративних послуг у відповідь на їх звернення за допомогою відповідних технічних

засобів зв'язку: телефоном, електронною поштою чи іншими засобами зв'язку. Такими можуть бути спеціальні програми (на кшталт Skype) і традиційні засоби комунікації (звичайна пошта)⁵⁷.

Час прийому суб'єктів звернень є спільним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, що надаються через центр надання адміністративних послуг, і становить:

1) у центрах надання адміністративних послуг, утворених Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією (зокрема їх територіальних підрозділах), міськими радами, – не менше шести днів на тиждень та семи годин на день;

2) в інших центрах надання адміністративних послуг – не менше п'яти днів на тиждень та семи годин на день;

3) у територіальних підрозділах центру надання адміністративних послуг та у віддалених (серед іншого і пересувних) робочих місцях адміністраторів центру час прийому суб'єктів звернень визначається органом, що утворив центр надання адміністративних послуг.

При цьому прийом суб'єктів звернення в усіх центрах надання адміністративних послуг здійснюється без перерви на обід, а в центрах надання адміністративних послуг, утворених Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією, міськими й селищними радами, – не менше одного дня на тиждень до двадцяті години. За рішенням органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, час прийому суб'єктів звернень може бути збільшено (ст. 12)⁵⁸.

В інформаційно-консультаційній зоні центру надання адміністративних послуг забезпечується надання загальної інформації та консультацій замовникам у разі їх звернення за адміністративними послугами у центр надання адміністративних послуг. У разі звернення замовника до центрів надання адміністративних послуг в інформаційно-консультаційній зоні з'ясовується причина звернення, а особа інформується щодо подальших дій у межах центру надання адміністративних послуг.

Під час особистого прийому громадянина в інформаційно-консультаційній зоні адміністратором у разі потреби:

⁵⁷ Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посіб. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

⁵⁸ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

- надається повна інформація щодо діяльності ЦНАП і адміністративних послуг;
- надається загальна консультація щодо конкретної адміністративної послуги;
- надається допомога замовникам у користуванні системою регулювання черги;
- надається інша допомога, пов'язана із одержанням адміністративних послуг.

У разі запровадження автоматизованої системи керування чергою суб'єкт звернення для прийому адміністратором центру реєструється за допомогою терміналу в такій системі, отримує відповідний номер у черзі та очікує на прийом. Автоматизована система керування чергою може передбачати персоніфіковану реєстрацію суб'єкта звернення (із зазначенням його прізвища та імені). У центрі може здійснюватися попередній запис суб'єктів звернення на прийом до адміністратора на визначену дату та час шляхом електронної реєстрації на вебсайті центру (у разі запровадження такого сервісу).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Що таке адміністративна послуга?
2. Установіть види адміністративних послуг.
3. Хто є суб'єктами надання адміністративних послуг?
4. Охарактеризуйте наявне в Україні правове регулювання надання адміністративних послуг.
5. Охарактеризуйте вимоги до надання адміністративних послуг.
6. Охарактеризуйте порядок і строки надання адміністративних послуг.
7. Визначте порядок здійснення особистого прийому громадян.

ГЛАВА 4. РЕЄСТРАЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

§ 1. Поняття та особливості реєстраційного провадження

Сучасні потреби реформування адміністративного законодавства України і відповідної правозастосовчої практики зумовлюють нагальність активізації досліджень проблем окремих складових процесу публічного управління – адміністративних проваджень, що мають ґрунтуватися на сучасних досягненнях загальної теорії права і держави. Одним із них є реєстраційне провадження, сутність якого полягає у здійсненні державної реєстрації різних об'єктів. Державна реєстрація створює відповідний процесуальний формат для належної (адекватної, відповідної вимогам закону) реалізації багатьох прав людини та громадянина. Вони є цілком реальними і невідчужуваними, але для відповідної їх реалізації треба «розгорнути» (ініціювати і здійснити) передбачені законом процедури, пройти через усі передбачені законом стадії процесу⁵⁹.

Державна реєстрація (пізньолат. *registratio* – внесення до списку, переліку) – письмовий запис або фіксація іншим чином фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності та надання їм законного (легітимного) статусу, а також вчинення інших реєстраційних дій. Державна реєстрація є доказом обставин, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки (наприклад, набуття з моменту реєстрації цивільної правоздатності та дієздатності суб'єктами підприємницької діяльності). Державна реєстрація здійснюється у встановленому законодавством порядку уповноваженими державою органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, на які покладено, також, обов'язки щодо ведення та належного функціонування відповідного реєстру⁶⁰.

Реєстраційне провадження охоплює значне коло суспільних відносин, учасниками яких є, з одного боку, органи виконавчої влади та їх посадові особи, а з іншого, – громадяни, громадські організації, юридичні особи тощо. Указаний факт є підставою побудови системи

⁵⁹ Апанасюк О. Г. Реєстраційне провадження: сутність та особливості. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 31. С. 180–184.

⁶⁰ Там само.

нормативно-правових актів, що регулюють сферу «реєстраційних процесуальних відносин» і, відповідно, кореспондуючий вид адміністративного провадження⁶¹.

Реєстраційне провадження як різновид адміністративного провадження – це діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ, які мають безспірний характер. Зазначені індивідуальні справи розглядаються у позасудовому порядку, на особистому прийомі посадової особи уповноваженого органу в сфері реєстрації. У цьому разі йдеться про надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, тобто про задоволення суб'єктивного права особи⁶².

Спираючись на інформацію, подану вище, та на положення сучасного адміністративно-процесуального законодавства можна визначити *реєстраційне провадження* як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, під час якої вирішуються питання офіційного визнання законності правових актів, законності дій фізичних та юридичних осіб, наділення суб'єктів права відповідними правами або обов'язками, обліку та фіксації юридичних фактів шляхом закріплення їх у реєстраційних документах⁶³.

Змістом реєстраційного провадження є вчинення певних дій щодо фіксації у реєстрі відповідного факту чи явища та видачі про це документа встановленого зразка. Реєстраційний орган (посадова особа) здійснює перевірку комплектності та повноти відомостей поданих документів, перевірку цих документів на відсутність підстав для відмови у проведенні реєстрації, внесення відомостей до відповідного реєстру, оформлення і видачу офіційного документа, що підтверджує факт реєстрації, та витягу з відповідного реєстру⁶⁴.

Реєстраційне провадження має специфічні мету і завдання. Узагалі мета будь-якого адміністративного провадження – це заздалегідь заплановані результати, яких можна досягти за допомогою

⁶¹ Там само.

⁶² Юшкевич О. Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 230 с.

⁶³ Людькова К. І. Щодо сутності реєстраційних проваджень та їх ознак. *Право і суспільство*. 2015. № 5, ч. 3. С. 131–135.

⁶⁴ Апанасюк О. Г. Реєстраційне провадження: сутність та особливості. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 31. С. 180–184.

відповідних засобів та способів. У свою чергу, завдання цього провадження відображають необхідність для суб'єкта здійснити певні дії, спрямовані на досягнення мети провадження. Отже, мета провадження визначає наявність комплексу відповідних завдань, вирішення яких і дає змогу її досягти⁶⁵.

Завданнями реєстраційного провадження є такі:

1) забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб;

2) своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної реєстраційної справи, вирішення її відповідно до закону; здійснення цього завдання передбачає: а) перевірку документів, які подаються для проведення державної реєстрації, на комплектність і повноту відомостей, що в них вказані, та відсутність підстав для відмови в проведенні державної реєстрації; б) проведення державної реєстрації відповідно до встановлених процедур; в) оформлення і видачу реєстраційних документів;

3) попередження порушень закону з боку фізичних і юридичних осіб, які подають документи на проведення державної реєстрації.

Спираючись на вищевказані завдання, можна сформулювати *загальні ознаки* реєстраційного провадження:

1) це діяльність уповноважених органів публічної адміністрації;

2) під час неї вирішуються індивідуальні справи, тобто справи окремої особи чи групи осіб;

3) усі дії здійснюються у певній нормативно-врегульованій процедурі, певній процесуальній формі;

4) безспірний порядок провадження (відсутня будь-яка згадка про правопорушення чи спір про право)⁶⁶.

Треба підкреслити, що деякі науковці виділяють і *специфічні ознаки*, також властиві реєстраційному провадженню. Основними з них можна вважати те, що: 1) адміністративно-правові відносини у реєстраційному провадженні виникають з ініціативи заявника – фізичної або юридичної особи, групи громадян тощо; заявник у цьому разі є реальним носієм права («правовласником»), але лише через певні визначені законом процедури ці права можуть бути реалізовані відповідно до вимог закону; 2) реєстраційне провадження не має

⁶⁵ Там само.

⁶⁶ Солонар А. В. Реєстраційне провадження: поняття, ознаки, види. Актуальні проблеми правової системи України : матеріали наук.-тех. конф. викладачів, аспірантів та студентів юридичного факультету (м. Суми, 11 трав. 2012 р.). Суми, 2012. С. 105–106.

своїм результатом вживання примусових заходів, його результат – задоволення законних запитів фізичних або юридичних осіб, а також забезпечення ефективної роботи управлінського апарату; 3) в межах реєстраційного провадження можуть здійснюватися правоохоронні дії, але їх характер є іншим: сам факт проведення реєстрації свідчить про те, що зареєстрована діяльність відповідає вимогам законності⁶⁷.

Принципи, на яких ґрунтується реєстраційне провадження, безпосередньо впливають з кола владних повноважень відповідних суб'єктів та мають позитивний, неюрисдикційний характер. Основні з них є такими:

- законність;
- строковість;
- оплачуваність;
- територіальність;
- підконтрольність реєстраційного органу суспільству;
- концентрація дій («єдине вікно»);
- оперативність;
- правова рівність;
- самостійність в ухваленні рішення;
- достовірність.

Зупинимось окремо на принципі «єдиного вікна», який був вбудований у систему реєстраційного впровадження відносно нещодавно, із запровадженням у механізм надання адміністративних послуг центрів надання адміністративних послуг – так званих «прозорих офісів». Указана система вже встигла зарекомендувати себе як вдала інновація на шляху подолання корупційної та бюрократичної складової у процесі реєстраційного провадження та надання відповідних послуг громадянам з боку уповноважених державою суб'єктів.

Сутність принципу «єдиного вікна» полягає у тому, що громадянин або юридична особа для вирішення тих чи інших питань може звернутися лише до однієї посадової особи відповідного органу, а також обов'язок посадовця реєстраційного органу, до якого звернулася юридична або фізична особа, прийняти документи, виконати всі дії, потрібні для проведення державної реєстрації, розглянути реєстраційну справу й ухвалити відповідне рішення⁶⁸.

⁶⁷ Юшкевич О. Г. Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 230 с.

⁶⁸ Апанасюк О. Г. Реєстраційне провадження: сутність та особливості. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 31. С. 180–184.

Принципи реєстраційного провадження тісно співпрацюють між собою, вони реалізуються у нерозривному взаємозв'язку. Виключно послідовна реалізація всіх принципів відповідає демократичній природі провадження і дає змогу повною мірою досягти його мети.

§ 2. Суб'єкти реєстраційного провадження

У процесі проведення державної реєстрації між суб'єктами провадження виникають певні організаційні зв'язки, вони вступають один з одним у відповідні відносини. Відносини, що виникають між суб'єктами реєстраційного провадження у сфері державної реєстрації і ґрунтуються на адміністративно-процесуальних нормах, набувають характер правових і можуть бути охарактеризовані як реєстраційні відносини. До складу останніх, як і будь-яких правовідносин, входять суб'єкти, об'єкти, зміст, юридичні факти та юридичні стани.

Треба зауважити, що систему суб'єктів реєстраційних правовідносин можна поділити на дві групи:

1) суб'єкти, які виконують функції щодо ведення провадження, – це наділені владними повноваженнями посадові особи реєстраційного органу, участь яких у провадженні є обов'язковою, оскільки без них проведення державної реєстрації неможливе; це пов'язано насамперед з тим, що остаточне рішення у будь-якій реєстраційній справі, яка розглядається та вирішується у межах провадження, ухвалюється в односторонньому порядку саме цими суб'єктами;

2) суб'єкти, що беруть участь у провадженні з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, – це юридичні і фізичні особи, які вступають ініціаторами реєстраційного провадження.

Першу групу суб'єктів наділено такими повноваженнями:

- проведення реєстраційних дій;
- видача свідоцтва про здійснені реєстраційні дії;
- анулювання реєстрації у випадках, передбачених законом;
- ведення єдиних реєстрів;
- здійснення контрольних функцій за дотриманням вимог та умов щодо проведення реєстраційних дій.

Зацікавленою стороною у реєстраційному провадженні може одночасно бути не один, а двоє і більше громадян або організацій (наприклад, у разі подання до органу реєстрації актів цивільного стану заяви для вступу у шлюб мусить бути зацікавленість двох осіб).

Аналізуючи норми Конституції України, суб'єктів, які здійснюють реєстраційну діяльність, можна класифікувати таким чином.

I. Залежно від того, чиї інтереси представляються у суспільних відносинах, слід розрізняти:

- 1) державні органи (органи виконавчої влади);
- 2) недержавні органи (органи місцевого самоврядування, адміністрації заповідних територій та об'єктів);
- 3) об'єднання громадян, яким надано право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації⁶⁹.

II. За внутрішньою будовою:

- 1) одноособові (Президент України);
- 2) інституційні (Кабінет Міністрів України, міністерства).

Крім конституційного, в підґрунтя класифікації органів виконавчої влади можуть бути покладені й інші критерії:

- обсяг, зміст і характер компетенції органів;
- територіальний масштаб їхньої діяльності;
- порядок вирішення підвідомчих питань;
- становище та місце в системі органів (підпорядкованість органів між собою);
- порядок утворення.

Залежно від обсягу компетенції суб'єкти реєстраційної діяльності поділяються на:

- органи загальної компетенції;
- органи галузевої компетенції;
- органи спеціальної (функціональної або міжгалузевої) компетенції;
- органи предметної компетенції⁷⁰.

Органи загальної компетенції – це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління та координацію усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої або функціональної компетенції, несуть відповідальність за стан справ на відповідній території (на території України, території Автономної Республіки Крим, області, району, міста). Окрім загальних повноважень, вони здійснюють повноваження координаційного характеру у вузькогалузевої сфері. До цих органів належать Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Функція реалізації державної політики у сфері реєстрації покладається на органи галузевої компетенції. *Галузь адміністрування* – це

⁶⁹ Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

⁷⁰ Там само.

поєднання об'єктів адміністрування під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування; система різноманітних ланок і відносин, пов'язаних з управлінням певною групою родинних об'єктів, об'єднаних за їх практичним призначенням.

Органами галузевої компетенції є міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи й інші структури і, відповідно, керують певною галуззю (Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України тощо). Особливістю цих органів є те, що організаційна діяльність суб'єктів адміністрування не виходить за межі їхньої компетенції, їх основне завдання полягає у безпосередньому забезпеченні потреб суспільства в продукції чи послугах. Основним галузевим суб'єктом управління у сфері реєстрації, крім інших органів публічної адміністрації, можна вважати Міністерство юстиції України, яке за допомогою розгалуженої системи реєстраційних органів здійснює зазначену діяльність і забезпечує ведення Єдиних та Державних реєстрів⁷¹, а також Департамент державної реєстрації та нотаріату, що входить до складу Міністерства юстиції України. У межах територіальних підрозділів вказаного Департаменту відбувається реєстрація актів цивільного стану (шлюб, народження дитини, смерть тощо).

Треба підкреслити, що Міністерство юстиції України є найвищим органом розгалуженої ієрархічної піраміди підпорядкованих йому суб'єктів реєстраційного провадження, переважній більшості яких притаманні реєстраційні повноваження, що принципово відрізняються від тих, якими законодавець наділив само це міністерство.

Наступним важливим суб'єктом реєстраційного провадження є Міністерство внутрішніх справ України, до структури якого входить Головний сервісний центр МВС України та його регіональні відділення і філії. Указані органи здійснюють державну реєстрацію та облік призначених для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування автомобілів, автобусів, самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок⁷². У складі Міністерства внутрішніх справ України також функціонує Державна міграційна служба України, до компетенції якої належать реєстрація та

⁷¹ Там само.

⁷² Там само; Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.

облік фізичних осіб за місцем проживання/перебування, а також організація створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування⁷³.

Здійснення переважно тієї ж самої функції публічного управління покладається на органи спеціальної (функціональної або міжгалузевої) компетенції, до яких належать органи, що реалізують виконавчу, контрольно-наглядову, регулятивну та дозвільну функції. Органи спеціальної компетенції здійснюють галузеве та міжгалузеве функціональне (надвідомче) публічне управління⁷⁴.

Такі органи забезпечують реалізацію державної політики у певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають спільний характер для всіх чи багатьох галузей господарства та соціально-культурного будівництва. Для функціональних відомств головне – зовнішня організаційна діяльність, управлінський вплив на інші відомства та об'єкти, що не перебувають у лінійному підпорядкуванні⁷⁵, міжгалузеве управління як координація та контроль здійснюється щодо самостійних, структурно не підпорядкованих органів⁷⁶.

До суб'єктів публічного управління у сфері реєстрації, які наділено спеціальною (функціональною або міжгалузевою) компетенцією, слід відносити, наприклад, Державну регуляторну службу України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, і яка реалізує державнурегуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності⁷⁷.

Також міжгалузевим суб'єктом реєстраційного провадження є Державна податкова служба України, до компетенції якої належать

⁷³ Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

⁷⁴ Там само; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М. : Норма-Инфра-М, 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.

⁷⁵ Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні : монографія / за заг. ред. О. О. Кордуна. Київ : МАУП, 2000. 248 с.

⁷⁶ Макаренко О. В. Державний комітет у системі органів виконавчої влади. Київ, 2002. 16 с.

⁷⁷ Деякі питання Державної регуляторної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-p>.

реєстрація та облік платників податків, платників єдиного внеску, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням, проведення диференціації платників податків тощо⁷⁸.

Підсумовуючи, треба констатувати, що органи публічного управління, які є суб'єктами реєстраційного провадження, характеризуються нестабільністю структури та розгалуженістю системи підпорядкованих органів, проаналізувати які у межах одного дослідження неможливо.

З огляду на вказане актуальність проблеми класифікації суб'єктів, які є суб'єктами реєстраційного провадження, пов'язано, з одного боку, з питаннями щодо визначення їх правового статусу, а з іншого, – з розробленням такої системи координації їхніх дій, яка б забезпечила прозорість, ясність та чіткість функціонування всього механізму публічної влади⁷⁹.

§ 3. Стадії реєстраційного провадження

Установлення сутності та особливостей всіх без винятку видів адміністративних проваджень, зокрема і реєстраційного, передбачає правовий аналіз дій (процедур), які логічно та послідовно змінюють одна одну. Вони називаються *стадіями провадження*. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні власні стадії, не характерні для інших видів.

Поняття стадії реєстраційного провадження необхідно визначити через її ознаки, до яких слід віднести такі: строк, логіку продовження послідовності операцій, якісні особливості кожної стадії (доцільність, ефективність), результат.

Єдині строки для повного циклу реєстраційних проваджень у законодавстві не визначені. Також не встановлено єдині строки для кожної зі стадій цих проваджень, оскільки, зважаючи на різну складність окремих адміністративно-реєстраційних процедур, для них мають бути встановлені різні строки і їх не слід уніфікувати⁸⁰.

⁷⁸ Положення про Державну податкову службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-p>.

⁷⁹ Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

⁸⁰ Качура О. А. Стадії адміністративно-реєстраційного провадження: поняття, ознаки та класифікація. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 56. С. 266–277.

З іншого боку, у кожному з реєстраційних проваджень з метою уникнення затягування вирішення реєстраційної справи варто встановлювати граничний строк. Наприклад, заява про зміну імені, подана у встановленому порядку до відділу державної реєстрації актів цивільного стану, розглядається у тримісячний строк з дня її подання. За наявності поважної причини цей строк може бути продовжено, але не більш як на три місяці⁸¹.

Треба зауважити, що в чинному законодавстві наразі відсутнє визначення стадій реєстраційного провадження. Тому проаналізувати їх систему, етапи та процедурні особливості можна шляхом ретельного вивчення чинних нормативно-правових актів, які регулюють реєстраційні провадження. Так, у реєстраційному провадженні можна виокремити обов'язкові та факультативні стадії, кожна з яких має самостійне процесуальне значення. Слід пам'ятати, що в деяких стадіях регламентація обов'язкового чи факультативного застосування норм реєстраційного провадження є обов'язковою, а у деяких – факультативною, тобто визначення обов'язковості тієї чи іншої стадії розвитку й реалізації матеріальних відносин у загальному механізмі здійснення права є прерогативою законодавця⁸².

Слід зауважити, що сама стадія як складова частина процесуальної діяльності не є цілісною категорією. Її структуру становлять певні *етапи* – сукупність дій, що переслідують яку-небудь внутрішньо-стадійну проміжну мету. Тому ототожнювати стадії реєстраційного провадження з етапами вчинення тієї чи іншої реєстраційної дії недоцільно. Етап – деякою мірою відособлена частина стадії⁸³.

Стадія реєстраційного провадження – більш ємна наукова категорія, що охоплює своїми межами кілька етапів, які складаються з комплексу відповідних дій, спрямованих на досягнення певної проміжної мети в масштабах тієї або іншої стадії реєстраційного провадження. Тобто стадію та етап реєстраційного провадження можна співвіднести як загальне й окреме. Унаслідок цього стадії цілком можна охарактеризувати як послідовний ланцюг етапів певних дій посадових осіб органу державної реєстрації або державного реєстратора

⁸¹ Там само; Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

⁸² Мовчан Д. В. Стадії реєстраційного провадження органів державної виконавчої влади. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (51), ч. 2. С. 25–33.

⁸³ Там само.

одноособово, оскільки деякі стадії реєстраційного провадження, будучи досить складними за структурою, складаються з декількох етапів. При цьому окремі етапи відрізняються один від одного наявністю певних цілей, що мають, однак, проміжний характер і різняться специфікою використовуваних засобів⁸⁴.

Досягнення мети однієї стадії дає достатні підстави для переходу до наступної, однак між етапами в межах стадії такого тісного зв'язку немає. Реалізація будь-якого з етапів має слугувати досягненню мети стадії. Інакше кажучи, стадії в межах провадження поєднуються послідовно, етапи ж у межах стадії можуть бути поєднані і послідовно, і паралельно, одні з них є необхідними, а інші ні. Варто також зазначити, що органам публічної адміністрації, які здійснюють реєстраційне провадження, надаються певні повноваження щодо вибору окремих етапів і визначення їх послідовності, а щодо стадій це недопустимо⁸⁵.

Наразі чинне законодавство та наукові доробки вчених-адміністративістів дають змогу виокремити такі стадії та етапи реєстраційного провадження.

1. Порушення реєстраційного провадження та аналіз наданих заявником документів:

- подання заявником документів, потрібних для проведення державної реєстрації, представникові реєстраційного органу; перелік цих документів є вичерпним і вимагати будь-які додаткові заборонено;
- розгляд та перевірка наданих документів;
- проведення додаткових спеціалізованих перевірок (експертиза, випробування) – факультативний етап;
- за відсутності підстав для залишення документів без розгляду формування реєстраційної справи та фіксація дати надходження документів в журналі обліку реєстраційних дій; із цього моменту починається перебіг процесуальних строків⁸⁶.

2. Розгляд реєстраційної справи й ухвалення рішення:

- представник реєстраційного органу перевіряє подані документи на відсутність підстав для відмови у проведенні державної реєстрації;

⁸⁴ Там само.

⁸⁵ Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

⁸⁶ Апанасюк О. Г. Реєстраційне провадження: сутність та особливості. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 31. С. 180–184.

- за відсутності таких підстав ухвалюється рішення про проведення державної реєстрації;

- за наявності таких підстав видається письмове повідомлення, де зазначаються ці підстави, та документи, що подавалися для проведення державної реєстрації;

- підготовка висновку щодо задоволення звернення про реєстрацію або вмотивована відмова щодо реєстрації;

- надсилання копій щодо методів контролю за зареєстрованим об'єктом відповідному органу публічної адміністрації (у разі передбачення відповідних випадків у законодавстві).

3. Оскарження рішення і його перегляд (така стадія є факультативною):

- оскарження рішення;

- перевірка законності рішення;

- проведення незалежної експертизи;

- ухвалення рішення за результатами перевірки щодо оскарження;

- доведення рішення до відома заявника.

4. Стадія виконання рішення:

- внесення запису до реєстру про проведення державної реєстрації (дата внесення до реєстру запису про проведення державної реєстрації є датою державної реєстрації);

- оформлення реєстраційних документів;

- видача свідоцтва (посвідчення) про державну реєстрацію;

- надання даних про реєстрацію в органи публічної адміністрації, якщо вказані випадки передбачено законодавцем (факультативний етап).

5. Внесення змін до реєстраційних відомостей.

6. Припинення державної реєстрації.

Підставою для внесення у класифікаційну систему стадій реєстраційного провадження таких стадій, як внесення змін до реєстраційних відомостей та припинення державної реєстрації (ці стадії відсутні у більшості наукових робіт на зазначену тематику) є положення чинного законодавства, в яких у певних адміністративно-реєстраційних провадженнях ці стадії визначено в тексті відповідного закону. Так, у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» у деяких статтях та розділах передбачено внесення змін до відомостей, які містяться в Єдиному державному реєстрі, про громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи; державна реєстрація змін до установчих документів юридичної особи; державна реєстрація

змін до відомостей про фізичну особу – підприємця, які містяться в Єдиному державному реєстрі; державна реєстрація припинення юридичної особи; державна реєстрація припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця⁸⁷.

Отже, стадії реєстраційного провадження можна визначити як строкові логічні послідовні операції, кожна з яких має свої якісні особливості (доцільність, ефективність), а у сукупності всі вони створюють зв'язну структуру вказаного провадження, яке приносить юридичний фіксований результат⁸⁸.

Зважаючи на різновид реєстраційного провадження кількість стадій може збільшуватися або зменшуватися, вони можуть виокремлюватися в додаткові етапи, можуть змінювати назви тощо. Але головним критерієм змісту стадії реєстраційного провадження має бути чітке та повноцінне відображення безпосередньої процедури провадження. Беззаперечне дотримання законодавчого порядку, яким врегульовано ту чи іншу процедуру реєстраційного провадження, дає змогу пришвидшити процес державної реєстрації, що, в свою чергу, сприятиме підвищенню рівня дотримання прав і законних інтересів відповідних суб'єктів.

§ 4. Види реєстраційних проваджень та їх правове регулювання

Як було зазначено у попередніх підрозділах, система суб'єктів реєстраційного провадження є дуже розгалуженою, з чого можна зробити висновок, що і кількість видів самого провадження є значною.

Реальні межі реєстраційного провадження може визначити лише чинне адміністративно-процесуальне законодавство. Зауважимо, що сьогодні суспільні відносини у сфері державної реєстрації регулюють понад 750 нормативно-правових актів. Спираючись на аналіз указаної законодавчої бази, здійснений деякими вченими, можна детермінувати такі об'єкти реєстраційного провадження⁸⁹.

1. Події:

а) народження; б) смерть; в) зникнення безвісти; г) вчинений або підготовлюваний делікт.

⁸⁷ Качура О. А. Стадії адміністративно-реєстраційного провадження: поняття, ознаки та класифікація. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 56. С. 266–277.

⁸⁸ Там само.

⁸⁹ Кузьменко О. В. Природа реєстраційного провадження. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2009. № 1. С. 81–87.

2. Цивільні стани:

а) укладання та розрив шлюбу; б) всиновлення; в) встановлення батьківства; г) зміна прізвища, імені та по батькові тощо.

3. Фізичні та юридичні особи як носії юридичних прав та обов'язків:

а) правовий статус фізичних та юридичних осіб; б) виникнення, зміна та припинення особистих немайнових прав; в) виникнення, зміна та припинення особистих майнових прав; г) покладення юридичних обов'язків; г) обмеження деяких особистих майнових прав.

4. Учасники виборчих процесів:

а) кандидати на виборну посаду; б) члени виборчих комісій; в) представники від кандидатів, які здійснюють нагляд за дотриманням законності у процесі виборів, тощо.

5. Об'єкти, пов'язані із здійсненням економічної, підприємницької та інформаційної діяльності:

а) угоди; б) ліцензії; в) нотаріальна діяльність; г) брокерська діяльність; г) фінансові операції (тендери); д) правочини; е) інвестиції; е) іпотека; ж) випуски цінних паперів, сертифікатів; з) майнові застави; и) операції зі шкідливими речовинами; і) роботи з геологічного вивчення надр; ї) випуск і проведення лотерей; й) заборони на здійснення деяких фінансових операцій; к) банківські рахунки; л) засоби масової інформації та інформаційні агентства.

6. Нерухомість:

а) споруди; б) земельні ділянки; в) небезпечні виробничі об'єкти; г) аеродроми; г) порти; д) вокзали тощо.

7. Матеріальні об'єкти:

а) цінні папери; б) транспортні засоби, сільськогосподарська техніка та інші механізми; в) зброя та боєприпаси, їх аналоги, спеціальні засоби самооборони; г) поліграфія і засоби кольорового копіювання; г) медичні препарати та обладнання; д) результати науково-дослідної, дослідно-конструкторської та творчої діяльності; е) реєстратори розрахункових операцій за товари або послуги; е) товарно-касові книги; ж) кіно- і відеопродукція; з) небезпечні речовини; и) продукти харчування; і) деякі види промислового обладнання; ї) продукти генної інженерії; й) окремі сорти рослин; к) племінні тварини; л) ветеринарні препарати, субстанції, корма та кормові добавки; м) засоби захисту та регулятори росту рослин, добрива; н) пасіки; о) символіка, логотипи; п) відбитки іменників (спеціальних знаків, що засвідчують виготовлювачів ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів); р) товарні знаки і знаки обслуговування; с) промислові зразки; т) топографія інтегральних мікросхем; у) джерела іонізуючого випромінювання; ф) гуманітарна допомога; х) небезпечні фактори.

8. Документи, їх проекти та реквізити:

а) нормативно-правові акти та їх проекти; б) індивідуальні акти публічного управління; в) статuti; г) регламенти; ґ) державні акти на право власності; д) довідки; е) свідоцтва; є) посвідчення; ж) довіреності; з) сертифікати; и) документи Національного архівного фонду; і) технічні умови на продукцію; ї) заповіді; й) доручення; к) зміни та доповнення до документів; л) посвідчувальні написи, написи на документах.

9. Проекти і програми: а) інвестиційні проекти; б) інноваційні проекти; в) проекти угод про розподіл продукції; г) проекти і програми міжнародної технічної допомоги; ґ) науково-технічні програми.

10. Географічні об'єкти:

а) лінії закордонного плавання; б) кваліфіковані позначки про проходження товару; в) маршрути тощо⁹⁰.

Зважаючи на множинність об'єктів реєстраційного провадження, треба констатувати, що спектр видів реєстраційних проваджень є дуже розгалуженим і потребує проведення додаткових об'ємних наукових досліджень. Водночас можна сформулювати приблизний список основних його видів:

1) державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

2) державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади;

3) реєстрація об'єднань громадян;

4) реєстрація прав власності на нерухоме майно;

4) державна реєстрація іноземних інвестицій;

5) реєстрація тварин;

6) державна реєстрація (перереєстрація) виробів медичного призначення;

7) державна реєстрація (облік) зовнішньоекономічних договорів (контрактів) на здійснення експортних операцій із брухтом чорних металів;

9) реєстрація та облік фізичних осіб за місцем проживання/пребування тощо⁹¹.

Зважаючи на розгалужену систему видів державної реєстраційної діяльності, логічно говорити про відповідну велику кількість нормативних актів, що становлять основу правового регулювання реєстраційного провадження.

⁹⁰ Там само.

⁹¹ Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації : організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

Спираючись на сутність компетенції органів публічної адміністрації, систематизувати вказану нормативно-правову базу можна, виокремивши акти загального, галузевого та функціонального управління.

Нормативно-правові акти загального управління, що регламентують реєстраційне провадження, класифікуються так: закони України, акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій тощо⁹².

До нормативно-правових актів **галузевого управління**, що регламентують реєстраційне провадження, можна віднести відомчі акти міністерств, державних служб, агентств, інспекцій, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також керівників відділів і служб місцевих державних адміністрацій.

Нормативно-правовими актами функціонального управління, що регламентують реєстраційне провадження, є акти управління функціональних органів управління.

Прикладами першої групи нормативно-правових актів, що мають безпосередній стосунок до регулювання порядку та особливостей реєстраційної діяльності, є Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», яким врегульовано відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців⁹³, «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»⁹⁴, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»⁹⁵, «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень»⁹⁶ тощо.

⁹² Там само.

⁹³ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

⁹⁴ Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

⁹⁵ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.

⁹⁶ Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень : Закон України від 18.11.2003 № 1255-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-15>.

До другої групи нормативно-правових актів, що регулюють реєстраційне провадження, можна віднести, наприклад, наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні та Положення про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності»⁹⁷, наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення про реєстрацію платників податку на додану вартість»⁹⁸ тощо.

Прикладом нормативно-правових актів функціонального управління можуть слугувати Рішення національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Положення про порядок реєстрації випуску (випусків) акцій при заснуванні акціонерних товариств» тощо.

Підсумовуючи інформацію параграфу, можна констатувати, що механізм правового регулювання реєстраційного провадження характеризується значною розгалуженістю відповідних нормативно-правових актів, подекуди їх неузгодженістю та невпорядкованістю, крім того, непоодинокими є випадки дублювання реєстраційних норм. У зв'язку з цим вчені вказують на проблему систематизації та оптимізації науково обґрунтованого нормативного матеріалу реєстраційної системи та визначення її відповідних стандартів. Без такої систематизації і стандартизації держава не може ефективно здійснювати функцію охорони суспільної безпеки і порядку, а громадяни істотно обмежуються в можливості реалізації конституційного права на захист своїх інтересів у сфері публічного управління⁹⁹.

⁹⁷ Про затвердження Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні та Положення про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності: Наказ Міністерства юстиції України від 21.02.2006 № 12/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-06>.

⁹⁸ Про затвердження Положення про реєстрацію платників податку на додану вартість : Наказ М-ва фінансів України від 14.11.2014 № 1130 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1456-14>.

⁹⁹ Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Що таке реєстраційна діяльність держави?
2. Охарактеризуйте правову сутність реєстраційного провадження.
3. Яке місце посідає реєстраційне провадження у системі адміністративного процесу?
4. Установіть види суб'єктів реєстраційного провадження.
5. Охарактеризуйте стадії реєстраційного провадження.
6. Які види реєстраційних проваджень ви можете назвати?
7. Охарактеризуйте систему нормативно-правових актів, що регулюють реєстраційне провадження.

ГЛАВА 5. ДОЗВІЛЬНО-ЛІЦЕНЗІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

§ 1. Поняття та особливості дозвільно-ліцензійного провадження

Попри відому теоретико-правову конструкцію, відповідно до якої громадянам, на відміну від суб'єктів публічного адміністрування, дозволено все, що прямо не заборонено законом, стосовно низки варіантів діяльності потрібно отримати дозвіл. Такого роду ситуація зумовлена передусім особливим характером здійснюваної діяльності, що потенційно може завдати шкоди безпеці громадян та інтересам держави.

Дозвільне провадження становить окремий вид провадження, в межах якого встановлюється порядок здійснення конкретних дозвільних процедур (надання дозволу, проведення попередніх контрольних заходів, застосування оперативних санкцій до невідного суб'єкта дозвільних правовідносин тощо).

Мета цієї процедури, як і контрольно-наглядової, різнопланова: забезпечити державну та громадську безпеку, захистити громадян, суспільство, державу від шкоди, яка їм може бути завдана неправомірним вчиненням суб'єктами дозволеної законом діяльності, щодо якої встановлено відносну заборону; запобігти неприпустимому ризику, з пов'язаним із заповіданням шкоди життю, навколишньому середовищу, з обмеженням конкуренції, з нерівномірним доступом до обмежених ресурсів, із порушенням безпеки особистості, суспільства та держави.

Призначення процедури – встановити порядок здійснення органами виконавчої влади дозвільних повноважень і гарантувати заявникам можливість реалізувати своє право на отримання конкретного виду дозволу на об'єкт або діяльність за умови дотримання ними всіх вимог, установлених законом. При цьому можливість отримання юридичною або фізичною особою такого дозволу ставиться в залежність від наявності різних умов і розсуду адміністративних органів, які здійснюють видання дозволів. Значення дозвільної системи зумовлюється характером об'єктів, щодо яких вона застосовується. Ці об'єкти становлять потенційну небезпеку людям, їх життю та здоров'ю, а також навколишньому середовищу.

Ознаками дозвільних процедур є такі:

- це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування;
- множинність суб'єктів, правоможних надавати дозволи;

– множинність видів дозволів (ліцензія, сертифікат, спеціальний дозвіл, рішення, погодження тощо).

Серед дозвільних проваджень виділяють:

– провадження щодо видачі дозволів (у тому числі узгодження) на зайняття певним видом діяльності. До цієї групи належить видача свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю, дозволу на діяльність з випуску й обігу цінних паперів, дозволу на право керування транспортними засобами і видача свідоцтв про право керування цими засобами, дозволу на виконання міжнародних польотів цивільних повітряних суден, узгодження проектів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог забезпечення безпеки дорожнього руху тощо;

– провадження, пов'язані із видачею ліцензій (спеціальний вид дозволу) на певний вид господарської діяльності, перелік який передбачений в ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року;

– провадження, пов'язані з видачею дозволів на операції з певними об'єктами (на придбання, збереження, носіння та перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин, інших предметів і речовин, щодо збереження і використання яких установлені спеціальні правила; на рух транспортних засобів із великогабаритними, великогазовими, небезпечними вантажами; на придбання вибухових матеріалів підприємствами та організаціями тощо);

– провадження, пов'язані з отриманням дозволу на проведення окремих заходів (наприклад, дозволу на проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, проведення різних спортивних, видовищних та інших масових заходів) та дозволів і узгоджень на розміщення певних об'єктів (дозвіл на спорудження об'єктів міськбуду, узгодження проектів землевпорядкування проектів будівництв тощо).

Суб'єктами адміністративної дозвільної процедури є органи, організації та посадові особи, наділені публічно-владними повноваженнями з надання дозволів, контролю (нагляду) за дотриманням правил дозволеної діяльності. У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» закріплене поняття дозвільні органи, до яких належать суб'єкти, що надають адміністративні послуги, посадові особи, вповноважені видавати документи дозвільного характеру. Вони діють у межах наданої їм компетенції в установленому законодавством порядку та формах. Уповноваженими органами дозвільної процедури є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які мають відповідну компетенцію і

наділені публічно-владними повноваженнями з надання дозволів, нагляду за дотриманням правил дозвільної діяльності. Дозвільна компетенція вповноважених органів не передбачає широкої оперативної самостійності та наявності широких дискреційних повноважень. Законодавство, що стосується дозвільної сфери (діяльності), намагається врегулювати дозвільну компетенцію вповноважених органів із вичерпною повнотою

Норми, які визначають повноваження суб'єктів публічної адміністрації, підстави та форми дозвільної діяльності є матеріально-правовою основою цієї діяльності. До них належать відповідні норми Конституції України, Законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» та інші.

Норми, які встановлюють порядок здійснення суб'єктами публічної адміністрації дозвільної діяльності, а також участі останніх у процесі розгляду справ щодо порушень законодавства, норми якого регулюють дозвільну діяльність, утворюють процесуально-правову основу. Серед процесуальних норм слід розрізняти норми адміністративного права і господарсько-процесуального права. Необхідність такого відокремлення ґрунтується на складній правовій природі дозвільних відносин, учасником яких є суб'єкти публічної адміністрації та суб'єкти господарювання. З одного боку, дозвільна діяльність має виконавчо-розпорядчий характер, а, з іншого – учасником зазначених відносин є суб'єкти господарювання, діяльність яких потребує упорядкування.

Окремою складовою дозвільно-ліцензійного провадження є ліцензування. Ліцензування – це порядок надання дозволів на здійснення окремих видів діяльності спеціально уповноваженими на те державою органами. Тобто ліцензія виступає документом, який вказує на легітимацію вказаних господарських відносин, вона зазначає, що той чи інший суб'єкт господарювання працює на ринку добровільно і законно. Ліцензування застосовується в Україні з метою підвищення надійності економіки держави та недопущення на ринок товарів і послуг, які не відповідають встановленим на рівні держави стандартам і вимогам.

Ліцензування є одним із заходів державного регулювання господарських відносин в Україні, воно є своєрідним превентивним заходом і служить для попередження негативних наслідків діяльності монопольних організацій, захисту найважливіших сфер життя, внутрішнього ринку та національних інтересів. Ліцензування по своїй

суті не протистоїть розвитку ринкових відносин, а стимулює їх активність шляхом використання наявних можливостей.

Основу ліцензування складає сам акт видачі (переоформлення чи анулювання) ліцензії, що містить у собі, як безпосередньо видачу (переоформлення чи анулювання) ліцензії, так і ряд підготовчих дій, що покликані вирішити питання про можливість такої видачі (переоформлення, призупинення, анулювання).

Зокрема, до підготовчих дій перед видачею ліцензії відносяться наступні, визначені законодавством України юридично значимі дії:

- прийом і реєстрація органом виконавчої влади центрального чи місцевого рівня документів, необхідних для видачі ліцензії;
- розгляд документів у встановлений законодавством термін;
- проведення в необхідних випадках перевірок і експертиз;
- ухвалення уповноваженим державним органом рішення про видачу ліцензії заявникові;
- оформлення ліцензії, її реєстрація в ліцензійному реєстрі з певного виду господарської діяльності відповідного органу державної влади, який здійснює ліцензування, а також у Єдиному ліцензійному реєстрі.

До дій органа, що здійснює ліцензування, які проводяться після видачі ліцензії, відносяться наступні: проведення контролю за діяльністю ліцензіата; переоформлення, видача дубліката чи копії ліцензії, анулювання ліцензії.

Видача ліцензії, є юридичним фактом, що дає право відповідним уповноваженим на те органам держави здійснювати контроль за правильністю надання ліцензії та законністю здійснення відповідного виду господарської діяльності, а контроль, у свою чергу, дозволяє встановлювати обґрунтованість наявності в ліцензіата дозволу на здійснення визначеного виду діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Ліцензуванню, як правило, підлягають ті види діяльності, у стимулюванні розвитку яких зацікавлена держава (страхування, зв'язок, медична діяльність і т.д.). Адже сам процес надання ліцензій передбачає необхідність виконання певних зобов'язань, ліцензійних вимог і умов. Тобто існує спеціалізований відбір здобувачів та ліцензіатів, за умовами якого перші намагаються довести свою здатність здійснювати той чи інший вид господарської діяльності, а другі – свою здатність працювати на ринку товарів і послуг та здійснювати свою діяльність належним чином у межах діючого законодавства.

Виходячи з цього, можна стверджувати, що коли фізична чи юридична особа займається одним із видів діяльності, які підлягають ліцензуванню або бажає отримати ліцензію для здійснення такого

виду діяльності, вона намагається «відшліфувати» свої знання, показати себе з кращого боку. Від цього виграє не лише підприємець, але і споживач, а в кінцевому результаті – держава. Причому, як свідчить історія, остання не завжди у своїй діяльності в сфері управління економікою керувалася виключно меркантильними інтересами.

Ліцензування служить своєрідним засобом для попередження можливих правопорушень, об'єктивно протиправних діянь і для запобігання діям (факторам) об'єктивного характеру, непідконтрольних людині, у тому числі при мимовільній дії джерел підвищеної небезпеки.

До повноважень органів ліцензування віднесено:

1) отримання та розгляд заяв з документами, а також повідомлення, подання яких до органу ліцензування передбачено законом, і за результатом їх розгляду прийняття рішення щодо видачі ліцензії;

2) розробка проектів ліцензійних умов і змін до них та подає їх в установленому порядку на затвердження Кабінету Міністрів України, якщо інше не встановлене законом;

3) здійснення контролю за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов;

4) формування та ведення ліцензійного реєстру;

5) формування та ведення ліцензійних справ, забезпечення їхнього зберігання, передачі та одержання у паперовій та/або електронній формі;

6) здійснення інформаційного та методичного супроводження ліцензування;

7) надання інформації з ліцензійних справ та у порядку, встановленому Законом України «Про доступ до публічної інформації»;

8) розміщення на своєму офіційному веб-сайті рішення, прийняті ним відповідно до цього Закону за відповідним видом господарської діяльності, не пізніше робочого дня, наступного за днем їх прийняття тощо.

§ 2. Стадії дозвільно-ліцензійного провадження

У дозвільній процедурі можна виділити такі стадії:

1) попередню (порушення дозвільної справи);

2) розгляду дозвільної справи і прийняття рішення;

3) виконання рішення;

4) контролю (нагляд) над дотриманням особами, які отримали дозвіл, установлених вимог і умов;

5) переоформлення, продовження дозволів;

6) застосування заходів примусу за допущені порушення правил і умов, припинення дії правонадільних актів.

Останні три стадії є факультативними.

У процесі організаційної діяльності не існує такої жорсткої послідовності стадій, як у юрисдикційних процесах: стадії організаційної роботи можуть здійснюватися паралельно, навіть мінятися місцями. Так, відповідальність може настати раніше, ніж переоформлення ліцензії; нагляд і акредитація здійснюються в один і той самий час, при цьому атестацію можна вважати формою нагляду. Тому наведена послідовність стадій є умовною.

Початком дозвільної процедури є дії особи, яка бажає отримати документ дозвільного характеру, пов'язані з поданням заяви про видання дозволу.

У невідного суб'єкта є право звернутися із заявою і, відповідно, порушити (ініціювати) дозвільну справу. Вимоги до змісту і форми заяви визначаються КМУ, а також законами: наприклад, у сфері ліцензування – органом ліцензування. Заявник зобов'язаний підготувати пакет документів дозвільного характеру. У багатьох випадках стягується плата за видання (переоформлення) документів дозвільного характеру (адміністративний збір), яка визначається відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» (п. 2 ст. 4). Прийняття від суб'єкта господарювання або вповноваженої ним особи заяви про отримання (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру здійснюється адміністратором у центрі надання адміністративних послуг.

На цій стадії дозвільний орган провадить дії, спрямовані на перевірку заяви і пакета документів на предмет відповідності формальним вимогам.

Якщо заявник не дотримується зазначених вимог, це може бути підставою для відмови у виданні документа дозвільного характеру. Однак відповідно до Закону «Про ліцензування окремих видів діяльності» «не допускається вимагати від претендента ліцензії подання документів, не передбачених законами». Законом можуть установлюватися інші підстави для відмови у виданні документа дозвільного характеру. Відмова у виданні документа дозвільного характеру на підставах, не передбачених законом, не допускається. Реєстрація заяви означає, що заведено дозвільну справу, і породжує обов'язок суб'єкта влади його розглянути, а отже, крім усього іншого, перевірити дотримання обов'язкових загальних і спеціальних вимог. Спеціальні вимоги зумовлені специфікою окремих видів діяльності або режиму об'єкта. До них належать кваліфікаційні вимоги до претендентів ліцензії, працівників ліцензованої організації, наявність спеціальних приміщень, обладнання, технічних засобів. Якщо вимоги безпосередньо

впливають із чинних норм і правил, то умови визначаються на основі правил, але з урахуванням конкретних обставин.

На другій стадії дозвільний орган розглядає дозвільну справу по суті, тобто збирає необхідну інформацію про об'єкт або діяльність і приймає рішення про видання дозволу або відмову, оприлюднюючи своє рішення на порталі електронних сервісів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Аналіз нормативно-правових актів дає підстави розуміти поняття «дозвіл» як допуск, із яким пов'язується початок і вчинення дозволеної діяльності або використання дозволених об'єктів. Оформляється такий допуск за допомогою прийняття уповноваженим органом виконавчої влади – дозвільним органом за клопотанням фізичної або юридичної особи дозволу – індивідуального правозастосовного акта, що наділяє цю особу спеціальною правоздатністю або надає їй персональне суб'єктивне право (дозвіл на введення об'єкта в експлуатацію). Із юридичної точки зору дозвіл має всі властивості адміністративного акта. Він є індивідуальним правовим актом уповноваженого органу виконавчої влади про визнання або підтвердження державою виникнення, обмеження, переходу або припинення прав на об'єкти (предмети) дозвільної системи або на вчинення певної діяльності (дій).

Правовим наслідком отримання дозволу є новий статус здобувача дозволу, що включає юридичні обов'язки, які реалізуються в адміністративно-правових відносинах, підтверджувати відповідність установленим вимогам, підлягати контролю та нагляду.

Органи, які видали дозволи, під час здійснення нагляду мають право проводити планові та позапланові перевірки відповідності проваджуваної ліцензіатом діяльності ліцензійним вимогам і умовам, складати за результатами перевірки акти із зазначенням конкретних порушень і здійснювати інші повноваження відповідно до закону. Суб'єкт, який отримав дозвіл (установа, водій транспортного засобу та ін.), зобов'язаний забезпечити умови для проведення перевірок, зокрема й надати необхідну інформацію та документи. Фактично всі дозвільні органи одночасно є суб'єктами адміністративного нагляду. Отримання дозволу на вчинення певної діяльності не завжди повністю легалізує її результати, іноді потребує додаткової легітимації. У багатьох випадках продукція, що випускається, використовувані засоби, результати роботи повинні бути сертифіковані відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінки відповідності». Для кожної стадії дозвільної процедури характерні певні етапи, які зумовлені специфікою діяльності, об'єкта, щодо яких видається документ дозвільного характеру

ГЛАВА 6. ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ

§ 1. *Поняття та особливості виконавчого провадження*

Інститут примусового виконання судових та інших рішень існує стільки, скільки існує інститут держави та державності. Однак лише в новітні історичні часи юридична практика іде шляхом формування в Україні спеціалізованої структури, яка здійснює виключно виконавче провадження. Такою структурою є державна виконавча служба України.

Саме державну виконавчу службу України наділено широким спектром прав щодо реалізації завдань з примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів у законодавчо встановленому адміністративно-процедурному порядку, яке здійснюється у межах міжгалузевого правового інституту з домінуючою адміністративною складовою – виконавчого провадження.

Виконання рішення – заключний етап юрисдикційної діяльності. Без реалізації цієї стадії (етапу) юрисдикційної (правозахисної діяльності) втрачається сенс попередньої діяльності суду та інших органів (осіб), уповноважених на здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, територіальних громад та держави.

Виконавче провадження – це діяльність суб'єктів, наділених повноваженнями щодо примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які у добровільному порядку не були виконані.

У ст. 3 Закону України «Про виконавче провадження» визначено перелік рішень, які підлягають примусовому виконанню:

- рішення, ухвали, постанови судів в адміністративних та цивільних справах;
- судові накази;
- виконавчі написи нотаріусів;
- вироки, ухвали і постанови судів у кримінальних справах та справах про адміністративні делікти (у частині майнових стягнень);
- посвідчення комісій по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій;
- постанови державних виконавців про стягнення виконавчого збору, постанов державних виконавців чи приватних виконавців про стягнення витрат виконавчого провадження, про накладення штрафу, постанов приватних виконавців про стягнення основної винагороди;

– постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

– рішення інших державних органів та рішень Національного банку України, які законом визнано виконавчими документами;

– рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», а також рішень інших міжнародних юрисдикційних органів у випадках, передбачених міжнародним договором України;

– рішення (постанови) суб'єктів державного фінансового моніторингу (їх уповноважених посадових осіб), якщо їх виконання за законом покладено на органи та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень¹⁰⁰.

Стаття 2 Закону України «Про виконавче провадження» передбачає, що виконавче провадження здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенство права;

2) обов'язковість виконання рішень;

3) законність;

4) диспозитивність;

5) справедливість, неупередженість та об'єктивність;

6) гласність та відкритість виконавчого провадження;

7) розумність строків виконавчого провадження;

8) співмірність заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями;

9) забезпечення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців, приватних виконавців¹⁰¹.

Стаття 14 Закону України «Про виконавче провадження» чітко вказує на коло учасників, які залучаються до проведення виконавчих дій. До таких належать:

– державний виконавець;

– сторони (стягував і боржник);

– представники сторін;

– прокурор;

– експерт;

¹⁰⁰ Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

¹⁰¹ Там само.

- спеціаліст;
- перекладач;

- суб'єкт оціночної діяльності – суб'єкт господарювання, особи, права інтелектуальної власності яких порушено, – за виконавчими документами про конфіскацію та знищення майна на підставі статей 176, 177 і 229 Кримінального кодексу України, статті 15-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

До того ж, для проведення виконавчих дій за потреби можуть бути залучені поняті, працівники поліції, представники органів опіки і піклування, інших органів та установ у порядку, встановленому згаданим вище законом.

Інші органи, установи, організації і посадові особи забезпечують участь у виконавчому провадженні лише у випадках, передбачених законом, на вимогу чи за дорученням державного виконавця.

Обов'язки і права державних виконавців визначено у ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження». Так, державний виконавець зобов'язаний вживати передбачених цим законом заходів примусового виконання рішень, неупереджено, своєчасно і в повному обсязі вчиняти виконавчі дії. Державний виконавець зобов'язаний:

- здійснювати заходи примусового виконання рішень у спосіб та в порядку, які встановлено виконавчим документом і цим законом;

- надавати сторонам виконавчого провадження, їхнім представникам та прокурору як учаснику виконавчого провадження можливість ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження;

- розглядати в установлені законом строки заяви сторін, інших учасників виконавчого провадження та їхні клопотання;

- заявляти в установленому порядку про самовідвід за наявності обставин, передбачених цим законом;

- роз'яснювати сторонам та іншим учасникам виконавчого провадження їхні права та обов'язки;

- невідкладно, не пізніше наступного робочого дня після одержання відповідного звернення від Державного концерну «Укроборонпром», акціонерного товариства, створеного шляхом перетворення Державного концерну «Укроборонпром», державного унітарного підприємства, у тому числі казенного підприємства, яке є учасником Державного концерну «Укроборонпром» або на момент припинення Державного концерну «Укроборонпром» було його учасником, господарського товариства в оборонно-промисловому комплексі, визначеного частиною першою статті 1 Закону України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності», вчинити дії щодо зняття арешту

з майна, щодо якого було здійснено заходи із заміни майна, передбачені статтею 11 Закону України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності».

З метою реалізації завдань виконавчого провадження державного виконавця наділено правом:

– проводити перевірку виконання боржниками рішень, що підлягають виконанню відповідно до Закону України «Про виконавчі провадження»;

– проводити перевірку виконання юридичними особами незалежно від форми власності, фізичними особами, фізичними особами – підприємцями рішень стосовно працюючих у них боржників;

– з метою захисту інтересів стягувача одержувати безоплатно від державних органів, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових осіб, сторін та інших учасників виконавчого провадження необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки та іншу інформацію, в тому числі конфіденційну;

– за наявності вмотивованого рішення суду про примусове проникнення до житла чи іншого володіння фізичної особи безперешкодно входити на земельні ділянки, до житлових та інших приміщень боржника – фізичної особи, особи, в якій перебуває майно боржника чи майно та кошти, що належать боржникові, від інших осіб, проводити в них огляд, у разі потреби примусово відкривати їх в установленому порядку із залученням працівників поліції, опечатувати такі приміщення, арештовувати, опечатувати та вилучати майно, що належить боржникові, яке там перебуває та на яке згідно із законом можливо звернути стягнення; примусове проникнення на земельні ділянки, до житлових та інших приміщень у зв'язку з примусовим виконанням рішення суду про виселення боржника та вселення стягувача і рішення про усунення перешкод у користуванні приміщенням (житлом) здійснюється виключно на підставі такого рішення суду;

– безперешкодно входити на земельні ділянки, до приміщень, сховищ, іншого володіння боржника – юридичної особи, проводити їх огляд, примусово відкривати та опечатувати їх;

– накладати арешт на майно боржника, опечатувати, вилучати, передавати таке майно на зберігання та реалізовувати його в установленому законодавством порядку;

– накладати арешт на кошти та інші цінності боржника, зокрема на кошти, які перебувають у касах, на рахунках у банках, інших фінансових установах та органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (крім коштів на єдиному рахунку,

відкритому у порядку, визначеному статтею 35-1 Податкового кодексу України, коштів на рахунках платників податків у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, коштів на електронних рахунках платників акцизного податку, коштів на рахунках із спеціальним режимом використання, спеціальних та інших рахунках, звернення стягнення на які заборонено законом), на рахунки в цінних паперах, а також опечатувати каси, приміщення і місця зберігання грошей;

– здійснювати реєстрацію обтяжень майна в процесі та у зв'язку з виконавчим провадженням;

– використовувати за згодою власника приміщення для тимчасового зберігання вилученого майна, а також транспортні засоби стягувача або боржника за їхньою згодою для перевезення майна;

– звертатися до суду або органу, який видав виконавчий документ, із заявою (поданням) про роз'яснення рішення, про видачу дубліката виконавчого документа у випадках, передбачених цим законом, до суду, який видав виконавчий документ, із заявою (поданням) про встановлення чи зміну порядку і способу виконання рішення, про відстрочку чи розстрочку виконання рішення;

– приймати рішення про відстрочку та розстрочку виконання рішення (крім судових рішень) за наявності письмової заяви стягувача;

– звертатися до суду з поданням про розшук дитини, про постановлення вмотивованого рішення про примусове проникнення до житла чи іншого володіння боржника – фізичної або іншої особи, в якій перебуває дитина, стосовно якої складено виконавчий документ про її відібрання;

– звертатися до суду з поданням про примусове проникнення до житла чи іншого володіння боржника – фізичної або іншої особи, в якій перебуває майно боржника чи майно та кошти, що належать боржникові від інших осіб;

– викликати фізичних осіб, посадових осіб з приводу виконавчих документів, що перебувають у виконавчому провадженні; у разі якщо боржник без поважних причин не з'явився за викликом виконавця, виконавець має право звернутися до суду щодо застосування до нього приводу;

– залучати в установленому порядку понятих, працівників поліції, інших осіб, а також експертів, спеціалістів, а для проведення оцінювання майна – суб'єктів оціночної діяльності – суб'єктів господарювання;

– накладати стягнення у вигляді штрафу на фізичних, юридичних та посадових осіб у випадках, передбачених законом;

– застосовувати під час примусового виконання рішень фото- і кінозйомку, відеозапис;

– вимагати від матеріально відповідальних і посадових осіб боржників – юридичних осіб або боржників – фізичних осіб надання пояснень за фактами невиконання рішень або законних вимог виконавця чи іншого порушення вимог законодавства про виконавче провадження;

– у разі ухилення боржника від виконання зобов'язань, покладених на нього рішенням, звертатися до суду за встановленням тимчасового обмеження у праві виїзду боржника – фізичної особи чи керівника боржника – юридичної особи за межі України до виконання зобов'язань за рішенням або погашення заборгованості за рішеннями про стягнення періодичних платежів;

– залучати в разі потреби до проведення чи організації виконавчих дій суб'єктів господарювання, зокрема на платній основі, за рахунок авансового внеску стягувача;

– отримувати від банківських та інших фінансових установ інформацію про наявність рахунків та/або стан рахунків боржника, рух коштів та операції за рахунками боржника, а також інформацію про договори боржника про зберігання цінностей або надання боржнику в майновий найм (оренду) індивідуального банківського сейфа, що охороняється банком;

– здійснювати інші повноваження, передбачені цим законом¹⁰².

Вимоги державного виконавця щодо примусового виконання рішень є обов'язковими для всіх установ, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на всій території України. Невиконання вказаних вимог тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством.

Державні виконавці є головними суб'єктами адміністративного процесу, але в виконавчому провадженні важливу роль відіграють зацікавлені сторони, такі як стягувач і боржник.

Стягувач – фізична або юридична особа чи держава, на користь чи в інтересах яких видано виконавчий документ.

Боржник – фізична або юридична особа, яка зобов'язана за рішенням вчинити певні дії (передати майно, виконати інші обов'язки, передбачені рішенням) або утримуватися від їх вчинення¹⁰³.

¹⁰² Там само.

¹⁰³ Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2008. 352 с.

У виконавчому процесі можуть брати участь декілька боржників і стягувачів. Є право щодо іншої сторони брати участь у провадженні самостійно або доручити таке право у виконавчому провадженні одному із співучасників.

Сторони та інші учасники виконавчого провадження мають право ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, подавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у проведенні виконавчих дій, давати усні й письмові пояснення в процесі виконавчих дій, висловлювати свої доводи та міркування з усіх питань, що виникають під час виконавчого провадження, зокрема під час проведення експертизи, заперечувати проти клопотань, доводів та міркувань інших учасників виконавчого провадження, заявляти відводи, оскаржувати дії (бездіяльність) державного виконавця з питань виконавчого провадження та користуватися іншими правами відповідно до чинного законодавства.

Заінтересовані сторони можуть реалізувати свої права й обов'язки у виконавчому провадженні самостійно або через представників. Водночас особиста участь громадянина у виконавчому провадженні не позбавляє його права мати представника. Повноваження представника мають бути підтверджені довіреністю, виданою та оформленою відповідно до вимог закону¹⁰⁴.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконавче провадження» **не можуть бути представниками у виконавчому провадженні:**

- 1) особи, які не мають повної цивільної дієздатності;
- 2) судді, слідчі, прокурори, працівники підрозділів, які провадять оперативно-розшукову діяльність, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності – суб'єкти господарювання, які діють як учасники цього виконавчого провадження, виконавці та помічники приватних виконавців, крім випадків, якщо вони діють як законні представники або уповноважені особи відповідного органу, що є стороною виконавчого провадження;
- 3) інші особи, які відповідно до закону не можуть здійснювати представництво.

Для з'ясування та роз'яснення питань, що виникли під час виконавчого провадження і потребують спеціальних знань, державний виконавець з власної ініціативи або за наявністю заяви від сторін призначає своєю постановою *експерта або спеціаліста*, а в інших

¹⁰⁴ Там само.

випадках – кількох спеціалістів або експертів, для оцінювання майна – суб'єктів оцінювальної діяльності – суб'єктів господарювання.

Як експерт або спеціаліст може бути запрошена будь-яка дієздатна особа, яка має необхідні знання і досвід роботи у певній галузі.

Експерт несе кримінальну відповідальність за відмову без поважних причин брати участь під час виконавчого провадження, а також за надання неправдивих висновків під час здійснення виконавчого провадження.

Участь *перекладача* у виконавчому провадженні врегульовано нормою статті 21 Закону України «Про виконавче провадження», якою визначено, що у разі необхідності під час провадження виконавчих дій державний виконавець або сторони (їх представники) можуть запросити перекладача.

Перекладачем може бути будь-яка дієздатна особа, яка володіє мовами, знання яких є необхідним для перекладу.

Перекладач має право на винагороду за виконану роботу, що належить до витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій. Розмір такої винагороди визначається в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Перекладач несе кримінальну відповідальність у разі завідомо неправильного перекладу, а також за відмову виконати обов'язки перекладача, про що попереджається державним виконавцем.

Прокурор як учасник виконавчого провадження має право ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених законом, мають право доступу до автоматизованої системи виконавчого провадження, право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виконавця у порядку, встановленому законом, надавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у вчиненні виконавчих дій, надавати усні та письмові пояснення, заперечувати проти клопотань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом¹⁰⁵.

Поняті у виконавчому провадженні можуть бути запрошені будь-які дієздатні особи, які не мають особистої заінтересованості у провадженні виконавчих дій і не пов'язані між собою або з учасниками виконавчого провадження родинними зв'язками, підлеглистю

¹⁰⁵ Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

чи підконтрольністю. Кількість понять під час вчинення виконавчих дій не може бути менше двох.

Присутність понять є обов'язковою під час вчинення виконавчих дій, пов'язаних: з примусовим входженням до нежитлових приміщень і сховищ, де зберігається майно боржника, на яке звернено стягнення, або майно стягувача, яке має бути повернене йому в натурі; до житлових будинків і квартир для забезпечення примусового виселення з них та вселення в них; до будинків, квартир та інших приміщень, в яких перебуває дитина, яка має бути передана іншим особам відповідно до рішення суду; під час проведення огляду, арешту, вилучення і передання майна.

Понятий має право знати, для участі у провадженні яких виконавчих дій його запрошено, на підставі якого виконавчого документа вони провадяться, а також робити зауваження з приводу провадження виконавчих дій. Зауваження понятого підлягають занесенню до акта відповідної виконавчої дії.

Понятий зобов'язаний засвідчити факт, зміст і результати виконавчих дій, під час провадження яких він був присутній. Перед початком виконавчих дій державний виконавець зобов'язаний роз'яснити понятим їхні права й обов'язки, про що зазначається в акті.

Державний виконавець, експерт, спеціаліст, суб'єкт оцінювальної діяльності – суб'єкт господарювання і перекладач не можуть брати участь у виконавчому провадженні й підлягають відводу, якщо вони є близькими родичами сторін, їхніх представників або інших осіб, що беруть участь у виконавчому провадженні, або зацікавлені в результаті виконання рішення, або є інші обставини, що викликають сумнів у їх неупередженості.

Відвід має бути вмотивованим, викладеним у письмовій формі і заявленим до закінчення виконавчого провадження.

§ 2. Стадії виконавчого провадження

Виконавець відкриває виконавче провадження на підставі виконавчого документа:

- 1) за заявою стягувача про примусове виконання рішення;
- 2) за заявою прокурора у разі представництва інтересів громадянина або держави в суді;
- 3) якщо виконавчий документ надійшов від суду у випадках, передбачених законом;
- 4) якщо виконавчий документ надійшов від суду на підставі ухвали про надання дозволу на примусове виконання рішення іноземного суду (суду іноземної держави, інших компетентних органів

іноземної держави, до повноважень яких належить розгляд цивільних чи господарських справ, іноземних чи міжнародних арбітражів) у порядку, встановленому законом;

5) у разі якщо виконавчий документ надійшов від Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів¹⁰⁶.

Виконавчий документ передається до виконавчої служби безпосередньо стягувачем або у передбачених законом випадках пересилається державному виконавцю тим органом, який його ухвалив.

Прийняття виконавчих документів здійснюється діловодом відповідного підрозділу державної виконавчої служби. Діловод реєструє отримані документи і передає їх начальнику підрозділу державної виконавчої служби.

Загальні вимоги, що стосуються змісту та форми виконавчих документів, закріплено у ст. 4 Закону України «Про виконавче провадження».

У виконавчому документі зазначаються:

1) назва і дата видачі документа, найменування органу, підвище, ім'я, по батькові та посада посадової особи, яка його видала;

2) дата прийняття і номер рішення, згідно з яким видано документ;

3) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та, за наявності, по батькові (для фізичних осіб) стягувача та боржника, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або адреса місця проживання чи перебування (для фізичних осіб), дата народження боржника – фізичної особи;

4) ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань стягувача та боржника (для юридичних осіб – за наявності); реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання в установленому порядку відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті) боржника (для фізичних осіб – платників податків);

5) резолютивна частина рішення, що передбачає заходи примусового виконання рішень;

6) дата набрання рішенням законної чинності (крім рішень, що підлягають негайному виконанню);

7) строк пред'явлення рішення до виконання.

¹⁰⁶ Там само.

Виконавчий документ щодо виконання пред'являється у визначені процесуальні строки:

- виконавчі документи можуть бути пред'явлені до примусового виконання – протягом трьох років;
- посвідчень комісій з трудових спорів – протягом трьох місяців;
- документ про стягнення періодичних платежів у справах про стягнення аліментів, відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок каліцтва чи іншого ушкодження здоров'я, втрати годувальника тощо може бути пред'явлено до виконання протягом усього періоду, на який присуджено платежі¹⁰⁷.

Стягувач, який пропустив строк пред'явлення виконавчого документа до виконання, має право звернутися із заявою про поновлення такого строку до суду, який розглядав справу як суд першої інстанції.

Державний виконавець після надходження виконавчого документа виносить постанову про відкриття виконавчого провадження. Копія постанови про відкриття виконавчого провадження надсилається стягувачу, боржнику та органу (посадовій особі), який видав виконавчий документ¹⁰⁸.

Стадія відкриття провадження передбачає здійснення державним виконавцем і інших дій, спрямованих на забезпечення своєчасної та ефективною реалізації виконавчих документів. Такі дії в літературі часто називають підготовчими. Часто вони полягають у встановленні місця проживання та роботи боржника та з'ясуванні розміру його заробітної плати.

Так, у разі відсутності відомостей про місце проживання (перебування) боржника за виконавчими документами про стягнення аліментів, відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом чи іншим ушкодженням здоров'ю або у зв'язку з втратою годувальника, а також дитини за виконавчими документами про відібрання дитини державний виконавець звертається до суду з поданням про винесення ухвали про розшук боржника або дитини.

У разі відсутності відомостей про місце зазначення майна боржника за зазначеними виконавчими документами державний виконавець виносить постанову про розшук майна.

Виконання може проводитись у робочі дні з шести до двадцяти двох годин. Конкретний час здійснення виконавчих дій визначається

¹⁰⁷ Там само.

¹⁰⁸ Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ : Атіка, 2008. 352 с.

державним виконавцем. Проведення виконавчих дій у неробочі та святкові дні, встановлені законодавством, допускається лише у випадках, коли зволікання неможливе, або у разі, якщо вони не можуть бути здійснені в інші дні з вини боржника. Проведення виконавчих дій у нічну пору допускається з дозволу начальника відповідного органу державної виконавчої служби і лише у випадках, якщо невиконання рішення створює загрозу життю чи здоров'ю громадян. Проведення виконавчих дій у неробочі та святкові дні або у нічну пору здійснюється на підставі постанови державного виконавця, затвердженої начальником відповідного органу державної виконавчої служби, якому він безпосередньо підпорядковується.

За загальним правилом державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а з виконання рішення немайнового характеру – у двомісячний строк. В окремих випадках законодавець установлює інші строки здійснення виконавчого провадження.

Починаючи виконувати рішення, державний виконавець повинен пересвідчитись, чи отримав боржник копію постанови про відкриття виконавчого провадження і чи були ним здійснені дії, спрямовані на добровільне виконання рішення у встановлений постановою строк.

Якщо копія постанови про відкриття виконавчого провадження була одержана боржником несвоєчасно, через що він був позбавлений можливості добровільно виконати рішення у встановлений строк, державний виконавець зобов'язаний відкласти провадження виконавчих дій та поновити боржникові термін для добровільного виконання рішення¹⁰⁹.

У разі повного добровільного виконання рішення боржником у встановлений строк державний виконавець складає про це відповідний акт, який є підставою для закінчення виконавчого провадження.

Якщо ж боржник у встановлений строк добровільно не виконав рішення, державний виконавець невідкладно розпочинає його примусове виконання.

Законодавство встановлює чотири види заходів примусового виконання:

- 1) звернення стягнення на майно боржника;
- 2) звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника;

¹⁰⁹ Там само.

3) вилучення у боржника і передання стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні;

4) інші заходи, передбачені рішенням, наприклад учинення певних дій, не пов'язаних із переданням майна або коштів: ремонт чи переобладнання приміщень, передання дитини на виховання тощо.

Відповідно до ст. 39 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено **підстави закінчення виконавчого провадження** у випадках:

1) визнання судом відмови стягувача від примусового виконання судового рішення;

2) затвердження судом мирової угоди, укладеної сторонами у процесі виконання рішення;

3) припинення юридичної особи – сторони виконавчого провадження, якщо виконання її обов'язків чи вимог у виконавчому провадженні не допускає правонаступництва, смерті, оголошення померлим або визнання безвісно відсутнім стягувача чи боржника;

4) прийняття Національним банком України рішення про відкриття банківської ліцензії та ліквідацію банку-боржника;

5) скасування або визнання нечинним рішення, на підставі якого видано виконавчий документ, або визнання судом виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню;

6) письмової відмови стягувача від одержання предметів, вилучених у боржника під час виконання рішення про передачу їх стягувачу, або знищення речі, що має бути передана стягувачу в натурі або оплатно вилучена;

7) закінчення строку, передбаченого законом для відповідного виду стягнення, крім випадку, якщо існує заборгованість із стягнення відповідних платежів;

9) фактичного виконання в повному обсязі рішення згідно з виконавчим документом;

10) повернення виконавчого документа без виконання на вимогу суду або іншого органу (посадової особи), який видав виконавчий документ;

11) надіслання виконавчого документа до суду, який його видав, у випадку, передбаченому частиною третьою статті 63 цього закону;

12) якщо рішення фактично виконано під час виконання рішення Європейського суду з прав людини;

13) непред'явлення виконавчого документа за відновленим виконавчим провадженням у строки, визначені статтею 41 цього закону;

14) якщо стягнені з боржника в повному обсязі кошти не витребувано стягувачем протягом року та у зв'язку з цим перераховані до Державного бюджету України;

15) в інших випадках, передбачених законом.

Про закінчення виконавчого провадження державний виконавець виносить постанову, яка затверджується начальником відповідного відділу державної виконавчої служби. Копія постанови у 3-денний строк надсилається сторонам та суду або іншому органу (посадовій особі), які видали виконавчий документ. Постанова про закінчення виконавчого провадження може бути оскаржена сторонами до начальника відповідного відділу державної виконавчої служби або до суду у 10-денний строк.

Наслідки завершення виконавчого провадження (ст. 40). У разі закінчення виконавчого провадження (крім закінчення виконавчого провадження за судовим рішенням, винесеним у порядку забезпечення позову чи вжиття запобіжних заходів, а також, крім випадків нестягнення виконавчого збору або витрат виконавчого провадження, нестягнення основної винагороди приватним виконавцем), повернення виконавчого документа до суду, який його видав, арешт, накладений на майно (кошти) боржника, знімається, відомості про нього виключаються з Єдиного реєстру боржників, скасовуються інші вжиті виконавцем заходи щодо виконання рішення, а також проводяться інші необхідні дії у зв'язку із закінченням виконавчого провадження.

Завершене виконавче провадження не може бути розпочате знову, крім випадків, передбачених законом.

У разі якщо у виконавчому провадженні державним виконавцем накладено арешт на майно боржника, у постанові про закінчення виконавчого провадження або повернення виконавчого документа до суду або іншого органу (посадовій особі), який його видав, державний виконавець зазначає про зняття арешту, накладеного на майно боржника.

За заявою боржника державний виконавець видає йому додаткові копії вищезазначеної постанови для їх пред'явлення до органів, що здійснюють реєстрацію майна або ведуть реєстр заборони на його відчуження, для зняття арешту, накладеного на майно.

У разі закінчення виконавчого провадження внаслідок офіційного оприлюднення повідомлення про визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури виконавчі документи можуть бути повторно пред'явлені до виконання у визначені статтею 22 Закону України «Про виконавче провадження» строки, якщо у зв'язку із припиненням провадження у справі про банкрутство вимоги, підтвержені такими документами, не були задоволені повністю або частково та не вважаються погашеними (списаними,

прощеними) відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»¹¹⁰.

Відновлення виконавчого провадження (ст. 41). У разі якщо постановою державного виконавця про закінчення виконавчого провадження або повернення виконавчого документа стягувачу визнається судом незаконною чи скасовується начальником відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або керівником відповідного органу державної виконавчої служби, або якщо до державного виконавця надійшло рішення суду про скасування заходів до забезпечення позову, а також у разі повернення виконавчого документа з іншого відділу державної виконавчої служби виконавче провадження підлягає відновленню протягом трьох робочих днів з дня надходження рішення суду, виконавчого документа чи постанови керівника відповідного органу державної виконавчої служби.

За наявності обставин, якщо у разі подальшого перешкодження боржником проживанню (перебуванню) стягувача у приміщенні, в яке його вселено, стягувач має право звернутися до державного виконавця із заявою про відновлення виконавчого провадження, державний виконавець має право повторно здійснити примусове вселення стягувача та накласти на боржника штраф у подвійному розмірі відповідно до статті 89 Закону України «Про виконавче провадження».

Виконавче провадження підлягає відновленню у триденний строк з дня надходження до державного виконавця відповідної заяви стягувача.

Про відновлення виконавчого провадження державний виконавець виносить постанову, копії якої не пізніше наступного дня надсилаються до суду, який визнав незаконною постанову державного виконавця, сторонам, а також органу (посадовій особі), який видав виконавчий документ.

У разі відновлення виконавчого провадження стягувач, суд або орган (посадова особа), якому повернуто виконавчий документ, зобов'язаний у тримісячний строк з дня надходження відповідної постанови пред'явити його до виконання¹¹¹.

¹¹⁰ Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

¹¹¹ Там само.

Усі дії учасників виконавчого провадження є процесуальними і вчиняються у межах, установлених законодавством. Алгоритм дій і порядок виконавчого провадження визначено Законом України «Про виконавче провадження».

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Дайте визначення поняття «виконавче провадження».
2. Перелічіть ознаки суб'єктів виконавчого провадження.
3. Назвіть спеціальні права сторін виконавчого провадження.
4. Яким є співвідношення понять «стягувач» і «позивач»?
5. У чому полягає принцип територіальності у виконавчому провадженні?
6. Які строки передбачено для виконавчого провадження?
7. У яких випадках виконавче провадження відкладається?
8. Якими є підстави та порядок зупинення виконавчого провадження?
9. Чи може застосовуватись примусове виконання рішення до набрання ним законної чинності?

ГЛАВА 7. КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВЕ ПРОВАДЖЕННЯ

§ 1. Поняття та особливості контрольно-наглядового провадження

Контроль є основним і найдієвішим способом забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Проте, незважаючи на його досить поширене використання у назвах і тексті законодавчих та підзаконних актів, сутність, значення та особливості контролю як одного із найпоширеніших способів забезпечення дисципліни і законності в державному управлінні не з'ясовано й понині. Такий висновок насамперед підтверджується ототоженням у законодавстві контролю з іншим способом забезпечення дисципліни та законності – наглядом, визначенням різних за видами та обсягом контрольних чи наглядових повноважень суб'єктів державного управління.

Досить часто державні органи, в назві яких є слово «контроль», наділяються лише наглядовими повноваженнями, і навпаки, ті, у назві яких є слово «нагляд», уповноважено здійснювати контрольні повноваження. Чинне законодавство не містить визначення понять «контроль», «державний контроль», «контроль у державному управлінні», а головне – перелік системи органів контролю чи нагляду, координаційного органу поміж них тощо.

Сказане стосується і наукової літератури з адміністративного права та державного управління, в якій контроль розглядається насамперед як функція управління та один із найефективніших способів (засобів) забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови контроль визначається як *перевірка* відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам, складова частина управління економічними об'єктами та процесами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проєктами й угодами. У Новому тлумачному словнику української мови контроль визначається як *«перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось»*. Як *«нагляд над чим-небудь із метою перевірки»* тлумачиться контроль у Сучасному словнику іншомовних слів.

Реалізація контрольної функції в державі покладається на систему відповідних органів, які отримали назву «контрольно-наглядові».

Важливою ланкою контрольно-наглядових органів держави є державні інспекції (адміністрації). *Державні служби (інспекції, адміністрації)* – санітарні, податкові, протипожежні тощо – спеціальні державні органи, покликані здійснювати функції контролю і нагляду за дотриманням підприємствами, організаціями, установами, посадовими особами і громадянами окремих установлених відповідними правовими актами правил: санітарних, податкових, протипожежних, ветеринарних тощо.

Завдання, функції та повноваження із загального контролю виконують усі без винятку органи законодавчої, виконавчої та судової влади, що знайшло відповідне втілення у таких назвах, як «парламентський контроль», «контроль органів виконавчої влади» та «судовий контроль». Сказане стосується і органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які як колективні суб'єкти (зі статусом юридичної особи або без такого статусу) здійснюють контроль у довірених їм сферах (відповідно, самоврядний та громадський контроль). Контрольними повноваженнями наділено керівників та начальників усіх рівнів та усіх без винятку органів (підрозділів, служб), що охоплюється назвою «відомчий контроль» (внутрішньоапаратний контроль, внутрішньоорганізаційний контроль тощо).

Деякі науковці відносять «контрольно-наглядову владу» до окремої гілки державної влади, наголошуючи на тому, що деякі із відомих інституцій влади не належать до трьох гілок загальноновизнаних органів влади: законодавчої, виконавчої та судової. Сказане стосується Президента України, органів прокуратури, Національного банку України тощо. Тобто контрольно- хоча наглядові органи й утворюються тими або іншими вищими органами держави (парламентом, президентом та ін.), проте у системі державного апарату посідають окреме місце: маючи власну чітко визначену компетенцію, вони відіграють відносно самостійну роль у державі та суспільстві. Ці органи не є ланкою, елементом, «частиною» якихось інших державних структур і тому можуть розглядатись як окремий різновид органів держави.

Отже, контроль не можна цілком ототожнювати з якоюсь однією інституцією або лише з одним напрямом (гілкою або функцією) здійснення влади (зокрема державної або виконавчої), оскільки він має «наскрізне» значення щодо інституцій та напрямів (гілок або функцій) здійснення будь-якої влади, маючи в цьому розумінні певні інтегруючі, об'єднуючі риси.

Здійснюючи контрольну функцію, держава є об'єктом контролю з боку громадян та інших осіб, які проживають на її території. Такий контроль отримав назву «громадського контролю».

Загалом Україна має достатньо розгалужену систему контролю. Контроль здійснюють державні органи загальної компетенції (надвідомчий контроль), вищі за підпорядкованістю органи відомчої компетенції (відомчий контроль), спеціалізовані контролюючі органи міжвідомчої компетенції, створені для здійснення суто контрольних повноважень за предметною спрямованістю (міжвідомчий контроль). Водночас говорити про те, що система контролю в державному управлінні працює чітко, не можна.

Для з'ясування сутності контролю у публічному управлінні необхідною є характеристика чинного законодавства, в нормативно-правових актах якого використовується категорія «контроль». Так, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» *державний нагляд (контроль)* визначено як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

У Законі України «Про акціонерні товариства» *контроль* визначено як «вирішальний вплив або можливість здійснення вирішального впливу на господарську діяльність суб'єкта господарювання, що здійснюється, зокрема, шляхом реалізації права володіння або користування всіма активами чи їх значною частиною, права вирішального впливу на формування складу, результати голосування та ухвалення рішення органами управління суб'єкта господарювання, а також вчинення правочинів, які надають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання».

Поняття *митного контролю* сформульовано у Митному кодексі України, в якому під таким розуміється «сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм Митного кодексу України, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку».

Низка цінних для уточнення методології контролю визначень міститься у Законі України «Про прикордонний контроль». Зокрема, *прикордонний контроль* у ньому визначено як «державний контроль,

що здійснюється Державною прикордонною службою України, який містить у собі комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів». Метою такого контролю є протидія незаконному переміщенню через державний кордон. *Контрольні органи і служби* у цьому законі визначено як «державні органи і служби, що здійснюють санітарний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з території України культурних цінностей, інші передбачені законом види державного контролю при перетинанні державного кордону».

Одним із недоліків чинного законодавства є ототожнення контролю та нагляду. Незважаючи на те, що у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та інших законодавчих актах контроль та нагляд вживаються як синоніми, проте ці категорії не тотожні одна одній, а поняття «державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» більш властиве для характеристики сутності саме нагляду, а не контролю, оскільки йдеться лише про виявлення порушень вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління тощо, що є сутністю саме контролю.

Інший приклад наглядно засвідчує те, що всупереч назві законодавчого акта – Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» – законодавець визначає нагляд як систему тимчасових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб.

Контрольні дії таких органів, як пожежна інспекція, санітарна служба, та деяких інших законодавець називає наглядом, що закріплено в назвах цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо, хоча вони мають усі ознаки контролюючих органів, оскільки наділені правом втручання у професійну діяльність підконтрольного об'єкта і притягують правопорушників до юридичної відповідальності.

Змістовну відмінність між термінами «контроль» та «нагляд» в державному управлінні краще простежити крізь призму співвідношення цих двох понять. Так:

1) між термінами «контроль» і «нагляд» не існує чіткої семантичної різниці, оскільки у тлумачних словниках зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд» і навпаки, або за допомогою слова «перевірка»; збігається і мета контролю та

нагляду, якою є дотримання чинного законодавства, під яким варто розуміти сукупність законодавчих та підзаконних актів;

2) будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження (перевірку), тоді як контрольні повноваження є прерогативою лише деяких із них, оскільки є пов'язаними із припиненням протиправних дій, притягненням винного до відповідальності, відміною акта управління підконтрольного об'єкта й відстороненням його від виконання службових обов'язків;

3) *нагляд* у широкому його значенні варто розглядати як окрему форму чи метод контролю, його стадію, оскільки суб'єкт його здійснення не втручається у професійну діяльність того органу, за яким він наглядає; у разі вузького розуміння нагляду його суб'єктами є лише органи прокуратури; отже, варто розрізнити два види нагляду: загальний, який є окремою формою, методом або стадією і здійснюється будь-яким суб'єктом державного управління, та спеціальний – той, який здійснюють лише органи прокуратури;

4) нагляд порівняно з контролем є більш вузьким за обсягом владних повноважень, оскільки його суб'єкт не може втручатись у професійну діяльність об'єкта, який перевіряється.

У науковій літературі поняття «*контроль*» розглядається в широкому і вузькому аспектах. У першому разі – як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, які мають забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль. У вузькому – як перевірка підконтрольних об'єктів.

Отже, контроль – явище багатогранне і багатопланове. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль можна охарактеризувати як гарантію, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінську функцію, умову ефективної діяльності тощо.

Під **контролем** в управлінні зазвичай розуміють:

1) одну з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, поставленим перед ним;

2) здійснювану всіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб'єкти якої можуть втручатись в господарську діяльність підконтрольного об'єкта.

Необхідно також розрізняти такі поняття, як «контроль у публічному управлінні» та «державний контроль», перше з яких є ширшим за змістом, оскільки його суб'єктами є всі органи управління – як державні, так і недержавні (громадські об'єднання, окремі громадяни). Натомість суб'єктами державного контролю є лише державні органи.

Характерними *особливостями* контролю в публічному управлінні як одного із способів забезпечення дисципліни та законності в публічному управлінні є такі:

1) контроль є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим та найбільш дієвим способом забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні, оскільки за його допомогою виявляється найбільша кількість зловживань, він є однією з найважливіших гарантій ухвалення правильного управлінського рішення та своєчасного і доброякісного його виконання;

2) здійснюється як державними, так і недержавними суб'єктами, їх посадовими особами, а також усіма керівниками (начальниками), передбачає утворення спеціальних органів та служб, які мають статус міжвідомчих, відомчих чи спеціалізованих суб'єктів контролю;

3) передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління чи відсторонення його від виконання службових обов'язків;

4) поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів (фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи), які доцільно розглядати як об'єкти контролю в державному управлінні; відповідно, його предметом є діяльність (бездіяльність) фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи;

5) регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами;

6) є організаційною (неправовою) формою публічного управління, оскільки не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, однак є підставою для подальшого здійснення його суб'єктами дій юридичного характеру;

7) здійснюється у різних формах, основною серед яких є перевірка;

8) присутній на всіх стадіях управлінського процесу;

9) здійснюється повсякденно й безперервно;

10) виконує чотири основні функції:

- пізнавально-інформаційну, яка полягає у перевірці відповідності функціонування підконтрольного об'єкта встановленим правилам;
- профілактичну, яка дає змогу попередити порушення встановлених вимог і заданих параметрів діяльності підконтрольного об'єкта;
- методичну, яка реалізується під час надання допомоги підконтрольному об'єкту;
- примусову, яка полягає у припиненні протиправних дій підконтрольного об'єкта, відміні або призупиненні його рішень, відстороненні від виконання професійних завдань, притягненні до відповідальності та відновленні порушених прав;

11) дає змогу не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об'єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об'єкту, що має бути пріоритетним під час контрольної діяльності;

12) є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізії, інвентаризацію, тощо, які слід розглядати як його окремі методи.

Беручи до уваги зазначені особливості **контролю в публічному управлінні**, його визначають як функцію держави й усіх без винятку суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечать таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділяється правом втручання у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, скасування або припинення дії його рішення та притягнення останнього до відповідальності.

§ 2. Принципи контрольно-наглядового провадження

Принципи контрольно-наглядового провадження визначаються як першооснови, основні ідеї, вихідні пункти, передумови, вимоги і правила, кожне з яких лише доповнює їх сутність, підсилює їх значення як регуляторів контролю. На відміну від мети та завдань контролю, його принципи у нормативно-правових актах визначено більш послідовно. Так, у ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» до принципів такого виду контролю віднесено:

– пріоритетність безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування та розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами й цілями у сфері господарської діяльності;

– підконтрольність і підзвітність органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;

– рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;

– гарантування прав суб'єкту господарювання;

– об'єктивність та неупередженість здійснення державного нагляду (контролю);

– наявність підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю);

– відкритість, прозорість, плановість і системність державного нагляду (контролю);

– неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю);

– невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;

– відповідальність органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства;

– дотримання умов міжнародних договорів України;

– незалежність органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян.

У ст. 4 Закону України «Про прикордонний контроль» зазначено, що він здійснюється на засадах:

– законності;

– відкритості;

– забезпечення поваги до людської гідності та рівності осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, які є загальноправовими принципами;

– здійснення його виключно спеціально підготовленими з цією метою військовослужбовцями та працівниками Державної прикордонної служби України;

– вибірковість контрольних заходів на підставі оцінювання ризиків – це можна вважати вимогами, які висуваються до контролю, а отже, і його специфічними принципами.

Такий підхід зустрічається і в інших джерелах, зокрема принципами *валютного контролю* названо такі: пріоритет економічної доцільності в реалізації державної політики в сфері валютного регулювання і валютного контролю, єдність зовнішньої і внутрішньої валютної політики в Україні, забезпечення державою захисту прав резидентів і нерезидентів під час здійснення валютних операцій, рівності перед законом усіх суб'єктів права власності у сфері валютного регулювання, забезпечення контролю за валютними операціями, що здійснюються резидентами та нерезидентами на території України; *бюджетного контролю*: об'єктивність, неупередженість та обґрунтованість, повнота охоплення всієї сукупності дій учасників бюджетного процесу під час здійснення бюджетного контролю і відображення виявлених фактів вчинення бюджетних правопорушень, єдність, що забезпечується завдяки єдиній правовій базі та єдиним стандартам у сфері здійснення бюджетного контролю, гласність, відповідальність; *парламентського контролю*: народовладдя, законність і доцільність контролю, визнання парламентського контролю вищою формою контролю в державі, врахування конституційного положення про те, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, гласність контролю, відповідальність суб'єкту контролю перед державою та підконтрольними об'єктами за об'єктивність контролю, систематичність, плановість, дієвість, неупередженість та ефективність контролю, виключність суб'єктів контролю, визнання в процесі контролю пріоритету особистих прав і свобод людини та громадянина, відокремлення громадянського суспільства від держави.

Перелік принципів контролю визначено у Лімській декларації керівних принципів контролю 1977 року, ухваленій на IX Конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI), в якій до таких віднесено незалежність, об'єктивність, компетентність та гласність.

У науковій літературі можна зустріти універсальний перелік принципів контролю та його окремих видів. Так, наприклад, В. М. Гаращук принципами контролю називає такі:

- універсальність, що означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва;
- систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);
- безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, не зацікавлених у його результатах);

- реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);
- дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій та реагування на правопорушення);
- гласність (дає змогу, а в деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів або інших осіб, зацікавлених у результатах контролю).

Більшість із принципів контролю, які визначають науковці, є загальноправовими або принципами державного управління. Такими є законність, верховенство права, гласність, професіоналізм, централізм, рівність, відповідальність тощо. Найбільш поширеним серед науковців є підхід, згідно з яким принципи контролю об'єднуються у дві групи:

1) загальні, які є похідними від загальноправових принципів та загальних принципів державного управління;

2) спеціальні, характерні лише для контрольно-наглядового провадження.

Принципи контролю є похідними і від принципів організації державного апарату, до яких науковці відносять:

- пріоритет прав і свобод людини;
- єдність і поділ влади;
- верховенство права;
- законність;
- ієрархічність;
- поєднання виборності та призначуваності;
- демократизм методів і стилю роботи;
- змінюваність;
- поєднання колегіальності та єдиноначальності;
- гласність і врахування громадської думки;
- професійна компетентність;
- економічність, програмування, науковість;
- право рівного доступу до державної служби тощо.

Що стосується спеціальних принципів контрольно-наглядового провадження, то більшість науковців виділяє такі:

- *нормативна урегульованість* – означає, що мета та завдання контролю, його принципи, суб'єкти контролю, об'єкти контролю, повноваження суб'єктів та об'єктів контролю, предмет контролю, форми та методи контролю, а також процедури його здійснення мають визначатися чинним законодавством;

– *принцип незалежності* контролю полягає у тому, що суб'єкти його здійснення мусять бути незалежними від керівних органів підконтрольного об'єкта, а також інших суб'єктів (наприклад конкурентів), зацікавлених у його результатах; цей принцип означає, що органи контролю можуть вирішувати покладені на них завдання лише тоді, коли вони є незалежними від підконтрольних суб'єктів і захищеними від стороннього впливу, що має забезпечуватися низкою юридичних гарантій, проте деякі види контролю, наприклад внутрішньовідомчий, таку залежність допускають;

– *оперативність (раптовість)* контролю полягає у якнайшвидшому реагуванні суб'єкта контролю на отриману інформацію про порушення дисципліни та законності підконтрольним об'єктом, оскільки неочікувана перевірка гарантує одержання об'єктивної інформації про реальний стан на підконтрольному об'єкті й заважає зацікавленим особам усунути чи приховати негативні явища безпосередньо перед проведенням контрольних заходів;

– *спеціалізація* контролю полягає у зосередженні контрольної діяльності на відносно вузьких напрямках чи окремих видах діяльності підконтрольного об'єкта, цей принцип тісно пов'язано із принципом розподілу повноважень між суб'єктами контролю;

– *об'єктивність* контролю полягає у тому, що під час його здійснення мають бути з'ясовані як негативні, так і позитивні аспекти, що належать до предмету перевірки, пом'якшуючі вину та обтяжуючі вину обставини; об'єктивність передбачає своєчасне, всебічне і повне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до чинного законодавства, заслуховування пояснень, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, порівнянь тощо;

– *деполітизація та деідеологізація* означає те, що контроль не допускає функціонування режиму політичної доцільності, вибору об'єкта чи предмета контролю за політичною ознакою;

– *доцільність* контролю передбачає вибір із переліку можливих об'єктів контролю того, стосовно якого є більше підтверджених фактів щодо невідповідності його функціонування встановленим правилам;

– *комплексність* контролю полягає у тому, що під час його здійснення мають бути з'ясовані всі дані, що належать до предмету перевірки;

– *обізнаність* передбачає знання суб'єктом контролю мети та завдань контролю, особливостей організаційно-штатної структури підконтрольного об'єкта та багатьох інших важливих обставин;

– *неупередженість* контролю полягає у тому, що результати контролю визначаються в разі з'ясування всіх аспектів функціонування

підконтрольного об'єкта і лише після його завершення, будь-які вказівки щодо перевірки того чи іншого об'єкта із заздалегідь відомим щодо нього негативним рішенням не допускаються; неупередженість досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, не зацікавлених у його результатах;

– *універсальність* контролю визначається тим, що об'єктами його перевірки та аналізу можуть бути будь-які особи, предмети, дії (бездіяльність), документи тощо, також можуть застосовуватись різні форми та методи контролю;

– *результативність* контролю полягає в адекватному реагуванні на виявлені недоліки, їх усуненні, наданні допомоги підконтрольному об'єкту, вжитті заходів щодо недопущення їх у майбутньому, а в разі виявлення позитивного результату – у заохоченні особи, поширенні такого досвіду;

– *офіційність* контролю передбачає вручення представнику підконтрольного об'єкта документів, що уповноважують суб'єкта на його перевірку;

– *принцип взаємодії* полягає у використанні можливостей усіх контролюючих суб'єктів під час проведення спільного контрольного заходу;

– *раціональність* розподілу контролюючих повноважень передбачає використання всіх можливостей контролюючого суб'єкта, щоб жоден із предметів контролю не залишився без уваги, а затрачені час та сили дали змогу отримати об'єктивні результати;

– під час *розподілу повноважень* ураховується спеціалізація суб'єктів контролю, їх стаж, навички та вміння; цей принцип дає змогу уникнути дублювання у роботі контролюючих органів, підбирати за фахом кваліфіковані кадри контролерів, зосереджувати зусилля на відповідному напрямі контролю;

– *відповідальність* контролюючого органу полягає у тому, що за невиконання вимог законодавства чи заподіяння неправомірними діями збитків підконтрольному об'єкту суб'єкт контролю його посадові особи несуть відповідальність згідно із законом; цей принцип є деталізацією конституційного положення, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України).

Отже, ключовими властивостями принципів контрольного-наглядового провадження є такі.

1. Їх прямо чи опосередковано закріплено в нормативно-правових актах, що дає змогу розглядати їх як норми-принципи, порушення яких тягне за собою юридичну відповідальність, насамперед дисциплінарну.

2. Визначають природу, сутність і зміст контролю, його головне призначення.

3. Стосуються всіх напрямів діяльності контролюючих органів, визначають організаційно-правові основи їх побудови та функціонування.

4. Є обов'язковими для виконання, забезпечують його дієвість та ефективність.

5. Відображають найбільш загальні риси контролю.

6. Їх основним призначенням є узаконення та впорядкування контрольних дій, тобто вони визначають основи, ідеї, правила та вимоги, відповідно до яких має здійснюватися контроль.

§ 3. Суб'єкти контрольного-наглядового провадження

Наразі дуже важко дати вичерпний перелік органів, які здійснюють контрольний-наглядову діяльність у державі. Обумовлено це передусім тим, що постійні реформаційні процеси в Україні призводять до трансформації державних органів та зміни їх підпорядкованості; по-друге, неможливо дослідити всю сукупність нормативно-правових актів, які охоплюють контрольний-наглядові функції органів публічної адміністрації.

У навчальній та науковій літературі також відсутня єдність щодо класифікації суб'єктів здійснення контрольного-наглядової діяльності. Так, одні науковці виокремлюють контроль з боку органів законодавчої влади, громадський контроль, контроль з боку представницьких органів місцевого самоврядування, судовий контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів. Інші обмежуються державним та громадським контролем. Треті виокремлюють контрольну діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, громадський контроль, судовий контроль, нагляд прокуратури, контроль органів місцевого самоврядування, внутрішньовідомчий контроль тощо.

Найбільш оптимальною є класифікація суб'єктів контрольного-наглядового провадження, яка містить у собі:

1) контроль з боку органів державної влади, підвидами якого є парламентський, президентський, урядовий, контроль міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів влади, судовий контроль;

2) самоврядний (представницький) контроль;

3) громадський контроль;

4) міжнародний контроль.

Контроль з боку органів державної влади є найбільш розповсюдженим та дієвим. Особливість його полягає у тому, що суб'єкти його здійснення представляють державу й, відповідно, називаються державними. Основним критерієм (підставою, ознакою) виокремлення вищезазначених різновидів державного контролю є об'єкт (предмет), на який спрямовано контроль, наприклад державний контроль за використання земель сільськогосподарського призначення, державний контроль у сфері ліцензійної діяльності, державний контроль на ринку цінних паперів України, державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні, державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, державний контроль у галузі автомобільних перевезень, державний контроль у сфері національної безпеки України тощо.

Специфічними ознаками контрольно-наглядового провадження, що здійснюється органами державної влади, є такі:

1) державний контроль є найпоширенішим і найбільш дієвим, підтвердженням чого є розгалужена система суб'єктів, які його здійснюють, та результати їх контрольної діяльності;

2) це є комплексним поняттям, оскільки об'єднує такі його підвиди, як парламентський контроль, президентський контроль, контроль здійснюваний органами виконавчої влади (урядовий контроль, контроль з боку міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, контроль місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади) і судовий контроль; кожен із названих підвидів державного контролю має відповідний суб'єктний склад та особливості;

3) здійснюється лише державними органами (суб'єктами), свідченням чого є його підвиди, зазначені вище;

4) його спрямовано на ефективне виконання поставлених перед державою завдань щодо охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів від злочинних та інших протиправних посягань;

5) є дієвим механізмом участі держави в управлінні правоохоронною справою;

6) передбачає систему внутрішньовідомчих суб'єктів державного контролю, що не є характерним для інших видів контролю: міжнародного, самоврядного та громадського;

7) суб'єктів такого контролю наділено різним обсягом контрольно-наглядових повноважень;

8) на відміну від інших видів контролю (міжнародного, самоврядного та громадського), передбачає безпосереднє втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винних до відповідальності, відміни управлінського рішення, відсторонення винної особи від виконання службових обов'язків тощо;

9) передбачає спеціальні форми його здійснення, нехарактерні для інших видів контролю, наприклад, формами парламентського контролю є ухвалення, зміна чи скасування законодавчого акту, депутатський запит, парламентське розслідування, надання згоди на призначення найвищого керівництва органу тощо.

10) деякі із суб'єктів державного контролю не лише контролюють, а й координують діяльність підконтрольних об'єктів.

Суб'єктами самоврядного контролю є *органи місцевого самоврядування*, поняття якого сформульовано у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: воно визначається як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У ст. 5 цього ж закону визначається система місцевого самоврядування, яка містить у собі територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, органи самоорганізації населення. Крім того, у ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради.

Отже, органами місцевого самоврядування є територіальна громада, ради різного рівня та їх голови, виконавчі органи таких рад (крім районних та обласних) та органи самоорганізації населення, уповноважені здійснювати контрольню-наглядові провадження в межах своєї компетенції, спрямовані на захист прав та законних інтересів громадян – членів певної територіальної громади. Така діяльність становить основу контрольної функції цих органів, які створюються саме з метою вирішення питань місцевого значення.

Особливостями самоврядного контролю є такі:

1) його суб'єктами є територіальна громада, ради різного рівня та їх голови, виконавчі органи таких рад та органи самоорганізації населення;

2) вони здійснюють контроль за дотриманням органами, розташованими на відповідній їм території, земельного, будівельного, податкового, господарського, трудового й житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля, тобто є комплексними суб'єктами контрольно-наглядового провадження, відповідні повноваження яких, на відміну від органів державного контролю, зосереджено в одному органі – радах та їх виконавчих комітетах;

3) виконують як власні (самоврядні), так і делеговані контрольні повноваження, перелік яких визначається чинним законодавством, а останні з яких є характерними для органів державної влади;

4) управлінські рішення нормативного характеру, зокрема й ті, в яких реалізуються контрольні повноваження рад та їх виконавчих комітетів, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, що постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Чинне законодавство та науковці називають низку різних за правовим статусом суб'єктів громадського контролю: громадські організації та політичні партії, професійні спілки, громадські інспектори, наглядові та громадські ради, громадські консультативні ради, спостережні комісії, засоби масової інформації тощо, у зв'язку з чим доцільно їх класифікувати. Зокрема, суб'єктів, які здійснюють громадський контроль, за таким критерієм, як їх кількісний склад, доцільно об'єднати у дві групи:

1) колективні, представлені політичними партіями та громадськими організаціями, професійними спілками, громадськими та наглядовими радами (колегіями), спостережними комісіями, аудиторськими фірмами, трудовими колективами тощо;

2) індивідуальні, що реалізують свої контрольні повноваження одноособово (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, громадські інспектори, захисники, представники та інші фахівці в галузі права, які надають правову допомогу за договором під час юридичного процесу, журналісти ЗМІ, працівники правоохоронних органів тощо).

Характерними особливостями громадського контролю є такі:

1) він є механізмом участі недержавних суб'єктів в управлінні державними справами;

2) його суб'єкти не можуть втручатись у професійну діяльність органів;

3) рішення суб'єктів громадського контролю зазвичай мають рекомендаційний характер;

- 4) він має профілактичну та попереджувальну спрямованість;
- 5) отримав фрагментарне нормативне визначення у національному законодавстві.

Система суб'єктів міжнародного контролю є досить розгалуженою і передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус.

За предметом контрольної діяльності суб'єктів міжнародного контролю за діяльністю органів державної влади в Україні можна об'єднати у такі групи: міжнародні суб'єкти контролю загальної компетенції (Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, СНД), міжнародні суб'єкти контролю за діяльністю органів державної влади спеціальної компетенції (Комітет ООН проти катувань, Міжнародна Організація Праці, Міжнародна організація кримінальної поліції Інтерполу тощо).

За правовим статусом суб'єкти міжнародного контролю можуть бути урядовими (ООН, Рада Європи) та неурядовими (недержавні правоохоронні організації), універсальними (ООН) та регіональними (ОБСЄ, СНД).

Найбільш авторитетними та дієвими суб'єктами міжнародного контролю є Комісія ООН з прав людини, Комісія ООН проти катувань, Комітет з прав людини, Європейський суд з прав людини та інші.

Характерними особливостями міжнародного контролю є такі:

1) суб'єктами такого контролю є міжнародні організації та їх окремі органи, наділені контрольними повноваженнями (урядові або неурядові (недержавні), універсальні або регіональні);

2) система суб'єктів міжнародного контролю є досить розгалуженою і передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус, у цьому і полягає головна відмінність міжнародного контролю від інших видів контролю (державного, самоврядного та громадського), оскільки його систему утворюють як державні, так і недержавні міжнародні суб'єкти;

3) об'єктом такого контролю є не лише конкретні державні органи, а й держава у цілому, її законодавство, правозастосовна та судова практика;

4) його змістом є перевірка виконання підконтрольними органами договірних та інших зобов'язань;

5) він здійснюється в межах компетенції міжнародних організацій або їх органів, рішення яких за результатами міжнародного контролю можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер з відповідними юридичними чи політичними (матеріальними чи нематеріальними) наслідками для держави;

6) за допомогою міжнародного контролю здійснюється захист права особи, порушеного державою в особі підконтрольних органів;

7) він передбачає спеціальні форми реалізації, серед яких: вивчення доповідей України щодо виконання міжнародних зобов'язань, проведення інспекцій на території України, укладення двосторонніх угод, судовий розгляд індивідуальних і колективних скарг про порушення прав людини органами державної влади, оприлюднення звітів, доповідей та інших аналітичних документів міжнародними правозахисними організаціями;

8) передбачає спеціалізовані санкції, найпоширенішою серед яких є рішення Європейського Суду про відшкодування шкоди, завданої особі незаконними діями державних органів.

§ 4. Стадії контрольно-наглядового провадження

Контрольно-наглядова діяльність містить у собі низку послідовних дій, які є її стадіями. Узагальнено в структурі контрольно-наглядових проваджень виділяють такі стадії:

- 1) порушення провадження (інформаційна стадія);
- 2) розгляд (аналітична стадія);
- 3) ухвалення рішення та виконання (стадія коригування);
- 4) оскарження ухваленого рішення.

Метою першої стадії контрольно-наглядового провадження (інформаційної) є одержання інформації про важливі сторони, прояви та якості підконтрольного об'єкта за допомогою різноманітних методів спостереження, перевірок та обліку об'єктивних фактичних даних про підконтрольний об'єкт. Інформація слугує засобом життєдіяльності та ефективності контрольно-наглядових функцій. Можливості її одержання визначаються передусім всеохоплюючим та універсальним характером контролю.

Другою стадією контрольно-наглядового провадження виступає аналітична стадія. Вона полягає в обробленні первинної інформації, детальній перевірці та аналізі всіх фактів, узятих у їхній сукупності та в причинному зв'язку, тим самим створюючи базу для формування висновку стосовно об'єкта контролю, наскільки процеси, що в ньому відбуваються, відповідають бажаним моделям та зразкам.

Третя стадія контрольно-наглядового провадження виходить за межі самого контролю та нагляду, тому що є пов'язаною або з ухваленням нового рішення, яке усуває виявлені недоліки, або із застосуванням заходів примусового характеру, що також лежить за його функціональними межами. Точність у визначенні коригуючої стадії контролю є принципово важливою як з теоретичного, так і з практичного

погляду, оскільки відіграє роль основи правильного вибору та обґрунтування правових заходів і процесуальних форм у відповідній діяльності суб'єктів їх застосування.

Четверта стадія провадження «оскарження ухваленого рішення» за своєю природою є факультативною стадією. У разі якщо суб'єкт контрольно-наглядового впливу не згоден з ухваленим рішенням у процесі виконання контрольно-наглядових функцій владним суб'єктом, він має право в установленому порядку оскаржити це рішення, серед іншого про застосування примусових заходів впливу. Слід зазначити, що в цьому разі оскарження в жодному разі не призупиняє безпосереднього виконання рішення.

О. М. Бандурка підійшов до класифікації стадій контрольно-наглядового провадження дещо інакше та поділив їх на такі стадії-дії: підготовчу стадію, центральну або аналітичну стадію та підсумкову стадію, де на *підготовчій стадії*:

- 1) обирається об'єкт контролю;
- 2) визначається предмет контролю;
- 3) встановлюються засоби здійснення контролю;
- 4) призначаються особи, які здійснюватимуть контрольно-наглядові дії;
- 5) складаються плани проведення контрольно-наглядових заходів.

На *центральной (аналітичній) стадії* збирається та обробляється інформація. Зібрана інформація аналізується і порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється.

До *підсумкової стадії* були віднесені такі дії:

- 1) ухвалення рішення за результатами контролю;
- 2) доведення ухваленого рішення до відома адресата (в необхідних випадках доведення такого рішення до відома громадськості, правоохоронних органів та інших осіб, зацікавлених у результатах провадження);
- 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні ладу на об'єкті;
- 4) контроль за виконанням рішень, ухвалених за підсумками контролю.

Отже, **стадіями контрольно-наглядового провадження** є такі порівняно самостійні його частини, які поряд із його загальними завданнями мають властиві лише їм завдання та особливості.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Зміст та значення контрольно-наглядового провадження.
2. У чому полягають особливості здійснення контрольно-наглядового провадження?
3. Співвідношення контрольних та наглядових проваджень.
4. Назвіть основні функції контролю в державному управлінні.
5. Перелічіть принципи контрольно-наглядового провадження.
6. Здійсніть класифікацію контрольно-наглядових проваджень.
7. Назвіть особливості самоврядного контролю.
8. Сформулюйте та охарактеризуйте стадії контрольно-наглядового провадження.

ГЛАВА 8. ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

§ 1. *Поняття, принципи та особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення*

Провадження у справах про адміністративні правопорушення значною мірою врегульовано правовими нормами, сконцентрованими в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (глави 18–33).

Застосування під час провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процедури. Тут чітко визначено завдання провадження (ст. 245), обставини, що виключають провадження (ст. 247), такі принципи, як рівність перед законом (ст. 249), законність, змагальність тощо, види доказів (ст. 251), вимоги до найважливіших процедурних документів, зокрема до протоколу (статті 254–257), постанови по справі (статті 283–286) тощо, заходи забезпечення провадження (ст. 260: адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та документів), права учасників провадження (статті 268–275), строки і порядок розгляду справ (статті 277–279), оскарження та опротестування постанов по справі (статті 287–297), виконання постанови (глави 25–33, статті 298–330).

Адміністративному провадженню не властива складна процедура, спрощено порядок порушення справи, її розгляду, а також можливі випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається.

Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення є стислими: 15, 7, 5, 3, 1 доба (ст. 277). Таке становище пояснюється тим, що адміністративні правопорушення здебільшого легко встановлюються і зазвичай не потребують багато часу для з'ясування обставин і розгляду порівняно з кримінальними провадженнями.

Аналіз чинного законодавства дає змогу виділити два види провадження по справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу, визначає зміст, заходи припинення і порядок їх застосування, права й обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти й обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процедурних дій та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, ухвалює і виконує рішення про накладення і стягнення (штрафу або попередження).

До адміністративних правопорушень, провадження щодо яких здійснюється у спрощеній формі, належать, зокрема, порушення правил пожежної безпеки у лісах (ст. 77), порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних правил (ст. 107), викидання сміття та інших предметів з вікон та дверей вагонів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях (ч. 3 ст. 109), порушення правил безпеки під час висадки і посадки пасажирів на річкових і маломерних суднах, куріння у невстановлених місцях на річкових суднах (ч. 1, 3 ст. 117) тощо. До таких адміністративних правопорушень належать також ті, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, а також порушення правил зупинки, стоянки і паркування транспортних засобів, зафіксовані у режимі фотозйомки (відеозапису).

У разі якщо порушник перелічених норм заперечує накладене на нього стягнення, то складається протокол про адміністративне правопорушення, і провадження здійснюється у звичайному порядку, крім окремих випадків, передбачених ст. 258 КУпАП.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення часто визначають як інститут адміністративного права, що містить норми, які регулюють діяльність уповноважених органів і посадових осіб щодо застосування адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення або ж як діяльність уповноважених суб'єктів щодо застосування адміністративних стягнень і сукупність відносин, урегульованих нормами адміністративного права, що виникають при цьому.

При цьому враховується, що провадження може закінчитися виправданням невинуватого чи може бути закрите у зв'язку із закінченням строку давності та за інших підстав (ст. 247 КУпАП). Отже, цей вид провадження далеко не завжди є діяльністю щодо накладення і виконання адміністративних стягнень.

Чіткі орієнтири для вирішення цього питання містить ст. 245 КУпАП. Вона визначає, що завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній

відповідності до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, виховання громадян у дусі додержання законів.

Звідси випливає, що виконуються два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до законодавства і забезпечення виконання винесеної постанови). По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, виховання громадян у дусі додержання законів.

Отже, *провадження в справах про адміністративні правопорушення* – це правовий інститут, у межах якого регулюються процедурні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням.

У запропонованому визначенні немає згадки про норми – основний елемент механізму правового регулювання, однак поняття правового інституту і регулювання адміністративно-деліктних відносин нічого, крім регулюючої функції норм, не припускає.

Адміністративно-процедурні норми, що входять до інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення, регулюють порядок реалізації відповідних матеріальних норм, процедури їх застосування і процес здійснення примусового впливу на винних за допомогою адміністративних стягнень. Інакше кажучи, вони регламентують комплекс адміністративно-деліктних відносин.

Основна частина адміністративно-процедурних норм, тобто правил провадження в справах про адміністративні правопорушення міститься в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Проте процедурні адміністративно-деліктні відносини регулюються і досить великою кількістю норм, які до КУпАП не включено.

По-перше, це встановлені законами України специфічні правила розгляду окремих категорій справ, які вносять зміни до загального порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення. До них, наприклад, належать норми, що регулюють провадження в справах про порушення митних правил, які містяться у Митному кодексі України (глава 2), зокрема норма, яка встановлює, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється у відповідності з Митним кодексом, а у частині, яку ним не врегульовано, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення.

По-друге, це норми підзаконних нормативних актів, які уточнюють і конкретизують норми КУпАП. Так, у ст. 266 КУпАП сказано, що особи, які керують транспортними засобами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння, підлягають відстороненню від керування ними та оглядові на стан сп'яніння у порядку, визначеному НПУ, МВС та МОЗ України.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення тісно пов'язано з цивільним судочинством. Особливо чітко цей зв'язок виявляється на стадії перегляду постанов у зв'язку з оскарженням в суді дій органів і посадових осіб щодо накладення адміністративних стягнень.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення досить тісно пов'язано з кримінальним процесом, воно може стати продовженням кримінально-процесуальної діяльності. Це відбувається у тих випадках, коли відповідно до Кримінального процесуального кодексу України кримінальне провадження припиняється, а правопорушник притягується до адміністративної відповідальності.

Ключове значення для ефективного та раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин з погляду методології, а також правильного застосування відповідних правових норм мають **принципи адміністративної процедури**. Саме принципи є тим каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні. Детально принципи адміністративної процедури було розглянуто у § 1 глави 1 розділу II. До загальних віднесено принципи: верховенство права, законність, публічність (офіційність), рівність учасників адміністративної процедури перед законом, ефективності, гарантованості правового захисту (підконтрольності).

Провадження в справах про адміністративні правопорушення є не лише видом адміністративної процедури, але й різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності, і тому в ньому діють загальні принципи управління, такі, як законність, демократизм, гласність, широка участь громадськості тощо. Водночас тут діють і **специфічні, зумовлені завданнями цієї діяльності принципи**. Передусім це *принцип об'єктивної істини* і *принцип забезпечення права на захист*.

З'ясування об'єктивної істини в справах – головне завдання адміністративного провадження. Цей принцип зобов'язує посадових осіб, що розслідують та розглядають справи, досліджувати всі обставини та їх взаємозв'язки у тому вигляді, в якому вони дійсно існували, і на цій підставі виключити однобічний, упереджений підхід до вибору рішення.

Право на захист реалізується наданням особі, що притягається до відповідальності, необхідних правових можливостей для доведення своєї невинуватості або приведення обставин, що пом'якшують її вину. Названа особа користується широкими правами на всіх стадіях провадження. Згідно зі ст. 268 КУпАП особа, що притягається до адміністративної відповідальності, може знайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, оскаржувати постанови, під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката тощо.

Якщо йдеться про право на захист, насамперед мається на увазі особа, яка притягається до відповідальності, проте в процесі може брати участь і інший громадянин, безпосередньо зацікавлений у справедливому вирішенні справи, – потерпілий. Згідно зі ст. 269 КУпАП *потерпілим* є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Якщо в протоколі про адміністративне правопорушення вказано потерпілого, то з моменту складання протоколу ця особа набуває процесуальних прав, передбачених у цій статті. Як і особа, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, заявляти клопотання про витребування доказів і призначення експертизи, а також подавати скаргу.

Оскарження дій органів і посадових осіб щодо притягнення до адміністративної відповідальності є важливим інститутом реалізації права на захист. Воно регламентується цілою низкою статей КУпАП (7, 267, 268, 281, 283, 287–289, 291–293 тощо).

Право на оскарження будь-яких дій і рішень у справі про адміністративне правопорушення – одна з найбільш важливих гарантій захисту прав особи, як тієї, що притягається до адміністративної відповідальності, так і потерпілого. Це дієвий засіб забезпечення законності та підстава для перевірки обґрунтованості ухвалених у справі рішень і, нарешті, постанови. Оскарження реально сприяє найшвидшому виправленню допущених помилок і виявленню недоліків у роботі органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення.

КУпАП не встановлено жодних вимог до форм скарг. Закон України «Про звернення громадян» від 12 жовтня 1996 р. також не містить норм, що регламентують цей вид скарг. Ця обставина є однією з гарантій свободи оскарження рішень і дій у справі про адміністративне правопорушення.

Суб'єктами оскарження є: а) особа, що притягається до адміністративної відповідальності; б) потерпілий, якщо він є; в) їх законні представники; г) адвокат.

Однією з найважливіших основ права на захист є презумпція добросовісності громадянина та її юридичний варіант – презумпція невинуватості. Вона полягає у тому, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинуватою доти, доки інше не буде доведено і зафіксовано в установленому законом порядку. Звідси випливає також, що обов'язок доказування покладено на обвинувача.

Притягнутий до відповідальності не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча і має на це право. З презумпції невинуватості випливає і таке важливе положення: будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, що притягається до відповідальності. Воно належить до випадків, коли сумніви не були усунені у процесі вирішення справи. Ця обставина є однією з підстав винесення виправданих постанов.

§ 2. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення

Перелік органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, подано в розділі III КУпАП, в якому врегульовано також деякі питання утворення та функціонування цих органів, а також визначено, які справи уповноважені розглядати ті чи інші органи або посадові особи, тобто вирішено питання про підвідомчість справ.

Велика кількість органів (посадових осіб), які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, обумовлюється низкою обставин. Передусім галузі управління та наявні в них відносини істотно відрізняються одне від одного, відзначаються різноманітністю і мають власну специфіку. Для того щоб кваліфіковано вирішувати справи про адміністративні правопорушення, часто треба мати спеціальні знання, наприклад добре знати правила пожежної безпеки, дорожнього руху, ветеринарно-санітарні тощо. По-друге, оперативність та економічність провадження в багатьох випадках забезпечується тим, що стягнення накладають співробітники тих органів, які здійснюють контроль та нагляд за додержанням відповідних правил.

Відповідно до ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення надано право розглядати таким органам:

- 1) адміністративним комісіям при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те Кодексом;

3) районним, районним у місті, міським, міськрайонним судам (суддям), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевим адміністративним та господарським судам, апеляційним судам, Верховному Суду;

4) органам Національної поліції, органам державних інспекцій та іншим органам (посадовим особам), уповноваженим на те КУпАП.

Органи, яким надано право ухвалювати рішення у справах про адміністративні правопорушення, за обсягом компетенції поділяються на дві групи. До першої належать адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад, поліція і судді. Вони розглядають справи про правопорушення, які вчиняються в різних галузях управління. Другу групу становлять державні інспекції, органи транспорту, природоохорони тощо. Повноваження зазначених органів є тісно пов'язаними з конкретною галуззю управління. Наприклад, органи нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку уповноважені вирішувати справи про порушення правил пожежної безпеки, митні органи – про порушення митних правил тощо.

Рішення про накладення адміністративного стягнення може ухвалювати колегіальний орган або посадова особа. До перших належать адміністративні комісії, виконкоми селищних, сільських рад і суди (хоча на практиці такі справи колегіальні суди зазвичай не розглядають). Що стосується посадових осіб, то вони вирішують справи від імені відповідних органів у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків. Коло таких осіб встановлено законодавчими актами України.

Правовий статус адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад регламентовано КУпАП (ст. 214–218). *Адміністративні комісії* – колегіальні органи, що утворюються і діють при виконавчих комітетах сільських, селищних і міських рад. Адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. В адміністративних комісіях при виконавчих органах міських рад є посада звільненого відповідального секретаря комісії. Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюються в разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою. Адміністративні комісії мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення за наявності не менш як половини членів їх складу.

Переважно адміністративні комісії застосовують до правопорушників штрафи, однак є склади проступків, які передбачають інші

види санкцій. Так, за порушення правил охорони електричних мереж (ст. 99) або за порушення правил користування енергією чи газом (ст. 103-1) КУпАП закріпив можливість накладення адміністративними комісіями адміністративного стягнення у вигляді попередження. Зауважимо, що законодавець у визначенні компетенції адміністративних комісій розмежовує адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад та адміністративні комісії при виконавчих органах сільських і селищних рад. При цьому предмет відання адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад є ширшим. Справи, які підлягають розглядові адміністративними комісіями, чітко перелічуються у ст. 218 КУпАП.

Правовий статус виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад (ст. 219 КУпАП) є менш регламентованим законодавцем порівняно із правовим забезпеченням адміністративних комісій. Крім того, повноваження адміністративних комісій та виконавчих комітетів відповідно до адміністративно-деліктного законодавства дещо збігаються, при цьому не визначено критеріїв розмежування їхньої компетенції. Одночасна діяльність адміністративних комісій та виконавчих комітетів зумовлює дублювання їхньої компетенції, що негативно відображається на діяльності системи адміністративної юрисдикції в цілому, адже такі ситуації насамперед спричиняють зайве навантаження на органи та неможливість своєчасно виконувати свої функціональні обов'язки. Виконавчі комітети у разі дублювання повноважень з адміністративними комісіями передають справи на розгляд останнім, що, своєю чергою, жодним чином не сприяє ефективності їх функціонування.

Щодо низки правопорушень від імені виконавчих комітетів (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчих органів, що виконують їх повноваження) сільських, селищних і міських рад розглядати справи про адміністративні правопорушення мають право адміністратори центрів надання адміністративних послуг, а також уповноважені виконавчим комітетом посадові особи – інспектори з паркування.

Важливим **суб'єктом адміністративно-деліктного провадження є місцеві загальні суди** у справах про адміністративні правопорушення. Правовий статус місцевого загального суду закріплено у ст. 221 КУпАП. Специфіка правового статусу суду полягає насамперед у повноваженнях, що йому належать. Компетенцію суду поширено на всі склади адміністративних правопорушень незалежно від сфери. Крім того, лише суд уповноважений на застосування таких адміністративних стягнень, як адміністративний арешт, виправні,

громадські та суспільно-корисні роботи, позбавлення спеціального права, оплатне вилучення транспортних засобів, конфіскація майна, штраф у підвищеному розмірі, а також розгляд усіх справ про адміністративні проступки, вчинені неповнолітніми віком від 16 до 18 років, і застосування щодо них передбачених ст. 24-1 КУпАП заходів впливу. Суд як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження забезпечує розгляд і вирішення справ, які потребують особливої уваги. Суд у справах про адміністративні правопорушення створює можливості судового захисту особи у цій сфері та забезпечує контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Органи Національної поліції (ст. 222 КУпАП), маючи значну компетенцію у сфері розгляду справ про адміністративні правопорушення, посідають чільне місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції. Органи Національної поліції уповноважені на розгляд таких справ про адміністративні правопорушення: про порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів. Від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень.

Наділення органів Національної поліції таким колом повноважень зумовлено насамперед серйозністю справ про адміністративні правопорушення, що перебувають у їх віданні.

На особливу увагу заслуговують і **галузеві органи**, тобто органи, уповноважені на застосування адміністративних санкцій у різних сферах публічного управління, зокрема органи залізничного транспорту, морського та річкового транспорту, рибоохорони, державної санітарно-епідеміологічної служби, державного фінансового контролю, центральний орган виконавчої влади з питань цивільної авіації тощо. Аналіз компетенції галузевих органів свідчить про те, що, крім розгляду справ про адміністративні правопорушення, їхні посадові особи мають право на проведення перевірок підконтрольних об'єктів, безперешкодний доступ до них, надання висновків, проведення експертизи тощо. Галузеві органи класифікують за критерієм сфери поширення повноважень. Спеціалізація органів за сферою державного управління забезпечує компетентний і своєчасний розгляд справи. Галузеві органи управління в розгляді справи

здійснюють усебічне з'ясування та дослідження всіх обставин справи, що позитивно впливає на оперативність притягнення правопорушника до відповідальності. Однак множинність суб'єктів адміністративної юрисдикції, передбачена КУпАП, має свої недоліки, зокрема однакову підвідомчість справ суб'єктам, що, на нашу думку, створює зайве навантаження на систему суб'єктів в цілому та не дає змогу приділити увагу іншим справам, віднесеним до компетенції відповідних органів та їхніх посадових осіб.

§ 3. Докази у справах про адміністративні правопорушення, їх джерела та оцінювання

Вирішення завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється шляхом доказування, що охоплює виявлення, процедурне оформлення та аналіз доказів.

Доказами в справі про адміністративні правопорушення є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова) особа встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають важливе значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосується забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами (ст. 251 КУпАП).

Від доказів як фактичних даних необхідно відрізнити їх **джерела**, що являють собою засоби збереження і передання інформації та засоби, за допомогою яких така інформація долучається до сфери провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Доказування – це процес встановлення об'єктивної істини в справі, змістом якого є збирання, дослідження, оцінювання і використання доказів. Доказування в справі про адміністративне правопорушення здійснюють орган (посадова особа), в провадженні якого вона перебуває. З одного боку, доказування передбачає встановлення фактів та обставин, що існували, та їх сутності й оцінювання значення для встановлення істини в справі, з іншого, – їх фіксацію у визначених законом порядку і формі отримання результатів для надання їм статусу доказу.

Не можуть розглядатися як докази дані, що мають характер чуток або припущень, навіть якщо вони були отримані від особи, викликані як свідок чи експерт, викладені в документі тощо.

З урахуванням виду та характеру фактичних даних докази узвичаєно класифікувати за різними підставами.

За джерелами походження докази поділяються на особисті, речові й документальні та показання технічних приладів і технічних засобів.

Особистими доказами є пояснення правопорушника, пояснення свідків тощо, якщо носій відповідної інформації – фізична особа.

Речові докази – це матеріальні об'єкти як носії інформації, яка належать до обставин, що мають значення для справи. Прикладом тут можуть бути знаряддя вчинення правопорушення або безпосередній матеріальний об'єкт правопорушення. Фотознімки також належать до речових доказів, якщо їх зроблено в процесі здійснення правопорушення або якщо факт виявлення фотознімків в цьому місці або у цієї особи має суттєве значення для справи. Прикладом фотознімку як речового доказу служить фотографія проїзду перехрестя автомобілем на заборонний сигнал світлофора, отримана за допомогою автоматичного фотодокументуючого приладу.

Документи – це матеріали, які містять відомості, зафіксовані як у письмовій, так і в іншій формі. До документів можуть бути віднесені акти ревізій, довідки, відповіді на запити, листи, заяви, характеристики, фотознімки тощо.

Показання технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, а також працюючими в автоматичному режимі, – це аудіо та відео записи, бази і банки даних, інша інформація, що міститься на магнітних та оптичних дисках, магнітній стрічці та інших носіях тощо.

За характером зв'язку між доказом і фактом, який слід установити, всі докази поділяються на прямі та непрямі.

Прямі докази безпосередньо й однозначно підтверджують або спростовують будь-яку з обставин, що підлягає доведенню у справі про адміністративне правопорушення (наприклад, акт медичного огляду водія на стан сп'яніння).

Непрямі докази обґрунтовують проміжні факти, через зв'язок яких можна з'ясувати обставини, що мають безпосередній стосунок до предмета доказування. Припустимо, розкрито факт постійних неформальних контактів якоїсь особи з членами виборчої комісії – це є непрямим доказом її втручання в роботу цієї комісії і може допомогти в доведенні вчинення відповідного правопорушення.

Для кожного виду доказів закон визначає відповідні правила збирання і закріплення, що враховують їх особливості. Порушення цих правил унеможлиблює використання отриманих фактичних даних як доказів. Положення про те, що під час здійснення правосуддя не допускається використання доказів, отриманих з порушенням законодавства, стосується не лише кримінального судочинства, але також і провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Фактичні дані, які можуть бути доказами в справі про адміністративне правопорушення, встановлюються:

- протоколом про адміністративне правопорушення;
- іншими протоколами, передбаченими КУпАП;
- поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого та свідків;
- висновками експерта;
- іншими документами;
- речовими доказами;
- показаннями спеціальних технічних приладів.

Це найбільш типові джерела встановлення фактичних даних у справах про адміністративні правопорушення. Проте їх перелік, поданий у ст. 251 КУпАП, не є вичерпним, бо законодавець говорить також про інші документи, на підставі яких можуть установлюватися фактичні дані у справі.

Пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, пояснення потерпілого і свідків є відомостями, що стосуються справи і повідомляються зазначеними особами в усній або письмовій формі.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право давати пояснення. Такі пояснення є джерелом доказів у справі. З урахуванням положень ст. 63 Конституції України про те, що особа не несе відповідальність за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, давання пояснень – це право, а не обов'язок особи, щодо якої ведеться провадження в справі, вона не несе відповідальності за відмову від давання показань і за давання неправдивих свідчень. Відмова від давання пояснень, а також неповідомлення цією особою у своїх поясненнях переконливих даних, що свідчать про її невинуватість, не служать доказом її винуватості.

Давання пояснень потерпілим також слід розуміти як право, а не його обов'язок давати пояснення. Пояснення потерпілого, дані ним як за власною ініціативою, так і на прохання судді, органу або посадової особи, що розглядає справу про адміністративне правопорушення, є

джерелом доказів у справі. Пояснення потерпілого не мають більшої доказової сили, ніж пояснення особи, щодо якої ведеться провадження в справі. Під час оцінювання доказів необхідно виходити з рівності їх доказового значення, тому під час оцінювання показань потерпілого їх обов'язково слід зіставляти з іншими доказами, зібраними у справі, зокрема з поясненнями особи, щодо якої ведеться провадження в справі.

Пояснення свідка мають містити відповіді на поставлені йому запитання, які дають змогу оцінити правдивість його показань, його можливість об'єктивно сприйняти й оцінити обставини справи. За наявності декількох пояснень того ж самого свідка їх слід зіставити.

Пояснення особи, щодо якої ведеться провадження в справі про адміністративне правопорушення, пояснення потерпілого і свідків відображаються в протоколі про адміністративне правопорушення, протоколі про застосування заходу забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і протоколі засідання щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення, а в разі необхідності оформляються поясненнями письмово і долучаються до справи.

Згідно зі ст. 273 КУпАП, у випадках якщо під час провадження в справі про адміністративне правопорушення виникає потреба у використанні спеціальних пізнань у науці, техніці, мистецтві чи ремеслі, орган чи посадова особа, в провадженні яких перебуває справа, призначають **експерта, який дає висновок**. Крім того, особа, щодо якої ведеться провадження, потерпілий, захисник і представник також мають право заявляти клопотання, зокрема про призначення експерта в справі, та пропонувати питання, що виносяться на його вирішення.

Експертному дослідженню можуть піддаватися відображення, предмети, механізми й агрегати, речовини, матеріали та вироби, документи, рукописи, друкована та поліграфічна продукція, різноманітні об'єкти рослинного і тваринного походження та багато іншого. Спеціальні пізнання, потрібні для дослідження цих об'єктів, можуть стосуватися будь-якої галузі науки, техніки, мистецтва і ремесла, крім правових питань, що перебувають у компетенції органу (посадової особи), що здійснює провадження в справі.

Інші документи визнаються доказами, якщо відомості, викладені або засвідчені в них організаціями, посадовими особами та громадянами або їх об'єднаннями, мають значення для провадження в справі про адміністративне правопорушення. Документи можуть містити відомості, зафіксовані як у письмовій, так і в іншій формі. До

документів можуть бути віднесені матеріали фото-і кінозйомки, звуко- і відеозапису, інформаційних баз і банків даних та інші носії інформації.

Орган (посадова особа), у провадженні якої перебуває справа про адміністративне правопорушення, зобов'язаний вжити необхідних заходів щодо забезпечення збереження документів до вирішення справи по суті, а також винести рішення про них після закінчення розгляду справи.

Речові докази – матеріальні сліди правопорушення або особи, яка його вчинила. Відповідно до ст. 251 КУпАП під речовими доказами в справі про адміністративне правопорушення розуміються знаряддя вчинення або предмети адміністративного правопорушення, зокрема ті, які зберегли на собі його сліди. Речовим доказом може стати предмет у зв'язку з його приналежністю певній особі або виявленням у визначеному місці.

За джерелом походження речові докази поділяються на первинні, тобто безпосередньо пов'язані з подією правопорушення, і похідні – зліпки, відбитки, фотознімки первинних речових доказів, що зберігаються всі їхні істотні ознаки.

Транспортний засіб, що перебуває в експлуатації, будучи переобладнаним без відповідного дозволу, або такий, що має несправності, з якими заборонено його експлуатацію, теж слід віднести до речових доказів вчиненого водієм (судноводієм) адміністративного правопорушення. У справах про порушення правил користування об'єктами тваринного світу автомототранспортні засоби і судна, які під час вилову риби, відстрілу звірів тощо використовувались як знаряддя правопорушення, теж розглядаються як речові докази.

Речові докази у разі потреби фотографуються або фіксуються в інший установлений спосіб і долучаються до справи про адміністративне правопорушення. Про наявність речових доказів робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в іншому протоколі, передбаченому КУпАП (наприклад, протоколі про огляд транспортного засобу, протоколі про вилучення речей і документів). У протоколі мають бути зафіксовані ознаки, що дають змогу виділити предмет з-поміж подібних до нього та обумовлюють його доказове значення. Слід, зокрема, вказувати матеріал, форму, розмір та колір предмета, сорт і якість виробу; тип, марку, модель, калібр, серію, номер, інші ідентифікаційні ознаки зброї, реквізити документів тощо. При цьому в протокол заносяться лише достовірно встановлені ознаки.

Документи служать речовими доказами, якщо вони були об'єктами протиправних дій, засобами їх підготовки, вчинення або

приховування, а також якщо на них залишилися сліди протиправних дій. Якщо значення документа в справі визначається довідковими або засвідчувальними даними, він є письмовим доказом.

Фотознімки є речовими доказами, якщо їх зроблено в процесі вчинення правопорушення (наприклад за допомогою автоматичного фотодокументувального приладу зареєстровано проїзд перехрестя автомобілем на заборонний сигнал світлофора) або якщо факт виявлення фотознімків у цьому місці або у цієї особи має сутісне значення для справи (наприклад виявлення в особи, що вчинила дрібне викрадання чужого майна, фотографії, яка раніше перебувала у викраденій сумці). Умовою допустимості цих фотознімків як речових доказів є наявність достовірних даних про час, місце та інші обставини фотозйомки, оскільки інакше невідоме джерело походження фотознімку. Такі дані можуть бути викладені в довідці або рапорті посадової особи, що виявила це правопорушення, і долучаються до справи. У разі сумніву в достовірності фотознімку орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа, може призначити фототехнічну експертизу.

У разі передання протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи на розгляд за підвідомчістю речові докази направляються разом із справою.

Спеціальні технічні засоби – це вимірювальні прилади, затверджені в установленому порядку як засоби вимірювання, що мають відповідні сертифікати і пройшли метрологічну та іншу спеціальну перевірку. Такими вимірювальними приладами є, наприклад, радіолокаційний вимірювач швидкості автомобіля, прилад для вимірювання коефіцієнта зчеплення шин з поверхнею доріг, газоаналізатор для вимірювання рівня вмісту шкідливих речовин у відпрацьованих газах двигуна автомобіля і їх димності, індикатор для вимірювання малих лінійних розмірів тощо.

Засоби вимірювання у правозастосовній діяльності найбільш часто використовуються в процесі доказування. Вони призначаються для вивчення різних властивостей речовин, матеріалів і виробів. Кількісні характеристики, отримані шляхом вимірювань, використовуються:

- 1) для фіксації доказів вчинення адміністративного правопорушення у процесі здійснення нагляду за дотриманням встановлених норм і правил (наприклад швидкісного режиму руху транспортних засобів, їх технічного стану, забезпечення необхідних параметрів дорожнього покриття в процесі експлуатації доріг тощо);

2) під час огляду місця вчинення правопорушення (наприклад місця дорожньо-транспортної пригоди, в результаті якої була заподіяна легка шкода здоров'ю);

3) під час здійснення експертних досліджень.

Показання спеціальних технічних засобів, затверджених як засоби вимірювання, які мають відповідні сертифікати і пройшли необхідні метрологічні повірки (обов'язково первинну й у встановлені терміни періодичні, інші – за наявності до того підстав), є джерелом доказів у справі про адміністративне правопорушення. Ці свідчення фіксуються в протоколі про адміністративне правопорушення, а якщо вимірювання зроблено в процесі здійснення заходів забезпечення провадження в справі (наприклад огляду транспортного засобу), то їх слід зафіксувати у відповідному протоколі, якщо він складається.

Якщо в процесі розгляду справи виникли спірні питання щодо достовірності результатів вимірювання, справності приладу або придатності його до експлуатації чи якщо в органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа, з'явилися такі сумніви, він повинен звернутися до відповідних органів чи служб для проведення повірки цього засобу вимірювання. Про це можуть також заявити клопотання особа, щодо якої ведеться провадження в справі, потерпілий, захисник і представник.

Оцінювання доказів є логічним процесом установлення відносності й допустимості доказів, наявності та характеру зв'язків між ними, визначення значення і шляхів використання доказів для встановлення істини у справі. *Оцінити докази* означає дійти обґрунтованого висновку про їх належність і допустимість та на підставі цього зробити висновок про достовірність або недостовірність фактичних даних, що встановлюються цими даними, що мають значення для справи. Оцінюванню підлягає як кожний окремих доказ, так і всі зібрані докази в цілому. Оцінювання доказів здійснюється протягом усього провадження в справі про адміністративне правопорушення.

Під час оцінювання доказів суддя, член колегіального органу чи посадова особа, які здійснюють провадження в справі про адміністративне правопорушення, повинні керуватися внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності. Оцінювання доказів за внутрішнім переконанням означає, що ці особи, неупереджено вивчаючи всі надані докази, самостійно вирішують питання про їх достовірність або недостовірність, істинність або хибність відповідних відомостей. У зв'язку з цим слід виключити будь-який вплив на орган (посадову особу), що розглядає справу.

Під час оцінювання доказів необхідно виходити з рівності їх доказового значення. У процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення необхідно оцінювати всі докази в сукупності, оскільки лише такий підхід сприяє об'єктивному вирішенню справи.

Результати оцінювання органом (посадовою особою) всієї сукупності доказів мають знайти відображення в постанові у справі. У необхідних випадках в постанові має бути зазначено, на підставі яких доказів ухвалено відповідне рішення і які докази є такими, що не стосуються справи. Така інформація може знадобитися органу чи посадовій особі, яка розглядатиме скаргу на цю постанову.

У літературі поняття **«доказування»** не має єдиного визначення. Цей термін трактується як:

- установлення за допомогою доказів усіх фактів та обставин, що мають значення для вирішення справи;
- діяльність відповідних органів зі збору, закріплення та оцінювання доказів;
- здійснювана в передбаченому законом порядку діяльність цих органів щодо збору, перевірки та оцінювання доказів з метою встановлення істини у справах, що становить окремий випадок застосування теорії пізнання;
- форма опосередкованого пізнання об'єктивної реальності, метою якого є досягнення об'єктивної істини.

Доказування у справі про адміністративне правопорушення – це врегульований нормами адміністративно-деліктного права процес установлення об'єктивної істини у справі. Основою встановлення істини у справі про адміністративне правопорушення є робота з доказами. Доказування є складним поняттям, яке охоплює практичну та розумову діяльність у роботі з необхідною для вирішення справи інформацією.

Доказуванню властиві **поетапний характер дій** і поступальність руху.

На першому етапі відбувається збирання доказів для встановлення окремих обставин у справі, вирішення взаємозалежних та конкретних взаємозумовлених завдань, установлення всіх обставин адміністративного правопорушення і винності (невинуватості) особи, щодо якої ведеться провадження у справі.

Збирання доказів можна визначити як сукупність дій із виявлення, фіксації, вилучення та збереження різних доказів або як виявлення, отримання, фіксацію, вилучення і збереження доказів. Збирання доказів охоплює їх пошук, виявлення і звернення уваги на ті чи інші фактичні дані. Незважаючи на те, що таку практичну і

розумову діяльність ми відносимо до збирання доказів, самими доказами вони можуть стати лише згідно з припущенням суб'єкта доказування, будучи на етапі збору всього лише фактичними даними.

На другому етапі (під час розгляду справи) докази перевіряються та оцінюються. Вони можуть бути оцінені як позитивно, так і негативно. Інакше кажучи, *перший етап забезпечує збирання доказів, а другий – їх перевірку*. Дослідження доказів є пов'язаним з їх вивченням, перевіркою та оцінюванням. Пізнання доказів (дослідження) є логічним, розумовим процесом (їх оцінюванням), тому принципів відмінностей між дослідженням та оцінюванням доказів немає, а визначення належності, допустимості й узгодженості збігається з визначенням ролі та значення зібраних доказів.

Під *межами доказування* розуміють сукупність доказів, достатніх для достовірного з'ясування обставин, що належать до предмета доказування. *Предмет доказування у справі про адміністративне правопорушення* – це сукупність фактичних обставин такої справи, встановлення яких є необхідним для його правильного вирішення. До предмета доказування у справі про адміністративне правопорушення належать обставини, що підлягають з'ясуванню у цій справі, перелік яких міститься у ст. 280 КУпАП, згідно з якою орган (посадова особа) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати:

- чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні,
- чи підлягає вона адміністративній відповідальності,
- чи є обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність,
- чи заподіяно майнову шкоду,
- чи є підстави для передання матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу,
- а також з'ясування інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи.

Правильне визначення меж доказування дає змогу досягти максимальної ефективності адміністративно-деліктного провадження, уникнути збору та вивчення надлишкових доказів і забезпечити досягнення цілей доказування. Отже, предмет доказування та межі його встановлення є якісними характеристиками процесу доказування, що дають змогу суб'єкту адміністративної юрисдикції визначити фактичний обсяг обставин, які підлягають доказуванню, та реалізувати його під час провадження у конкретній справі, виходячи з особливостей такої справи.

На третьому, заключному етапі, відбувається використання доказів. Використання доказів у процедурному аспекті здійснюється за такими трьома напрямками:

1) по-перше, з метою ухвалення різних проміжних процедурних рішень, включно з рішенням про проведення окремих процедурних дій;

2) по-друге, як елемент процедурного порядку проведення процедурних дій, здійснення яких зумовлено необхідністю дослідження раніше зібраних у справі доказів;

3) по-третє, для ухвалення та обґрунтування підсумкових процедурних рішень у справі.

Отже, *доказування в провадженні у справах про адміністративні правопорушення* є процедурною діяльністю спеціально уповноважених органів (посадових осіб), яка охоплює збір, оцінювання та використання доказів, необхідних для встановлення істини у справі та її вирішення по суті. Доказування здійснюється протягом усього провадження у справі про адміністративне правопорушення, починаючи з моменту складання уповноваженою посадовою особою протоколу про адміністративне правопорушення і завершуючи винесенням постанови у справі. Процес доказування є творчою діяльністю, що складається з необхідно пов'язаних між собою етапів, спрямованих на вирішення спільних та окремих завдань провадження у справі про адміністративне правопорушення.

§ 4. Види та правовий статус осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення

Узагальнюючи наявні в адміністративно-правовій науці погляди щодо класифікації учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, можна стверджувати, що вона є достатньо системною і містить у собі багато різних критеріїв. При всьому розмаїтті думок учених щодо кількості та назв груп учасників можна з упевненістю констатувати, що правове регулювання, а саме Кодекс України про адміністративні правопорушення, виокремлює органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення (адміністративні комісії, виконкоми, суди, Нацполіція, державні інспекції), закріплюючи їх правовий статус у розділі III КУпАП, та осіб, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення (умовно «правопорушник», потерпілий, свідок, експерт, перекладач, законний представник та представник, захисник), закріплюючи їх правовий статус у главі 21 розділу IV КУпАП.

Права та обов'язки **особи, яка притягається до адміністративної відповідальності**, визначено ст. 268 КУпАП. Зокрема, ця особа має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження, оскаржити постанову у справі.

Урегульовано також важливе питання щодо участі особи, яка притягається до відповідальності, в розгляді справи. Справа про адміністративне правопорушення зазвичай розглядається в присутності цієї особи. Лише якщо є дані про своєчасне її сповіщення про місце та час розгляду, і від неї не надійшло клопотання про його відкладення, справу може бути розглянуто за відсутності цієї особи. У низці випадків участь особи, яка притягається до відповідальності, в розгляді справи є обов'язковою (зокрема, справи про дрібне викрадення чужого майна, дрібне хуліганство, злісну непокору тощо), тому, в разі її ухилення від явки за викликом органів поліції або судді цю особу може бути піддано приводу, який виконуватиме органи та підрозділи Національної поліції України.

Потерпілим відповідно до ст. 269 КУпАП є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду.

Потерпілий має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Потерпілого може бути опитано як свідка відповідно до ст. 272 КУпАП.

Інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, які є неповнолітніми або особами, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їх **законні представники** (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники) (ст. 270 КУпАП).

Інтереси потерпілого може представляти **представник** – адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на

надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Законні представники та представники мають право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання та подавати від імені особи, інтереси якої вони представляють, скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу. Повноваження адвоката як представника потерпілого посвідчуються документами, зазначеними у п. 2 ст. 271 КУпАП.

У розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь **захисник** – адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи (ст. 271 КУпАП). Ці особи мають право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.

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 витяг з договору, в якому зазначаються повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Витяг засвідчується підписами сторін.

Якщо особа є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу, у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат, призначений Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги. Зазначений адвокат має права, передбачені частиною першою ст. 271 КУпАП та іншими законами.

Повноваження адвоката, призначеного Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги, підтверджуються дорученням, що видається Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Як **свідок** у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню по цій справі (ст. 272 КУпАП).

На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі та відповідати на поставлені запитання.

Викривач є свідком у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Викривач має право на збереження конфіденційності інформації стосовно нього під час давання пояснень у справі.

Експерт призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі якщо виникає потреба в спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягають конфіскації (ст. 273 КУпАП).

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним питань.

Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для надання висновку; з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому і свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім під час розгляду справи.

Перекладач призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення (ст. 274 КУпАП). Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад.

Потерпілим, свідкам, експертам і перекладачам відшкодовуються у встановленому порядку витрати, які вони зазнали у зв'язку з явкою в орган (до посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення.

За особами, яких викликають як потерпілих, свідків, експертів і перекладачів, зберігається у встановленому порядку середній заробіток за місцем роботи за час їх відсутності у зв'язку з явкою в орган (до посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення.

§ 5. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

З метою створення належних умов для здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема збирання і закріплення доказів, можуть застосовуватись передбачені КУпАП **заходи забезпечення**. Їх особливості полягають у такому:

1) вони застосовуються **з метою** припинення адміністративних проступків, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення розгляду справи;

2) вони застосовуються **лише в межах провадження**, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення;

3) є **додаткові підстави** застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;

4) це **несамостійні, допоміжні заходи** впливу, вони не вважаються санкціями й не тягнуть додаткових обмежень для порушника;

5) встановлено спеціальний **порядок їх застосування**: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосувати, строки (в необхідних випадках), процедурне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

До заходів забезпечення провадження КУпАП віднесено доставлення порушника (ст. 259 КУпАП), адміністративне затримання (статті 261–263 КУпАП), особистий огляд та огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265–265-2 КУпАП), відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП) та привід порушника (ст. 268 КУпАП).

Доставлення правопорушника (закріплено ст. 259 КУпАП) – це переміщення особи до певного приміщення із можливим застосуванням психічного або фізичного впливу, яке застосовується з метою припинення правопорушення, складення протоколу про адміністративне правопорушення, встановлення особи порушника.

Доставлення здійснюється у поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, до органу Державної прикордонної служби України, до штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, громадського пункту з охорони громадського порядку, до органів Служби безпеки України, в приміщення виконавчого органу сільської чи селищної ради, у службове приміщення воєнізованої охорони, до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Доставлення здійснюють представники перелічених вище органів, посадові особи органів транспорту, органів природоохорони,

охорони культурної спадщини, адміністрацій історико-культурних заповідників тощо.

Доставлення порушника має здійснюватися в по змозі стислий строк.

Час перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської чи селищної ради має становити не більше однієї години.

Адміністративне затримання (закріплено статтями 261–263 КУпАП) – це примусове короточасне обмеження волі дій і пересування особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Адміністративне затримання здійснюють органи внутрішніх справ (Національної поліції), органи прикордонної служби, старша у місці розташування об'єкта посадова особа воєнізованої охорони, посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи Служби безпеки України, посадові особи органів та установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, посадові особи, уповноважені на те центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції.

Строки адміністративного затримання за загальним правилом становлять не більше трьох годин. Винятки: до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом 24-х годин з моменту затримання може бути затримано осіб, які порушили прикордонний режим, для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення; осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження.

Про адміністративне затримання складається протокол, в якому зазначаються дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол, відомості про особу затриманого, час і мотиви затримання. Протокол підписується посадовою особою, яка його склала, і затриманим. У разі відмовлення затриманого від підписання протоколу в ньому робиться запис про це. Про місце перебування затриманої особи негайно повідомляються її родичі, а на її прохання також власник підприємства, установи чи організації.

Особистий огляд та огляд речей (передбачено ст. 264 КУпАП) – це огляд, який провадиться з метою виявлення та закріплення необхідних доказів правопорушення і забезпечення подальшого здійснення

провадження. Суб'єктами огляду є посадові особи органів, які мають право здійснювати доставлення порушника й адміністративне затримання; він може провадитись уповноваженою на те особою однієї статі з особою, яку оглядають, і в присутності двох понятих тієї ж статі.

Огляд речей, ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється зазвичай у присутності особи, у власності (володінні) якої вони перебувають. У невідкладних випадках зазначені речі та предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих за відсутності власника (володільця). Про особистий огляд та огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи про адміністративне затримання.

Вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення (закріплено статтями 265–265-3 КУпАП), здійснюється посадовими особами, яким надано право провадити адміністративне затримання, особистий огляд та огляд речей з метою забезпечення доказів та забезпечення виконання постанови.

Залежно від результатів розгляду справи речі й документи конфіскують, повертають володільцеві або знищують, а в разі оплатного вилучення – реалізують. Вилучені нагороди після розгляду справи підлягають поверненню їх законному володільцеві, а якщо він невідомий, надсилаються до Адміністрації Президента України. Вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього виробництва й апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню поліцейськими.

Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, огляд речей або адміністративне затримання.

У КУпАП закріплено особливості вилучення окремих видів речей та документів в окремих осіб:

– до особи, яка вчинила правопорушення під час виконання службових обов'язків, вилучення зброї, так само як і особистий огляд та огляд речей, застосовується лише у невідкладних випадках;

– тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП) застосовується у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, за яке може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами, працівниками уповноваженого підрозділу НПУ до набрання законної чинності постановою у справі, але не більше ніж на три місяці з

моменту такого вилучення, з виданням тимчасового дозволу на право керування транспортними засобами; про тимчасове вилучення посвідчення водія робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення;

– тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-2 КУпАП) допускається у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, передбачені ч. 1–4, 6, 7 ст. 121, статтями 121-1, 122-5, 126, ч. 1–4 ст. 130, статтями 132-1, 206-1; затримання здійснюється шляхом блокування або доставлення його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку (якщо розміщення затриманого транспортного засобу суттєво перешкоджає дорожньому руху), зокрема за допомогою спеціального автомобіля-евакуатора; транспортний засіб може бути тимчасово затриманий на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більше трьох днів з моменту такого затримання; про тимчасове затримання робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення;

– тимчасове затримання транспортного засобу інспектором з паркування здійснюється шляхом доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку за допомогою спеціального автомобіля-евакуатора і дозволяється виключно у випадках, установлених статтею 265-4 КУпАП; у разі тимчасового затримання транспортного засобу складається акт огляду та тимчасового затримання транспортного засобу.

Відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан сп'яніння (передбачено ст. 266 КУпАП) застосовується у разі наявності підстав вважати, що особи, які керують транспортними засобами, річковими або маломірними суднами, перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Огляд проводиться з використанням спеціальних технічних засобів поліцейським у присутності двох свідків. У разі незгоди водія (судноводія) на проведення огляду поліцейським з використанням спеціальних технічних засобів або в разі незгоди з його результатами огляд проводиться в закладах охорони здоров'я; він здійснюється в цих закладах не пізніше двох годин з моменту встановлення підстав для його здійснення. Огляд у закладі охорони здоров'я та складення висновку за результатами огляду проводяться в присутності поліцейського. Огляд, проведений з порушенням вимог ст. 266 КУпАП, вважається недійсним.

§ 6. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення

6.1. Перша стадія провадження називається **порушення справи та попереднє з'ясування всіх її обставин**. Порушення справи – це комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення події правопорушення та його обставин, їх фіксацію та кваліфікацію. На цей стадії створюються умови для об'єктивного та швидкого розгляду справи й застосування до винного передбачених законодавством заходів впливу. Умовно її можна поділити на кілька етапів.

Підставою для порушення адміністративної справи та попереднього з'ясування її обставин є вчинення особою діяння, яке містить у собі ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава).

Приводом (інформація про правопорушення, процедурна підстава) для порушення справи можуть бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілих чи інших громадян; повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій чи державних органів; повідомлення засобів масової інформації та безпосереднє виявлення порушення уповноваженою посадовою особою.

У ст. 247 КУпАП встановлено обставини, за яких адміністративна справа не порушується, а порушена справа підлягає закриттю:

- 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 КУпАП;
- 8) наявність щодо того самого факту стосовно особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по цьому факту;
- 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Наступний етап – встановлення фактичних обставин у справі. Його сутність полягає у провадженні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винуватість у вчиненні правопорушення.

Фактичні обставини вчиненого проступку можна поділити на дві групи: 1) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу правопорушення; 2) обставини, що перебувають за межами складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Вони можуть бути встановлені в різні способи: опитуванням осіб, що мають інформацію, яка має значення для справи (правопорушники, потерпілі, свідки, експерти); проведенням експертизи; освідуванням; вилученням, наприклад, документів; знаходженням речових доказів на місці вчинення правопорушення, огляду тощо. Усі встановлені обставини фіксуються у відповідних процесуальних документах. Такими документами є пояснення, висновки, акти й протоколи. На цьому завершується етап встановлення фактичних обставин.

Етап процесуального оформлення результатів порушення справи починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах всіх обставин у справі й завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Саме *протокол* є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258 КУпАП).

Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів відносно вільної форми, таких, як, наприклад, пояснення або акт. Закон (ст. 256 КУпАП) встановлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, які мусять у ньому міститися. Крім того, особливості форми та порядку складення протоколу про адміністративне правопорушення може бути закріплено у відомчих інструкціях адміністративно-юрисдикційних органів (наприклад, в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженій наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376).

У разі вчинення правопорушення групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо. Складення одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що висувається кожному з них, і позбавляє можливості прямо в протоколі дати свої пояснення щодо суті проступку. Цим обмежується право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Завершальним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення протоколу і всіх матеріалів справи про АПП на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати відповідну категорію справ про адміністративні правопорушення (ст. 257 КУпАП).

Протокол про адміністративне правопорушення є процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення справи; він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законом, і є формалізованою підставою для подальшого провадження. Від того, наскільки грамотно складено протокол, залежить правильність розгляду справи по суті та обґрунтованість застосування стягнення.

Зміст протоколу (ст. 256 КУпАП) містить у собі 3 групи відомостей:

1) обставини, які характеризують адміністративне правопорушення: місце, час вчинення та суть вчиненого проступку, конкретна стаття КУпАП або інший нормативний акт, який передбачає відповідальність за вчинене порушення, дані про вилучені предмети та заподіяну матеріальну шкоду;

2) обставини, що характеризують особу правопорушника: прізвище, ім'я, по батькові, вік, майновий стан, місце проживання та роботи, документ, що посвідчує особу;

3) відомості, що стосуються форми протоколу: дата і місце складення, посада, прізвище, ім'я і по батькові особи, яка склала протокол, прізвища та адреси свідків і потерпілих (якщо вони є), підписи особи, яка його склала, а також особи, яка вчинила правопорушення (її відмова підписати протокол не зупиняє провадження у справі, але вона мусить бути спеціально зафіксована), свідків і потерпілих (за наявності), відмітка про роз'яснення особі, яка притягається до відповідальності, її прав та обов'язків.

Протокол про адміністративне правопорушення **складається не пізніше двадцяти чотирьох годин** з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, **у двох примірниках**, один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності. У разі вчинення проступку групою осіб протокол складається на **кожного порушника окремо**.

Складати протоколи відповідно до ст. 255 КУпАП мають право органи Національної поліції, посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних чи міських рад або місцевими державними адміністраціями тощо. У справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів,

зазначених у статтях 222–244-23, протоколи складають посадові особи цих органів. Протокол разом з іншими матеріалами (пояснення порушника, потерпілого, свідків, акти перевірок, протоколи огляду, вилучення речей та документів тощо) надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення, якщо посадова особа, що склала протокол, не має права самостійно вирішити цю справу.

Протокол про адміністративне правопорушення не складається (ч. 1 ст. 258 КУпАП) у разі вчинення конкретних видів правопорушень, переважно на транспорті. У цих випадках відповідними органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення виноситься постанова відповідно до вимог статті 283 КУпАП, якщо особа не оспорює адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Протокол не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки і паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису).

Протокол не складається також в інших випадках, якщо відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

У разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів з дня винесення такої постанови.

6.2. Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення постанови (рішення) є другою стадією провадження в справах про адміністративне правопорушення.

Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах міських, селищних та сільських рад; 2) виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад; 3) районними,

районними у місті, міськими, міськрайонними судами (суддями); 4) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Конкретні повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції зафіксовано у статтях 218–244²² КУпАП (глава 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення»).

Особливості стадії розгляду справи і винесення постанови полягає у тому, що:

– це основна стадія провадження, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження; ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства;

– ця стадія містить у собі три етапи: підготовку справи до розгляду, розгляд справи і винесення по ній постанови.

Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут ухвалюється акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинуватим і визначає міру його відповідальності. Відповідно, і всі етапи цієї стадії набувають важливого юридичного значення і регламентуються статтями 278–286 КУпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду розглядаються питання, які має вирішити орган (посадова особа) під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення (ст. 278 КУпАП):

- 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи;
- 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді, в ній зазначаються дата і місце розгляду справи. У той самострок про день розгляду справи повідомляються інші особи, які беруть участь у провадженні (ст. 277-2 КУпАП). У разі встановлення неповноти матеріалів, поданих до розгляду, мають бути витребувані додаткові відомості та матеріали, або справу слід повернути за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків.

За загальним правилом справа розглядається за місцем вчинення правопорушення, до винятків віднесено такі випадки: 1) справи про

порушення правил дорожнього руху можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників; 2) справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 177 і 178 (придбання самогону і розпивання спиртних напоїв у громадських місцях) КУпАП, розглядаються за місцем їх вчинення або за місцем проживання порушника; 3) адміністративними комісіями справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем проживання порушника.

За загальним правилом справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи, але є більш скорочені строки. *Протягом доби* розглядаються правопорушення, передбачені статтями 44, 173, 178, 185, 185-3 КУпАП тощо; *у триденний строк* – статтями 160, 185-1 тощо; *у п'ятиденний строк* – статтями 51, 176 тощо; *у семиденний строк* – статтями 101–103.

Строк розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрадженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Етап слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу і відрекомендування посадової особи, що його розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, та роз'яснює особам, що беруть участь у розгляді справи, їх права й обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, що беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і дозволяються клопотання. У разі участі у розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

У процесі заслуховування орган (посадова особа), зобов'язаний з'ясувати такі обставини:

- чи було вчинене адміністративне правопорушення;
- чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, чи завдано майнову шкоду, чи є підстави для передання матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості;

– а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи (наявність осіб на утриманні, неповнолітніх, батьків похилого віку, працездатність особи, що притягається до адміністративної відповідальності).

Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, та про порушення деяких окремих правил, врегульовано статтями 279¹–279⁶ КУпАП.

За результатами заслуховування виноситься одна з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про закриття справи.

У постанові зазначаються: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дата розгляду справи, відомості про особу, щодо якої вона розглядалася, викладаються обставини, встановлені під час розгляду справи, зазначаються нормативний акт (стаття КУпАП), який передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення, та ухвалене у справі рішення. У разі необхідності в постанові відображається рішення про відшкодування винним майнової шкоди, а також вирішення питання щодо вилучених речей і документів. Будь-яка постанова має містити вказівку на порядок і строк її оскарження.

Якщо справа розглядається одноособово посадовою особою, вона має бути підписана такою особою. Постанова колегіального органу (рішення виконкому) ухвалюється простою більшістю голосів його членів, присутніх на засіданні і підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи і протягом **трьох днів** вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той само строк вручається під розписку або висилається потерпілому на його прохання, про це робиться відповідна відмітка у справі.

У випадках, передбачених статтею 258 КУпАП, копія постанови вручається особі, щодо якої її винесено, на місці вчинення правопорушення.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне корупційне правопорушення у **триденний строк** з дня набрання нею законної чинності направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її

згідно із законодавством від виконання функцій держави, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення має містити найменування органу (посадової особи), що винесла постанову; дату розгляду справи, відомості про особу, щодо якої розглядається справа, викладення обставин, установлених під час розгляду справи, посилання на нормативний акт, що передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення, та ухвалене у справі рішення.

Якщо під час вирішення питання про накладення стягнення водночас вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі вказуються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі має містити вирішення питання про вилучені речі та документи, а також вказівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу ухвалюється простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу – головоючим на засіданні і секретарем цього органу.

Постанова виконавчого комітету селищної, сільської ради у справі про адміністративне правопорушення ухвалюється у формі рішення.

На заключному етапі стадії розгляду справи здійснюються такі дії: постанова, яка оголошується одразу після закінчення розгляду справи, доводиться до відома суб'єктів провадження, що мають особистий інтерес у справі, а також до відома осіб або організацій, яким вона адресована. Про ухвалене рішення повідомляється адміністрації або громадській організації за місцем роботи, навчання або проживання винуватця, вносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов правопорушень.

Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. За проханням потерпілому теж має бути видана така копія.

Особливості порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в поліції встановлено Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженою наказом МВС України від 06.11.2015 № 1376, яка визначає порядок контролю за дотриманням законодавства під час оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (крім правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху).

Порядок оформлення поліцейськими матеріалів про порушення ПДР встановлено Інструкцією з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затвердженою наказом МВС України від 07.11.2015 № 1395.

Інструкції розроблено відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про Національну поліцію», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про безоплатну правову допомогу» й постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363 «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою».

Відповідно до Інструкції № 1376

Уповноважена посадова особа органу поліції відповідно до статті 283 КУпАП вносить постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення складається на спеціальному бланку, виготовленому в друкарський спосіб згідно з технічним описом бланка постанови у справі про адміністративне правопорушення, на якому проставлено відповідні серію і номер.

За наявності технічної можливості постанова у справі про адміністративне правопорушення складається в електронній формі з використанням мобільного логістичного пристрою з автоматичним присвоєнням їй відповідної серії та номера, а також із зазначенням певних відомостей, яка інтегрується до електронної картки про адміністративне правопорушення та роздруковується за допомогою спеціальних технічних пристроїв у вигляді стрічки.

Бланк постанови у справі про адміністративне правопорушення заповнюється розбірливим почерком. Не допускаються закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до постанови, а також внесення додаткових записів після того, як постанову підпише особа, щодо якої її винесено. У разі допущення порушень під час оформлення такої постанови її заповнений бланк вважається зіпсованим.

Під час винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення у ній, зокрема, зазначаються:

– у графі «посада, найменування органу поліції, звання, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка винесла постанову» – прізвище, ім'я, по батькові посадової особи органу поліції, яка винесла постанову, та орган поліції (повністю, без скорочень);

– у графі «установив» – число, місяць, рік, час та місце вчинення адміністративного правопорушення, а також обставини і суть правопорушення, установлені під час розгляду матеріалів адміністративної справи;

– у графі «ураховуючи, що гр-нин(ка)» – прізвище та ініціали правопорушника;

– у графі «постановив» уповноважена посадова особа органу поліції з урахуванням та зазначенням обставин, що пом'якшують (стаття 34 КУпАП) чи обтяжують (стаття 35 КУпАП) відповідальність за адміністративне правопорушення, зазначає ухвалене у справі рішення.

У справі про адміністративне правопорушення посадова особа органу поліції, яка її розглядає, відповідно до статті 284 КУпАП виносить одну з таких постанов: про накладення адміністративного стягнення або про закриття справи.

Постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення виноситься при оголошенні усного зауваження, передання матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також за наявності обставин, передбачених статтею 247 КУпАП.

6.3. Оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення. Перегляд справи

Важливою гарантією законності й обґрунтованості застосування адміністративних стягнень є наявність стадії перегляду постанов. Під *переглядом* розуміють розгляд справ органами (посадовими особами), на які покладено контроль за законністю постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Перегляд – це новий розгляд справи суб'єктом, наділеним правом скасувати, змінити або залишити ухвалену постанову без змін. Перегляд треба відрізнити від *повторного розгляду справи*, який проводиться у тих випадках, якщо ухвалену раніше постанову відмінено, і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова у справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється. У другому – стару постанову скасовано і у справі необхідно ухвалити нову постанову.

Стадія оскарження постанови та перегляду справи є факультативною, необов'язковою. Лише невелика кількість справ розглядається у порядку контролю, але вже сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

Відповідно до ст. 7 КУпАП одним із засобів забезпечення законності під час застосування заходів впливу за адміністративні

правопорушення є реалізація повноважень прокурора щодо нагляду за додержанням законів у разі застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Тому право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, окрім особи, щодо якої її винесено, а також потерпілого, має також і прокурор в окремих випадках.

Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення передбачено у ст. 288 КУпАП.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у такому порядку:

1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП;

2) рішення виконавчого сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, постанову у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі – у вищий орган (вищий посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП;

4) постанову інспектора з паркування про накладення адміністративного стягнення – в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

До виключно основних адміністративних стягнень віднесено такі: попередження, штраф, виправні роботи, громадські роботи, суспільно-корисні роботи, адміністративних арешт, арешт з утриманням на гауптвахті. Застосовуватися і як основні, і як додаткові можуть оплатне вилучення предмету, конфіскація предмету або грошей та позбавлення спеціального права. Позбавити права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю можна виключно у вигляді додаткового стягнення.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати.

Особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано **протягом десяти днів з дня винесення постанови**, а щодо постанов у справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), – **протягом десяти днів з дня набрання постановою законної чинності**.

У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Набрання постановою адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення законної чинності впорядковано ст. 291 КУпАП. Постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набирає законної чинності після закінчення строку оскарження цієї постанови, за винятком постанов про застосування попередження, постанов у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема зафіксованого в автоматичному режимі, про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованого в режимі фотозйомки (відеозапису), а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема зафіксоване в автоматичному режимі, або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), набирає законної чинності після її вручення особі або отримання поштового повідомлення про вручення або про відмову в її отриманні, або повернення поштового відправлення з позначкою про невручення.

Постанова про позбавлення права керування транспортним засобом набирає чинності з наступного дня після закінчення строку на її оскарження, визначеного КУпАП, а у разі такого оскарження – з дня

набрання законної чинності рішенням за результатами такого оскарження, яке винесено за наслідками розгляду справи по суті.

Розгляд скарг на постанови по справах про адміністративні правопорушення

Скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк з дня її надходження, якщо інше не встановлено законами України.

Орган (посадова особа) під час розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність та обґрунтованість винесеної постанови й ухвалює одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується, і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної чинності після закінчення строку подання апеляційної скарги, за винятком постанов про застосування адміністративного арешту (ст. 32 КУпАП) або арешту з утриманням на гауптвахті (ст. 32-1 КУпАП).

Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом десяти днів з дня винесення постанови особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим чи його представником, а також прокурором під час реалізації його повноважень щодо нагляду за додержанням законів у разі застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Апеляційна скарга, подана після закінчення цього строку, повертається апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено.

Апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу разом із справою у відповідний апеляційний суд.

Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання.

Неявка в судові засідання особи, яка подала скаргу, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, якщо є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб.

Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежується доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін;
- 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;
- 3) скасувати постанову та ухвалити нову постанову;
- 4) змінити постанову.

У разі зміни постанови в частині накладення стягнення в межах, передбачених санкцією статті КУпАП, воно не може бути посилено.

Постанова апеляційного суду набирає законної чинності негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.

Копія рішення щодо скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. У той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання.

Наслідки скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення

Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також

скасування інших обмежень, пов'язаних із цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

Відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправних робіт, здійснюється в порядку, встановленому законом.

6.4. Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення є заключною стадією провадження, яку врегульовано главою 23 КУпАП. Її суть полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративне правопорушення, зазнає відповідні втрати або обмеження особистісного, морального, матеріального або організаційного характеру.

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Відповідно до ст. 299 КУпАП постанова підлягає виконанню з моменту її винесення. Постанови про накладення стягнень є актами управління і набувають чинності негайно.

Виконанням постанов займаються два види органів. По-перше, це органи, які звертають постанову до виконання. Згідно зі ст. 299 КУпАП постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), що винесла постанову, тобто це органи адміністративної юрисдикції.

Зміст діяльності щодо звернення постанови до виконання становлять: своєчасне направлення постанови органу-виконавцю, здійснення контролю за правильним виконанням постанови, вирішення всіх питань, пов'язаних із виконанням постанови, і припинення виконання постанови з підстав, передбачених ст. 302 КУпАП.

По-друге, це органи, які безпосередньо виконують постанови про накладення адміністративних стягнень. Діяльність державних органів з приведення у виконання скерованих їм постанов має на меті реалізацію адміністративних стягнень. Вона здійснюється діями, які завдають покараному відповідні втрати і правообмеження в установлених постановою межах.

Відповідно до ст. 300 КУпАП постанова про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженим на те органом у порядку, встановленому КУпАП та іншими законами України.

Орган Національної поліції забезпечує виконання постанови про адміністративний арешт у порядку, встановленому законами України.

У разі винесення кількох постанов про накладення адміністративних стягнень щодо однієї особи кожна постанова виконується окремо.

З деяких справ про адміністративні правопорушення безпосереднє виконання постанов про стягнення покладено на орган, що виніс постанову. Так, постанова про відшкодоване вилучення предмета, що є знаряддям адміністративного проступку, виконується органом (посадовою особою), що виніс постанову.

Діяльність як органів, що звертають постанови до виконання, так і органів, що безпосередньо їх виконують, утворюють єдину стадію виконання постанов, що складається з різних етапів.

Відповідно до ст. 301 КУпАП за наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних чи громадських робіт або роблять її виконання неможливим, орган (посадова особа), який виніс постанову, може відстрочити її виконання на строк до одного місяця.

Відстрочка виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) здійснюється в порядку, встановленому законом.

За наявності обставин, передбачених ст. 247 КУпАП (п. 5) – видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 6) – акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 9) – смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі), орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання.

Відповідно до ст. 303 КУпАП не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернено до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. У разі оскарження постанови перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги. У разі відстрочки виконання постанови відповідно перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки.

Законами України може бути встановлено й інші, більш тривалі строки для виконання постанов по справах про окремі види адміністративних правопорушень. Питання, пов'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову. Контроль за

правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову, та іншими органами державної влади в порядку, встановленому законом.

У главах 26–33 КУпАП врегульовано порядок виконання постанов про накладення окремих адміністративних стягнень, а також постанов стосовно відшкодування майнової шкоди.

Найпростіший порядок встановлено для **виконання постанови про винесення попередження**. Вона виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом її оголошення порушнику. Якщо така постанова виноситься під час його відсутності, вона виконується шляхом вручення або надсилання протягом трьох днів порушнику її копії. У випадках, коли допускається оголошення попередження на місці вчинення правопорушення, воно фіксується у встановленому порядку.

Для **постанов про накладення штрафу** встановлено добровільний і примусовий порядок виконання. Перший полягає в тому, що порушнику надається право самому сплатити штраф в установу банку України (за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення) протягом 15-ти днів з дня вручення йому копії постанови, а в разі її оскарження або опротестування – з дня повідомлення про залишення постанови без зміни. Якщо у порушника віком від 16-ти до 18-ти років відсутній самостійний заробіток, штраф мають сплатити його батьки або особи, що їх замінюють.

У разі несплати порушником штрафу у зазначений строк постанова відповідно до ст. 308 КУпАП надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом. Тобто в таких випадках діють правила, встановлені цивільним процесуальним законодавством. У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягується подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті КУпАП та зазначеного у постанові про стягнення штрафу, а також витрати на облік зазначених правопорушень. Розмір витрат на облік правопорушень визначається Кабінетом Міністрів України.

Спеціальний порядок стягнення штрафу, так само як і здійснення деяких інших процесуальних дій передбачаються Митним кодексом України. Як спеціальний можна назвати також порядок стягнення у відповідних випадках штрафу на місці вчинення правопорушення, коли порушникові видається квитанція встановленого

зразка, яка є документом суворої фінансової звітності, а якщо стягнення штрафу відбувається на місці вчинення адміністративного правопорушення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема зафіксовані в автоматичному режимі, має застосовувати виключно безготівкові платіжні пристрої.

Порядок виконання **постанов про оплатне вилучення, конфіскацію предмета та грошей**, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення, за змістом мало відрізняється. І в тому, і в іншому разі предмет вилучається і реалізується відповідно до статей 312, 315 КУпАП. Однак у разі виконання оплатного вилучення суми, виручені від реалізації, передаються колишньому власникові з відрахуванням комісійних витрат, а у разі застосування конфіскації – перераховуються до державного бюджету (так само, як гроші, одержані внаслідок вчинення адміністративного проступку).

Наразі постанови і про оплатне вилучення, і про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення, виконуються державними виконавцями в порядку, встановленому законом.

Виконання **постанови про позбавлення спеціального права** полягає у вилученні у правопорушника відповідного документа, що надає таке право (посвідчення водія, свідоцтва, диплома, мисливського квитка). Порядок виконання зазначеної постанови врегульовано гл. 30 КУпАП. Залежно від виду спеціального права постанови про його позбавлення виконують посадові особи Національної поліції, керівники центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, та інспекторами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, капітани річкового порту та посадові особи органів мисливського господарства (ст. 317 КУпАП).

Порядок виконання постанови про позбавлення права керування транспортним засобом врегульовано ст. 317-1 КУпАП. Виконання постанови про позбавлення права керування транспортним засобом здійснюється шляхом вилучення посвідчення водія на строк позбавлення права керування транспортними засобами та внесення до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України відомостей про позбавлення права керування транспортним засобом на строк, визначений постановою, та про вилучення посвідчення водія. Особа вважається позбавленою права керування транспортним засобом після набрання законної чинності рішенням суду

про позбавлення цього права. Якщо посвідчення водія не було тимчасово вилучено в порядку, передбаченому статтею 265-1 КУпАП, особа, позбавлена права керування транспортним засобом, зобов'язана негайно здати посвідчення водія до уповноважених органів Національної поліції. У разі виявлення в особи посвідчення водія, яке підлягає здачі, його вилучення здійснюється поліцейським. Після закінчення строку позбавлення права керування транспортним засобом посвідчення водія повертається в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Для виконання постанови про позбавлення спеціального права має значення момент позбавлення цього права. За загальним правилом (ч. 1 ст. 321 КУпАП) цей момент визначається днем винесення відповідної постанови. Якщо особи, позбавлені спеціального права, ухиляються від здачі документа, що посвідчує це право, то строк позбавлення їх спеціального права обчислюється з дня здачі або вилучення такого документа.

Постанова суду (судді) про застосування громадських робіт надсилається на виконання Державній кримінально-виконавчій службі не пізніше дня, наступного за днем набрання нею законної чинності.

Виконання стягнення у вигляді громадських робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, види якої визначаються органами місцевого самоврядування.

Громадські роботи за певних обставин (втрата працездатності, взяття під варту тощо) замінюються штрафом, розмір якого визначається з розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподатковваному мінімуму доходів громадян.

Строк стягнення у вигляді громадських робіт обчислюється в годинах, протягом яких порушник виконував визначену суспільно корисну працю. Громадські роботи виконуються не більше чотирьох годин на день, а неповнолітніми – двох годин на день.

У разі ухилення порушника від відбування громадських робіт постановою суду (судді) за поданням Державною кримінально-виконавчою службою, невідбутий строк громадських робіт може бути замінене штрафом або адміністративним арештом.

Заміна громадських робіт штрафом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено адміністративне стягнення, передбачає можливість застосування штрафу. Розмір штрафу в такому разі визначається із розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподатковваному мінімуму доходів громадян.

Заміна громадських робіт арештом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено адміністративне стягнення, не передбачає можливості застосування штрафу. Строк арешту визначається із розрахунку, що одна доба арешту дорівнює п'яти годинам невідбутих громадських робіт, але не може перевищувати п'ятнадцять діб.

Постанова суду (судді) про застосування виправних робіт надсилається на виконання Державній кримінально-виконавчій службі не пізніше дня, наступного за днем набрання нею законної чинності. Виправні роботи відбуваються за місцем постійної роботи порушника.

На підставі постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт із заробітку порушника протягом строку відбування ним адміністративного стягнення провадяться відрахування в дохід держави у розмірі, визначеному постановою.

У певних випадках (у разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту тощо) за поданням Державної кримінально-виконавчої служби, виправні роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається із розрахунку, що один день невідбутих виправних робіт дорівнює одному неоподатковуваному мінімуму доходів громадян (ст. 322 КУпАП).

Відбування виправних робіт обчислюється часом, протягом якого порушник працював і з його заробітку робилось відрахування. У строк відбування стягнення зараховується час, протягом якого порушник не працював з поважних причин і йому відповідно до закону виплачувалась заробітна плата. До цього строку також зараховується час хвороби, час, наданий для догляду за хворим, і час проведений у відпустці по вагітності і родах. Час хвороби, спричиненої сп'янінням або діями, пов'язаними із сп'янінням, до строку відбування виправних робіт не зараховується.

На власника підприємства, установи чи організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником виправних робіт покладається правильне і своєчасне здійснення відрахувань із заробітку порушника в дохід держави і своєчасний переказ відрахованих сум у встановленому порядку, трудове виховання порушника та повідомлення органів, що відають виконанням цього виду стягнення, про ухилення порушника від відбування стягнення.

У разі ухилення порушника від відбування виправних робіт постановою суду (судді) за поданням Державної кримінально-виконавчої служби невідбутий строк виправних робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом.

Заміна виправних робіт штрафом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено адміністративне

стягнення, передбачає можливість застосування штрафу. Розмір штрафу в такому разі визначається із розрахунку, що один день невідбутих виправних робіт дорівнює одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Заміна виправних робіт арештом застосовується за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено адміністративне стягнення, не передбачає можливості застосування штрафу. Строк арешту визначається із розрахунку, що одна доба арешту дорівнює трьом дням виправних робіт, але не може перевищувати п'ятнадцять днів (ст. 325 КУпАП).

Постанова суду (судді) про застосування суспільно-корисних робіт надсилається на виконання Державній кримінально-виконавчій службі, не пізніше дня, наступного за днем набрання постановою законної чинності.

Виконання стягнення у вигляді суспільно корисних робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, вид якої визначається відповідним органом місцевого самоврядування.

За виконання суспільно корисних робіт порушнику нараховується плата за виконану ним роботу. Оплата праці здійснюється по годинно за фактично відпрацьований час у розмірі не меншому, ніж встановлений законом мінімальний розмір оплати праці (ст. 325-1 КУпАП).

Строк виконання суспільно корисних робіт обчислюється в годинах, протягом яких порушник виконує призначену йому суспільно корисну працю.

Суспільно корисні роботи виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день.

На власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем виконання порушником суспільно корисних робіт покладається: погодження з органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, переліку об'єктів, на яких порушники виконують суспільно корисні роботи, та видів таких робіт; контроль за виконанням порушниками призначених їм робіт; своєчасне повідомлення органу центрального органу виконавчої влади, визначеного абзацом другим цієї статті, про ухилення порушника від виконання суспільно корисних робіт; ведення обліку та інформування органу центрального органу виконавчої влади, визначеного абзацом другим цієї статті, про кількість відпрацьованих порушником годин; нарахування плати порушнику за виконання суспільно корисних робіт та перерахування її на відповідний рахунок органу державної виконавчої служби для подальшого погашення заборгованості зі сплати аліментів.

У разі ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у вигляді суспільно корисних робіт вона підлягає притягненню до адміністративної відповідальності.

У разі злісного ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у вигляді суспільно корисних робіт вона підлягає притягненню до кримінальної відповідальності в порядку, встановленому законом (ст. 325-4 КУпАП).

Постанова суду (судді) про застосування адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті виконується негайно після її винесення (ст. 326 КУпАП).

Осіб, підданих адміністративному арешту, тримають під вартою в місцях, які визначають органи Національної поліції. Під час виконання постанови про застосування адміністративного арешту арештовані піддаються особистому оглядові.

Строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту. Відбування адміністративного арешту здійснюється за правилами, встановленими законами України.

Порядок відбування адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті закріплено у статтях 327, 327-1 КУпАП.

Військовослужбовців, а також військовозобов'язаних чи резервістів під час проходження зборів, підданих арешту, утримують на гауптвахтах Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

У разі відсутності гауптвахти в органі управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, в зоні діяльності якого дислокується військова частина (установа), військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, піддані арешту на термін до трьох діб, в особливий період можуть за рішенням суду утримуватися в кімнатах тимчасово затриманих Військової служби правопорядку у Збройних Силах України з обов'язковим зазначенням про це у рішенні про застосування арешту з утриманням на гауптвахті.

Під час виконання постанови про застосування арешту з утриманням на гауптвахті арештовані піддаються особистому огляду.

Порядок та умови утримання військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, заарештованих в адміністративному порядку, визначаються Міністерством оборони України.

Особи, піддані адміністративному арешту за правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 44, статтями 173, 173-2, ч. 3 ст. 178, ст. 185, ч. 2 ст. 185-1, ч. 1 ст. 185-3 КУпАП, використовуються на фізичних роботах.

Організація трудового використання осіб, підданих адміністративному арешту, покладається на виконавчі органи сільських, селищних і міських рад.

Особам, підданим адміністративному арешту, за час перебування під арештом заробітна плата за місцем постійної роботи не виплачується.

Що стосується **виконання постанови в частині відшкодування майнової шкоди**, воно практично не відрізняється від виконання постанови про накладення штрафу. Майнова шкода має бути відшкодована порушником в ті ж само строки, які встановлено для добровільної сплати штрафу (ст. 329 КУпАП). У разі невиконання цієї вимоги постанова надсилається для стягнення збитків у порядку виконавчого провадження (ст. 330 КУпАП).

Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна визнати вирішальною стадією всього провадження в справах про адміністративні правопорушення, адже якщо постанову винесено, але не виконано, втрачається весь виховний вплив накладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма органами та посадовими особами для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ:

1. Дайте загальну характеристику провадження в справі про адміністративне правопорушення.
2. Визначте особливості провадження в справі про адміністративне правопорушення.
3. Сформулюйте види стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення.
4. Охарактеризуйте заходи забезпечення провадження в справах про адміністративне правопорушення ви знаєте.
5. Визначте види органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.
6. Визначте строки розгляду справи про адміністративні правопорушення; правила та строки накладення адміністративних стягнень.
7. Охарактеризуйте стадію оскарження та опротестування ухваленого рішення.
8. Які процесуальні документи складаються у справі про адміністративне правопорушення?
9. Які види рішень може бути ухвалено за наслідком розгляду скарги?
10. Визначте порядок та строки виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення.

РОЗДІЛ ІІІ **АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

ГЛАВА 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

§ 1. *Поняття адміністративного судочинства, його предмет та структура*

Постійна трансформація різних сфер суспільного життя потребує не лише чіткого та дієвого їх правового регулювання, а й забезпечення можливості захисту. Відповідно до Конституції України «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність»¹¹².

Вагомою гарантією реалізації положення Конституції щодо відповідальності держави за свою діяльність перед людиною є право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. При цьому захист порушених прав, свобод чи інтересів людини з боку суб'єктів владних повноважень забезпечується завдяки діяльності адміністративної юстиції.

КАС України закріплює визначення **адміністративного судочинства**, під яким розуміють діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим кодексом¹¹³. Виділення адміністративного судочинства у відносно самостійну підгалузь українського судочинства пов'язується передусім із тим, що на нього покладаються особливі завдання, специфіка яких заважає вирішувати їх у межах, наприклад, цивільного судочинства.

Отже, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-

¹¹² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

¹¹³ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. При цьому суб'єктом владних повноважень може виступати не лише орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи), а й орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, серед іншого на виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг.

Складність захисту таких відносин пояснюється підпорядкованістю, підлеглістю осіб у цих відносинах органам та посадовцям, які здійснюють управлінські функції і мають право ухвалювати обов'язкові рішення.

Крім того, особливістю **адміністративно-правових спорів** є те, що вони виникають у тій сфері і щодо тих суспільних відносин, які регулюються нормами публічного права (тобто тих галузей права, норми яких покликано насамперед забезпечувати загально значимі інтереси – інтереси суспільства і держави у цілому; публічне право є пов'язаним із публічною владою, є правовою основою її діяльності.). До публічного права належать норми конституційного права, адміністративного, будівельного, екологічного, транспортного, військового, зовнішньо-господарського і промислового, податкового й соціального права.

При цьому публічно-правовий спор виникає лише між тими суб'єктами, один з яких наділено державно-владними повноваженнями. До кола останніх відповідно до КАС належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові або службові особи, а також інші суб'єкти під час здійснення ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема і на виконання делегованих повноважень. Як бачимо, КАС досить широко підійшов до визначення тих суб'єктів, дії яких можуть бути оскаржені в адміністративному суді.

Особливо привертає увагу той факт, що законодавець не обмежив зазначений перелік лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як найбільш ємною групою суб'єктів публічного управління, включивши сюди також і інші державні органи, наприклад Секретаріат Президента України, Національний банк України, органи прокуратури тощо. Однак наголосимо на тому факті, що не будь-які дії чи рішення, скажімо, Генеральної прокуратури України можуть бути оскаржені до адміністративного суду, а лише ті, у підґрунтя яких покладено норми публічного права, й ті,

вирішення суперечок з приводу яких не віднесено до компетенції судів іншої юрисдикції.

КАСУ закріпив положення, відповідно до якого кожна особа має право в порядку, встановленому цим кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) ухвалення судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Слід зазначити, що до суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право. Однак суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України.

Функціонування адміністративного судочинства забезпечується за допомогою двох методів – імперативного (наявності заборон, зобов'язань та примусу) і диспозитивного, який характеризується дозволом вчиняти дії на власний розсуд з урахуванням вимог КАСУ.

Адміністративне судочинство, будучи складним видом юридичної діяльності, здійснюється за певною постійно наявною схемою, складовими елементами якої є стадії адміністративного судочинства. *Стадії адміністративного судочинства* характеризуються сукупністю процесуальних правовідносин і дій, об'єднаних найближчою метою, які вчиняються учасниками адміністративного процесу у справі.

Загалом виділяють такі стадії судового процесу:

1) порушення адміністративної справи в суді за заявою заінтересованої особи;

- 2) підготовка справи до судового розгляду;
- 3) врегулювання спору за участю судді;
- 4) розгляд справи по суті;
- 5) апеляційне провадження;
- 6) касаційне провадження;
- 7) перегляд справи за нововиявленими обставинами;
- 8) перегляд судових рішень за виключними обставинами;
- 9) виконавче провадження;
10. відновлення втраченого судового провадження.

Перші чотири стадії охоплюють провадження в суді першої інстанції, а кожна наступна стадія – це окреме провадження зі своїми особливостями, строками та порядком розгляду.

Отже, підбиваючи підсумок, ще раз зауважимо, що *адміністративне судочинство* – це одна з форм здійснення судового контролю незалежними адміністративними судами за сферою публічного управління, у межах якого суд перевіряє законність вчинених дій та ухвалених суб'єктами публічного управління рішень, вживаються заходи, спрямовані на відновлення порушених прав та законних інтересів, і притягаються до відповідальності особи, винні в порушенні закону.

§ 2. Принципи адміністративного судочинства

Адміністративне судочинство здійснюється на основі низки принципів, які регламентують порядок вчинення окремих процесуальних дій під час судового розгляду публічно-правового спору. Принципи можна класифікувати по-різному, застосовуючи галузеву ознаку чи їх призначення. Разом із тим законодавець чітко формалізував низку принципів, закріпивши їх в КАС України. Так, до принципів адміністративного судочинства слід віднести такі.

1. Верховенство права (ст. 6 КАС України). Суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

2. Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 8 КАС України). Усі учасники судового процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав

учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

3. Гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами (статті 10–11 КАС України). Розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, визначених КАСУ. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. В особи, яка бажає бути присутньою у судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу.

Особи, які бажають бути присутніми у судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви. Особи, присутні в залі судового засідання, і представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням наявних обмежень Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та/або звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених кодексом. Порядок такого фіксування встановлюється КАСУ. Офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у порядку, визначеному законом. Судове рішення (повне або скорочене), ухвалене у відкритому судовому засіданні, оголошується прилюдно у порядку, визначеному законом.

4. Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі (ст. 9 КАС України). Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАСУ, в межах позовних вимог. При цьому суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина й інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених цим кодексом. Таким правом користуються і особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за

винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності. Суд вживає визначених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

5. **Обов'язковість судового рішення.** Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Судові рішення, що набрали законної чинності, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, установлену законом.

6. **Забезпечення права на апеляційний перегляд справи.** Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення.

7. **Забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом.** У ст. 13 КАС України зазначено, що не допускається касаційне оскарження судового рішення першої інстанції без його перегляду в апеляційному порядку.

8. **Розумність строків розгляду справи судом передбачає здійснення процесуальних дій у найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без не виправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.**

9. **Неприпустимість зловживання процесуальними правами (ст. 45 ККАС України).** Якщо подання скарги, заяви чи клопотання визнається зловживанням процесуальними правами, суд з урахуванням обставин справи має право залишити без розгляду або повернути скаргу, заяву чи клопотання. Суд зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами. У разі зловживання учасником судового процесу його процесуальними правами, суд застосовує до нього заходи, визначені КАСУ.

10. **Відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судове рішення.**

§ 3. Законодавство про адміністративне судочинство

Основою джерел адміністративного судочинства є процесуальне законодавство, що складається із системи нормативно-правових актів, які регулюють діяльність суду та учасників судового

процесу. Відповідно до ст. 3 КАС України порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, КАСУ, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Розпочинаючи аналіз джерел адміністративного процесу, передує слід назвати Конституцію України, яка відповідно до її статті 8 має найвищу юридичну силу¹¹⁴. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на підставі Конституції України і мають відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Крім того, Конституція України визначає принципи й засади організації та здійснення адміністративного судочинства в державі (статті 124–131). Отже, хоча Конституція України і не містить адміністративних процесуальних норм, однак закріплює основоположні засади здійснення адміністративного процесу. Основний Закон України є визначальним для національного законодавства, яке безпосередньо регламентує процедуру розгляду та вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді.

Одним із джерел адміністративного судочинства є рішення Конституційного суду України. Відповідно до ст. 147 Конституції України Конституційний Суд вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. З питань своєї компетенції Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України.

Джерелами адміністративного судочинства є також міжнародні договори, які в разі їх ратифікації мають пріоритетне значення на території України, наприклад Загальна декларація прав людини, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.¹¹⁵, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ухвалений резолюцією

¹¹⁴ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

¹¹⁵ Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

Генеральної Асамблеї ООН 16 грудня 1966 р.¹¹⁶, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. і протоколи до неї, Європейська конвенція про здійснення прав дітей, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, ухвалений генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р., тощо.

Кодифікованим нормативно-правовим актом, який вичерпно регулює адміністративні процесуальні відносини і закріплює процедуру судового розгляду та вирішення публічно-правових спорів, є КАС України. Цей кодекс містить норми права, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Поряд із кодифікованим нормативно-правовим актом (КАС України), джерелами адміністративного процесу є законодавчі акти (закони), які визначають систему, структуру і повноваження адміністративних судів, регулюють окремі процесуальні питання, що виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, постановлення у ній судового рішення (наприклад закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну службу», «Про адміністративні послуги», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про судовий збір», «Про виконавче провадження» тощо).

Ще одну групу джерел адміністративного процесу утворюють підзаконні нормативно-правові акти: акти Президента України (наприклад, Указ Президента України «Про кількісний склад суддів адміністративних судів» від 16.05.2007 р. № 417), рішення Вищої Ради Правосуддя («Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 19.04.2018 р.), акти Державної судової адміністрації (наказ ДСА України від 08.02. 2019 р. № 131 «Про затвердження Типового положення про апарат суду»).

Провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи. При цьому закон, який встановлює нові обов'язки, скасовує чи звужує права, що належать учасникам судового процесу, чи обмежує їх використання, не має зворотної дії в часі.

¹¹⁶ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16.12.1966 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Розкрийте принцип диспозитивності в адміністративному процесі.
2. Визначте завдання адміністративного судочинства.
3. Сформулюйте визначення адміністративного судочинства.
4. Визначте предмет адміністративного судочинства.
5. Розкрийте принципи гласності та відкритості.
6. Визначте стадії адміністративного судочинства.
7. Які нормативні акти становлять законодавство про адміністративне судочинство?

ГЛАВА 2. АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ. АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ

§ 1. Види адміністративних судів, склад суду та порядок відводів суддів

Визначення *адміністративного суду* закріплює КАС України (п. 3 ч. 1 ст. 4), розуміючи під ним суд, до компетенції якого віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ. У свою чергу, під *судом* мають на увазі суддю адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноособово, або колегію суддів чи інший визначений КАСУ склад адміністративного суду.

Судова система адміністративних судів складається з трьох інстанцій. До першої інстанції, яка розглядає справу по суті, відносять місцевий загальний суд як адміністративний та окружний адміністративний суд. При цьому в окремих випадках, визначених законом, розглядати справу як суд першої інстанції можуть апеляційні адміністративні суди та Верховний Суд (ст. 22 КАС України).

Другу інстанцію становлять апеляційні адміністративні суди, завданням яких є перегляд рішень судів першої інстанції (місцевого загального суду як адміністративного та окружного адміністративного суду). Слід звернути увагу на те, що в Україні чітко обумовлено кількість апеляційних адміністративних судів, які діють у відповідних округах. Усього таких судів вісім. Наприклад, Другий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі охоплює Полтавську, Сумську та Харківську області й перебуває у місті Харкові, Шостий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі охоплює Київську, Черкаську, Чернігівську області та місто Київ і перебуває у місті Києві, Восьмий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі охоплює Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську та Тернопільську області, розташований у місті Львові.

Останньою інстанцією є Верховний Суд України, що здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, переглядаючи рішення судів двох попередніх інстанцій на правильність застосування норм матеріального та процесуального права. Разом із тим у випадках, визначених процесуальним законом, він діє як суд першої або апеляційної інстанції.

Справи розподіляються з урахуванням:
– спеціалізації суддів;

- навантаження кожного судді;
- заборони брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого порушується питання (крім перегляду за нововиявленими обставинами);
- перебування суддів у відпустці, відсутності у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю;
- відрядження, а також інших передбачених законом випадків, через які суддя не може здійснювати правосуддя або брати участь у розгляді судових справ.

Справа може розглядатися суддею одноособово чи колегіально, де рішення ухвалюються більшістю голосів. При цьому законодавець визначає чіткі підстави для відводу (самовідводу) судді (ст. 36 КАС України), до яких слід віднести такі:

1) якщо він брав участь у справі як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, представник, адвокат, секретар судового засідання або надавав правничу допомогу стороні чи іншим учасникам справи в цій чи іншій справі;

2) якщо він прямо чи опосередковано зацікавлений у результаті розгляду справи;

3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших учасників судового процесу або осіб, які надавали стороні або іншим учасникам справи правничу допомогу у цій справі, або іншого судді, який входить до складу суду, що розглядає чи розглядав справу;

4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді;

5) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, встановленого ст. 31 КАСУ.

Суддя підлягає відводу (самовідводу) у разі порушення вимоги недопустимості повторної участі судді у розгляді справи. При цьому до складу суду не можуть входити особи, які є членами сім'ї, родичами між собою чи родичами подружжя (ч. 3 ст. 38 КАСУ).

Порядок відводу врегульовано ст. 40 КАС України. Питання про самовідвід судді може бути вирішено як до, так і після відкриття провадження у справі. Питання про відвід судді вирішується судом, який розглядає справу в нарадчій кімнаті ухвалою суду. При цьому суд може задовольнити відвід, дійшовши висновку про його обґрунтованість. В іншому разі вирішення питання про відвід здійснюється

суддею, який не входить до складу суду, що розглядає справу, і визначається у порядку, встановленому законом, за умови, що заява про відвід надійшла до суду за три робочі дні до наступного засідання (або раніше). Такому судді не може бути заявлений відвід.

Разом із тим ст. 40 КАС України визначає і інший порядок вирішення питання про відвід, якщо його неможливо розглянути в цьому суді.

У будь-якому разі задоволення заяви про відвід (самовідвід) суду передбачає зміну складу суду. Якщо після задоволення відводів (самовідводів) неможливо утворити новий склад суду, за розпорядженням голови суду справа передається до іншого адміністративного суду в порядку, встановленому ст. 29 КАС України.

§ 2. *Поняття та види адміністративної юрисдикції*

Адміністративна юрисдикція – це встановлення та відмежування між адміністративними судами видів публічно-правових спорів від решти спорів, що розглядаються іншими видами судової юрисдикції. Правильне визначення адміністративної юрисдикції дає змогу уникнути помилок під час відкриття провадження у справі та уникнути закриття провадження в подальшому після виявлення помилки, пов'язаної з визначенням адміністративної юрисдикції.

Для адміністративної юрисдикції є характерними такі критерії:

- 1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини;
- 2) рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством;
- 3) присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень;
- 4) здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування;
- 5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини)¹¹⁷.

Відповідно до норм чинного законодавства (ст. 19 КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

¹¹⁷ Бевзенко В. Критерії адміністративної юрисдикції // Судова влада України : офіц. сайт. 01.06.2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/947853/>.

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

2) у спорах адміністратора щодо випуску облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

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

4) у спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень;

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

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

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

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

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

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

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

12) у спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім спорів, пов'язаних із укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням

електронної системи закупівель та спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю;

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

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

15) у спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

16) у спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Водночас юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи:

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

4) щодо відносин, які відповідно до закону чи статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених п. 9, 10 ч. 1 ст. 19 КАС України.

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

Види адміністративної юрисдикції

Існує декілька видів юрисдикції, до яких необхідно віднести:

- 1) предметну юрисдикцію;
- 2) територіальну юрисдикцію;
- 3) інстанційну юрисдикцію.

Насамперед *предметна юрисдикція* дає змогу розмежувати спори між адміністративними судами першої інстанції, які здійснюють розгляд справи по суті. Відповідно до ст. 20 КАС України місцевим загальним судам як адміністративним судам є підсудними:

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

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

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

– уточнення списку виборців;

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

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

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

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

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

– затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та/або забезпечення примусового видворення за межі території України;

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

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

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

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1–3 частини ст. 20 КАС України;

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

У свою чергу, окружним адміністративним судам є підсудними всі адміністративні справи, крім визначених частиною першою ст. 20 КАС України.

При цьому КАС України (ст. 21) визначає правила розгляду кількох пов'язаних між собою вимог. Так, позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони є пов'язаними між собою. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які слід розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально є підсудною різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача. Однак якщо справа щодо однієї з вимог є підсудною окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд. У випадках, коли справа щодо однієї з вимог є підсудною апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому адміністративному суду, таку справу розглядає апеляційний адміністративний суд.

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

Територіальна юрисдикція (підсудність) дає змогу чітко визначити місце розгляду справи судами першої інстанції за територіальною ознакою. При цьому територіальна юрисдикція поділяється на:

- 1) підсудність справ за вибором позивача (ст. 25 КАС України);
- 2) підсудність справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача (ст. 26 КАС України);
- 3) підсудність справ, у яких однією із сторін є суд або суддя (ст. 28 КАС України)
- 4) виключна підсудність (ст. 27 КАС України).

1. *Підсудність справ за вибором позивача* визначає, що адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, ухвалених (вчинених, допущених) стосовно конкретної фізичної чи юридичної

особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, визначених КАС України. *Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні*, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача.

У разі, якщо КАСУ не визначає територіальної підсудності адміністративної справи, така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача.

2. Підсудність справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача передбачає, що позови до фізичної особи подаються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено КАС України. Поводи до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено КАС України.

3. Підсудність справ, у яких однією із сторін є суд або суддя, до підсудності якого віднесено цю справу за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін. Підсудність справ, у яких однією із сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності.

4. Відповідно до правил виключної підсудності адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, визначених КАСУ, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії чи про заборону (примусовий розпуск,

ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, ухвалених на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту.

5. *Інстанційна юрисдикція* визначає послідовність розгляду адміністративних спорів у судах різних інстанцій. Так, місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених частинами 2–4 ст. 22 КАС України.

Апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що містить місто Київ, як суду першої інстанції є підсудними справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (крім визначених ч. 4 ст. 22 КАСУ), дій кандидатів на посаду Президента України та їх довірених осіб. Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції є підсудними справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки й інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, а також спори за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та спори, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Верховному Суду як суду першої інстанції є підсудними справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, щодо питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад, бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

Суд апеляційної інстанції (апеляційні адміністративні суди) здійснюють перегляд судових рішень місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів, які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. При цьому відповідно до КАС України Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

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

§ 3. Підстави та процесуальний порядок передання адміністративної справи з одного суду до іншого

Кодекс адміністративного судочинства України чітко визначив підстави для передання адміністративної справи на розгляд іншого адміністративного суду. Так, справа має бути переданою якщо:

1) до початку розгляду справи по суті задоволено клопотання відповідача, зареєстроване у встановленому законом порядку, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування);

2) у разі відкриття провадження у справі суд установить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду;

3) після відкриття провадження у справі суд установить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду;

4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи;

5) ліквідовано або з визначених законом підстав припинено роботу адміністративного суду, який розглядав справу;

6) однією із сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду;

7) справа підлягає розгляду як зразкова у порядку, визначеному ст. 290 КАСУ.

Справа направляється на розгляд іншому адміністративному суду, найбільш територіально наближеному до цього суду, у випадках, визначених п. 4 і 6 ч. 1 ст. 29 КАСУ. У випадках, визначених п. 7, 4 і 6 ч. 1 ст. 29 КАСУ, справа передається до Верховного Суду.

Слід зазначити, що питання про передання адміністративної справи розглядається судом у порядку письмового провадження або за ініціативою суду в судовому засіданні (виняток – випадки, визначені п. 4 і 6 ч. 1 ст. 29 КАСУ, якщо воно здійснюється за розпорядженням голови суду). Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

6. Питання про передання адміністративної справи (крім випадку, визначеного п. 4–6 ч. 1 ст. 29 КАСУ) суд вирішує ухвалою, яку може бути оскаржено. При цьому передання адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється не пізніше наступного дня після закінчення строку на оскарження такої ухвали, а в разі подання апеляційної скарги – після залишення її без задоволення.

Передання адміністративної справи з одного суду до іншого в інших випадках здійснюється не пізніше наступного дня після видання відповідного розпорядження голови суду або постановлення відповідної ухвали, яка не підлягає оскарженню.

Слід зазначити, що законодавець не допускає спори між адміністративними судами щодо підсудності.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Які категорії спорів не віднесено до юрисдикції адміністративних судів?
2. Визначте підстави для відводу судді.
3. Визначте види юрисдикції (підсудності) адміністративних судів.
4. Розкрийте правила предметної підсудності.
5. Розкрийте правила територіальної підсудності.
6. Яким є порядок передання адміністративної справи з одного суду до іншого?
7. Визначте порядок відводу судді.
8. Розкрийте правила інстанційної підсудності.

ГЛАВА 3. УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

§ 1. *Поняття, види та правовий статус учасників справи*

Одним із найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального положення учасників адміністративного судочинства. Розв'язання цього питання дасть змогу визначити роль кожного учасника процесу в розгляді адміністративної справи судом та реальний обсяг їхніх процесуальних прав та обов'язків.

Учасниками адміністративного судочинства є особи, яких чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами. Інакше кажучи, це особи, які можуть вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б на одній із стадій судового процесу. З аналізу положень КАС України можна зробити висновок, що законодавець поділяє всіх осіб, що беруть участь у судовому процесі, на групи на підставі наявності у них юридичної зацікавленості в результатах розгляду адміністративної справи.

Традиційно суд не відносять до кола учасників процесу, оскільки він здійснює судочинство.

Так, відповідно до положень КАСУ всіх осіб, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, поділяють на два види залежно від зацікавленості:

1) заінтересовані особи (ними є особи – учасники справи: сторони і треті особи, а також органи й особи, відповідно до закону наділені правом звертатися до суду в інтересах інших осіб);

2) незаінтересовані особи (інші учасники судового процесу: помічник судді, експерт з питань права, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач).

Зазначимо, що особи, які беруть участь у справі, мають рівні процесуальні права й обов'язки та зобов'язані добросовісно користуватися процесуальними правами, що їм належать, і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

При цьому набуття процесуально-правового статусу відповідними учасниками правовідносин відбувається лише у разі, якщо їх наділено правосуб'єктністю. Традиційно правосуб'єктність учасників правовідносин складається із двох елементів: правоздатності та дієздатності.

Правоздатність учасників адміністративного процесу означає їх здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (ч. 1 ст. 43 КАС України).

Адміністративна процесуальна дієздатність учасників адміністративного процесу полягає у здатності особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь (ч. 2 ст. 43 КАС України).

Стаття 44 КАСУ визначає права та обов'язки осіб, які беруть участь у справі. До прав віднесено такі:

1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;

2) подавати докази, брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам і спеціалістам;

3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи й міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;

5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;

6) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Також учасники справи можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Разом із тим, учасники справи зобов'язані неухильно виконувати свої процесуальні обов'язки, до яких слід віднести такі:

1) виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу;

2) сприяти своєчасному, всебічному, повному й об'єктивному встановленню всіх обставин справи;

3) з'являтися в судове засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою;

4) подавати наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази;

5) надавати суду повні й достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні;

6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки;

7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Інакше кажучи, зазначений перелік не є вичерпним і залежить від процесуального статусу кожного учасника адміністративного процесу. Учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами. Зловживання процесуальними правами не допускається. Так, зловживанням процесуальними правами можуть бути визнані такі дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства (ст. 45 КАС України):

1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана);

2) подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин;

3) заявлення завідомо безпідставного відводу;

4) вчинення інших аналогічних дій, які спрямовано на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;

5) подання декількох позовів до того ж самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав;

6) подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;

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

8) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи;

9) завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою;

10) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб;

11) умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі.

Якщо подання скарги, заяви чи клопотання визнається зловживанням процесуальними правами, суд з урахуванням обставин справи має право **залишити без розгляду або повернути скаргу, заяву чи клопотання**. Суд зобов'язаний уживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами.

Одну із провідних ролей в адміністративному процесі, безперечно, відіграють такі його учасники, як сторони. Поняття **сторін** у теорії юридичного процесу є узагальнюючим і водночас охоплює поняття «позивач» і «відповідач». Такий само зміст поняття «сторони», тобто його поділ на позивача і відповідача, отримав відповідне закріплення у ст. 46 КАС України.

Слід зазначити, що **суб'єктивні права сторін** в адміністративному процесі можуть бути охарактеризовані такими особливостями:

- 1) суб'єктивні права – це можливість певної поведінки;
- 2) цю можливість надано особі, яка має адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність;
- 3) ця можливість надається: а) з метою захисту законних прав, свобод та інтересів суб'єкта, який перебуває у правовідносинах з органами державної влади або органами місцевого самоврядування; б) для вирішення у судовому порядку публічно-правових спорів, які виникають із таких правовідносин;
- 4) поведінка сторін адміністративного процесу реалізується в адміністративно-процесуальних правовідносинах;
- 5) поведінка сторін адміністративного процесу нормативно обмежується; порушення цих меж (міри можливої поведінки) визнається зловживанням правом;
- 6) процесуальні права сторін існують лише у зв'язку з наявністю відповідних юридичних обов'язків з боку іншого учасника правовідносин і без виконання цих обов'язків не можуть бути реалізовані;
- 7) реалізація прав гарантується державним примусом або осудом щодо носія кореспондуючого обов'язку;
- 8) процесуальні права сторін мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративними процесуальними нормами і гарантуються державою.

Отже, під **правами сторін** в адміністративному процесі можна розуміти надану й гарантовану процесуальним законодавством свободу обирати вид поведінки, яка впливатиме на інших учасників адміністративних процесуальних правовідносин з метою забезпечення процесуальних інтересів позивача та відповідача у конкретній адміністративній справі.

Так *позивачем* в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи) та суб'єкти владних повноважень, а *відповідачем* в адміністративній справі зазвичай є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено КАС України.

Зауважимо, що громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання та юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень у таких випадках:

1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднань громадян;

2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднань громадян;

3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;

4) про обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) та інших випадках, установлених законом.

Крім загальних прав, якими наділено учасників справи, сторони мають і спеціальні права, які впливають з їх процесуального статусу, а саме:

1) позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого провадження або не пізніше ніж за 5 днів до першого судового засідання.

2) позивач має право відмовитися від адміністративного позову на будь-якій стадії судового процесу;

У свою чергу, відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково та подати відзив на позовну заяву.

Крім того, сторони можуть досягти *примирення* на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Проте суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чийсь права, свободи чи інтереси.

Особливістю участі в адміністративному процесі сторін є те, що саме завдяки їм та їхній поведінці, волевиявленню виникає і розвивається вказаний процес. Однак важливо наголосити, що позивачем і відповідачем є не будь-які особи, а лише ті, між якими виник правовий спір. Також сторони адміністративного процесу є особами, які беруть участь у справі з метою захисту власних прав, свобод та інтересів.

Разом із тим, як свідчить судова практика, суб'єктний склад учасників публічно-правового спору до моменту постановлення рішення по суті не завжди залишається незмінним. Сторони судового процесу можуть бути не постійними його учасниками. Зміна учасників адміністративного спору може обумовлюватись цілою низкою життєвих обставин, які заважають тій чи іншій стороні публічно-

правового спору завершити конкретну адміністративну справу. Прикладом таких життєвих обставин, які перешкоджають участі конкретної сторони в адміністративній справі, можуть бути смерть позивача або відповідача та ліквідація або реорганізація юридичної особи, яка була стороною адміністративного процесу. Разом із тим вибуття за таких обставин із процесу однієї із сторін не означає, що має припинитись розгляд публічно-правового спору взагалі, оскільки права та обов'язки сторони, яка вибула, можуть бути успадковані її правонаступниками. У таких випадках застосовуються правила процесуального правонаступництва, регламентованого ст. 52 КАС України.

Передбачено дві дії, за наявності яких може виникати процесуальне правонаступництво:

- 1) вибуття сторони чи третьої особи із відносин, щодо яких виник спір;
- 2) заміна сторони чи третьої особи у відносинах, з приводу яких виник спір.

Оскільки процесуальне правонаступництво – процедура тривала, на час, потрібний для встановлення правонаступника, суд зобов'язаний зупинити провадження у справі в разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу чи перетворення юридичної особи, які були стороною у справі (ст. 236 КАС України). Здійснення процесуального правонаступництва у часі не обмежено, тобто може статись на будь-якій стадії адміністративного процесу й у межах будь-якого провадження адміністративного процесу.

Із здійсненням процесуального правонаступництва адміністративний процес у принципі не припиняється, він закономірно продовжує розвиватися. Вступ в адміністративну справу правонаступника не перешкоджає здійсненню адміністративного правосуддя, постановленню рішення у справі чи підставою припинення адміністративної справи взагалі. Тобто в разі процесуального правонаступництва розгляд адміністративної справи триває за загальними правилами адміністративного процесу. Цією обставиною процесуальне правонаступництво принципово відрізняється від процедури заміни неналежної сторони, після здійснення якої розгляд адміністративної справи починається спочатку.

Важливо, що не всі спірні публічно-правові відносини допускають настання процесуального правонаступництва, оскільки правовідносини можуть мати виключно індивідуальний характер, тобто

стосуватись лише конкретних осіб. У такому разі ніхто, крім сторони, яка вибула або була замінена, не може продовжити розвиток адміністративної справи, для якої характерні ознаки виключної індивідуальності. Це стосується лише тих праввідносин, де з'ясується питання про можливість правонаступництва від громадянина до громадянина, оскільки якщо ліквідується фізична особа, завжди є правонаступник. Так, наприклад, не може бути правонаступництва у справі про поновлення на державній службі чи у справі про відмову у прийнятті скарги щодо накладення на особу дисциплінарного стягнення.

Отже, **процесуальне правонаступництво** – це обумовлена вибуттям або заміною сторони процедура її заміщення особою- правонаступником, яка може успадковувати права або обов'язки сторони, що вибула чи була замінена.

Разом із тим законодавець дозволяє здійснити заміну неналежної сторони (як позивача, так і відповідача) виключно в суді першої інстанції. Замінити неналежного позивача можна за згодою особи, що звернулася з позовом до суду, за умови, що це не тягне за собою зміну підсудності адміністративної справи. Якщо позивач не погоджується на заміну, то в такому разі ця особа вступає до справи як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору. Однак у разі відмови такої особи в участі в судовому розгляді справи суд постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду.

У тих випадках, коли позов подано до неналежного відповідача, суд може за згодою позивача змінити первісного відповідача на іншого (належного відповідача), не закриваючи справи. Проте за відсутності такої згоди суд може залучити цю особу як другого відповідача.

Слід зауважити, що заміна позивача допускається до початку судового розгляду у справі, а заміна відповідача є можливою до ухвалення рішення судом першої інстанції. При цьому після заміни сторони в справі її розгляд починається наново.

Поряд із такими основними суб'єктами адміністративного судочинства, як сторони, в адміністративну справу можуть вступати так звані **треті особи**. Відрізняє третіх осіб від решти учасників адміністративної справи й водночас поєднує із сторонами наявність у цих осіб специфічної правової зацікавленості у результатах вирішення публічно-правового спору. За загальним визначенням **треті особи в адміністративному судочинстві** – це учасники адміністративного процесу, які вступають чи залучаються до справи до закінчення підготовчого провадження або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного

провадження з метою реалізації власних специфічних інтересів, повністю або частково відмінних від інтересів сторін.

Особи, які вступають у вже порушену справу за власною ініціативою, подаючи адміністративний позов до однієї чи водночас до двох сторін справи отримали назву **третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору**. Так, процесуальний статус *третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору*, можна набути за наявності таких двох умов:

- 1) наявність в особи, яка вступає у процес, самостійних вимог, відмінних від претензій та доводів сторін адміністративної справи;
- 2) наявність об'єктивного (дійсного) зв'язку самостійних вимог особи із спірною правовіднощиною.

Процесуальні права третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, є такими ж само, як і в позивача (див. ст. 49 КАСУ). Вона розпоряджається диспозитивними правами на предмет спору лише в межах своїх вимог. При цьому до **особливостей третіх осіб**, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, належить те, що вони можуть вступати в адміністративну справу, подавши адміністративний позов не лише до однієї, але й водночас і до декількох сторін. При цьому вступ у справу таких осіб за їх клопотанням передбачає розгляд адміністративної справи спочатку.

Поряд із третіми особами, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, п. 2 ст. 49 КАС України закріплює інший вид третіх осіб – **треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору**.

На відміну від третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, *треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору*, крім того, що можуть уступити в адміністративну справу на боці однієї із сторін за клопотанням учасниками справи чи з власної ініціативи, залучаються до справи ухвалою суду, яка не може бути оскаржена. Заперечення на ухвалене рішення може бути включене до апеляційної чи касаційної скарги.

Так, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть бути залучені до участі у справі також: а) за клопотанням осіб, які беруть участь у справі; б) з ініціативи суду.

§ 2. Представництво в адміністративному судочинстві

Суттєвою гарантією щодо забезпечення суб'єктивних прав громадян та організацій є **судове представництво**. Практичне значення процесуального представництва полягає, по-перше, у наданні сторонам і третім особам, які беруть участь у розгляді та вирішенні

адміністративної справи, кваліфікованої юридичної допомоги. По-друге, процесуальний представник як особа, що має спеціальні знання у галузі права, здатна професійно захистити у конкретній адміністративній справі суб'єктивні інтереси зацікавлених у результатах справи осіб.

Основоположні засади інституту процесуального представництва закріплено у ст. 59 Конституції України, яка гарантує, що кожен має право на правову допомогу, й що у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно, кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Згідно з ч. 1 ст. 55 КАСУ сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто та/або через представника. Представником може бути адвокат або законний представник.

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

Виходячи з положень КАСУ, представники в адміністративному судочинстві беруть участь на основі договору або закону.

1. Договірне процесуальне представництво. Цей вид представництва виникає внаслідок домовленості між особою, яка бере участь у розгляді адміністративним судом справи як сторона або третя особа, та особою, яка є фахівцем у галузі права і має необхідні професійні знання.

Правовідносини між процесуальним представником та особою, яка бере участь в адміністративній справі (сторона, третя особа), урегульовано виключно диспозитивним методом, оскільки такі відносини формуються лише за взаємною згодою цих осіб і можуть виникати, змінюватись або бути припинені у будь-який момент часу.

2. Законне представництво, на відміну від договірної, виникає не на підставі договору, а внаслідок законодавчо закріпленого

обов'язку конкретної особи здійснювати в адміністративному процесі в інтересах інших представницькі функції.

Так, у ст. 56 КАС України закріплено перелік суб'єктів, які можуть виступати в адміністративній справі законними представниками, та визначено осіб, щодо яких може здійснюватися такий вид процесуального представництва. Це можуть бути батьки, опікуни, піклувальники і спеціальні суб'єкти, яким законом надано право представляти інтереси інших осіб. Законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. При цьому законні представники можуть доручати ведення справи в суді іншим особам, які відповідно до закону мають право здійснювати представництво в суді. Проте якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд може залучити до участі у справі відповідний орган чи особу, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Та ж сама особа може бути водночас представником або декількох позивачів, або декількох відповідачів, або декількох третіх осіб на одній стороні, за умови відсутності конфлікту інтересів між ними.

Відповідно до ст. 58 КАС України документами, що підтверджують повноваження представників, є довіреність фізичної чи юридичної особи, ордер адвоката, свідоцтво про народження дитини чи документи, які засвідчують право опіки чи піклування. Обмеження в повноваженнях адвоката мають бути вказані в довіреності. Про припинення представництва має бути письмово повідомлено суд.

Разом із тим КАС України визначає осіб, які не можуть бути представниками:

1) не може бути представником у суді особа, яка бере участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок або є помічником судді, що розглядає справу;

2) особа не може бути представником, якщо вона у цій справі представляє або представляла іншу особу, інтереси якої у цій справі суперечать інтересам її довірителя.

3) судді, прокурори, слідчі та працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють від імені відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

§ 3. Участь в адміністративному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб

У випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи й органи місцевого самоврядування повинні надати адміністративному суду документи та інші докази, які підтверджують наявність визначених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб.

З метою захисту прав і свобод людини та громадянина у випадках, установлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду з позовом, брати участь у розгляді справ за його позовом (заявою), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скаргу чи заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, зокрема у справі, провадження в якій відкрито за позовом (заявою) іншої особи. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен обґрунтувати адміністративному суду неможливість особи самостійно здійснювати захист своїх інтересів. Невиконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини вимог щодо надання зазначеного обґрунтування має наслідком застосування положень, визначених ст. 169 КАСУ.

У визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну чи касаційну скаргу або заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави в позовній чи іншій заяві чи скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Невиконання цих вимог має наслідком застосування положень, визначених ст. 169 КАСУ.

У разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві, й у такому разі він набуває статусу позивача.

Органи й особи, визначені у ст. 53 КАСУ, що звертаються до адміністративного суду в інтересах інших осіб, мають процесуальні права й обов'язки особи, в інтересах якої вони діють, за винятком права закінчувати справу примиренням. Відмова органів та осіб, визначених у ст. 53 КАСУ, від позову або зміна позовних вимог не позбавляє особу, в інтересах якої подано позовну заяву, права вимагати у суду розгляду справи та вирішення позову в попередньому обсязі.

Якщо фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і в інтересах якої подано позовну заяву, не підтримує заявлені позовні вимоги, суд залишає позовну заяву без розгляду. Відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті.

Органи та особи, визначені у ст. 53 КАСУ, які не брали участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги або заяви про перегляд рішення за нововиявленими або виключними обставинами, вступу в розгляд справи за позовом (заявою) іншої особи мають право ознайомлюватися з матеріалами справи в адміністративному суді та робити їх копії.

Прокурор користується таким самим правом з метою вирішення питання про вступ у справу за позовом (заявою) іншої особи.

§ 4. Інші учасники адміністративного судочинства

У процесі розгляду адміністративної справи, крім ключових статей (учасників справи та їх представників), значна роль відводиться і особам, які є *іншими учасниками адміністративного процесу*. Такими особами, як визначено у процесуальному законодавстві, є помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач і спеціаліст (ст. 61 КАС України).

Головною особливістю адміністративної процесуальної правосуб'єктності вказаних учасників є те, що їх участь в адміністративній

справі обумовлюється, по-перше, необхідністю виконання покладених на них законодавством обов'язків, по-друге, вони абсолютно не мають юридичної зацікавленості у результатах вирішення адміністративної справи, а тому, по-третє, ці учасники виступають нейтральними, пасивними суб'єктами адміністративного процесу.

Також цих так званих інших учасників адміністративного процесу цілком обґрунтовано поділено на такі дві групи:

1) Особи які обслуговують адміністративний процес (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, спеціаліст, перекладач);

2) особи, що сприяють розгляду адміністративної справи (свідок, експерт, експерт з питань права).

Першу групу осіб, які є іншими учасниками адміністративного процесу, утворюють особи, що обслуговують адміністративне судочинство: секретар судового засідання, судовий розпорядник і перекладач. Ці учасники виконують функції, які не вважаються процесуальними діями, спрямованими на розв'язання публічно-правового спору. Обов'язок цих учасників зводиться лише до вчинення дій обслуговуючого характеру, які спрощують процедуру розгляду та вирішення адміністративної справи або ж забезпечують її нормальний перебіг.

Так, **на помічника судді** покладено обов'язок забезпечення підготовки та організаційного забезпечення судового процесу (ст. 62 КАС України). Крім того, він: 1) бере участь в оформленні судових справ, за дорученням судді готує проекти запитів, листів та інших матеріалів, пов'язаних із розглядом конкретної справи, й виконавчих документів; 2) здійснює оформлення копій судових рішень для направлення сторонам у справі та іншим учасникам справи відповідно до вимог процесуального законодавства, контролює своєчасність надсилання копій судових рішень; 3) виконує інші доручення судді, що стосуються організації розгляду судових справ.

Помічник судді за дорученням судді (головуючого у судовій колегії) може за відсутності секретаря судового засідання здійснювати його повноваження. Під час здійснення таких повноважень помічнику судді може бути заявлено відвід із підстав, визначених КАСУ для відводу секретаря судового засідання.

Секретар судового засідання (ст. 63 КАС України) в адміністративному процесі виконує такі завдання:

1) здійснює судові виклики і повідомлення;

2) перевіряє наявність та з'ясовує причини відсутності осіб, яких було викликано до суду, і доповідає про це головуючому;

- 3) забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами;
- 4) веде протокол судового засідання;
- 5) оформляє матеріали адміністративної справи;
- 6) виконує інші доручення головуючого у справі.

Судовий розпорядник (ст. 64 КАС України), на відміну від секретаря судового засідання, який обов'язково присутній під час розгляду адміністративним судом будь-якого публічно-правового спору, може залучатися до участі в адміністративному процесі головуючим у судовому засіданні. Тобто його участь у розгляді та вирішенні адміністративної справи не є обов'язковою (факультативна). Відповідно до ст. 64 КАС України у разі відсутності в судовому засіданні розпорядника його функції виконує секретар судового засідання.

На судового розпорядника покладається виконання таких обов'язків:

- 1) забезпечувати належний стан зали судового засідання і запрошувати до неї учасників адміністративного процесу;
- 2) оголошувати про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї;
- 3) слідкувати за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання;
- 4) приймати від учасників адміністративного процесу та передавати документи і матеріали суду під час судового засідання;
- 5) виконувати розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача й експерта;
- 6) запрошувати до зали судового засідання свідків та виконувати розпорядження головуючого про приведення їх до присяги;
- 7) виконувати інші розпорядження головуючого, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

З метою проведення доступного і зрозумілого для всіх учасників публічно-правового спору судового засідання КАС України передбачено можливість участі у розгляді та вирішенні адміністративної справи **перекладача**. Статтею 68 КАС України закріплено, що перекладачем є особа, яка вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне судочинство, та іншою мовою, знання якої потрібне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка опанувала технікою спілкування з глухими, німими чи глухоніми.

Зазвичай перекладач вступає у справу за ініціативою особи, яка бере участь у справі, або призначається з ініціативи суду. Суд забезпечує особі перекладача, якщо дійде висновку, що особа внаслідок

неспроможності оплатити послуги перекладача буде позбавлена судового захисту.

Повноваження перекладача, які характеризують його як учасника адміністративного процесу є такими:

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

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

За завідомо неправильний переклад або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків перекладач несе кримінальну відповідальність. За злісне ухилення перекладача від явки в суд ч. 3 ст. 185-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність.

Ще однією особою, яка належить до кола інших учасників адміністративного процесу, є **спеціаліст**, тобто особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок (ст. 70 КАС України).

Крім того, спеціаліст до участі в адміністративному процесі може бути залучений за ухвалою суду для надання безпосередньої технічної допомоги (фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи тощо) під час вчинення процесуальних дій. Допомога спеціаліста технічного характеру під час вчинення процесуальних дій не замінює висновок експерта.

Відповідно до ч. 3 ст. 70 КАС України спеціаліст зобов'язаний:

- 1) прибути за викликом суду;
- 2) відповідати на задані судом питання;
- 3) давати усні консультації та письмові роз'яснення;
- 4) звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів, у разі потреби – надавати суду технічну допомогу.

Однак у будь-якому разі допомога спеціаліста не може стосуватись правових питань. Окрім зазначеного обмеження, спеціаліст не може брати участі в адміністративному процесі та відводиться за такими підставами: якщо він прямо чи побічно зацікавлений у результатах

розгляду справи, якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі; за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості експерта; спеціаліст, крім того, не може брати участі в адміністративному процесі, якщо він перебував або перебуває в службовій або в іншій залежності від осіб, які беруть участь у справі; проводив ревізію, перевірку тощо, матеріали яких використовуються під час розгляду цієї справи, та якщо з'ясування обставин, які мають значення для справи, виходить за межі сфери його спеціальних знань.

У свою чергу, спеціаліст має право:

- 1) знати мету свого виклику до суду;
- 2) відмовитися від участі в адміністративному процесі, якщо він не володіє відповідними знаннями та навичками;
- 3) з дозволу суду ставити питання особам, які беруть участь у справі, та свідкам;
- 4) звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів;
- 5) на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних з викликом до суду.

У законодавстві не встановлено юридичну відповідальність спеціаліста.

Друга група осіб, які є іншими учасниками адміністративного процесу, представлена особами, своїми діями сприяють розгляду справи (свідок, експерт, експерт з питань права). На відміну від першої групи осіб, ці учасники адміністративного процесу своїми діями забезпечують установлення фактичних обставин справи, не виконуючи жодних обслуговуючих функцій.

Особою, яка своїми сприяє здійсненню адміністративного процесу, є **свідок** (ст. 65 КАС України), у ролі якого в адміністративній справі судом може бути викликана кожна особа, якій можуть бути відомі обставини, які треба з'ясувати у справі. Для запобігання отримання викривленої чи сумнівної інформації, порушення етичних норм, порушення норм моралі та порушення правових норм не можуть виступати як свідки (ст. 66 КАСУ):

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

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

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

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

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

Згідно зі ст. 63 Конституції України та ч. 3 ст. 65 КАС України свідок в адміністративній справі має право не надавати показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. Свідок викликається в судове засідання з ініціативи суду або осіб, які беруть участь у справі. Особа, яка бере участь у справі, заявляючи клопотання про виклик свідка, повинна зазначити його ім'я, місце проживання (перебування), роботи чи служби та обставини, щодо яких він може дати показання.

Для забезпечення своєчасного надання повної та об'єктивної інформації, яка може бути використана для з'ясування обставин справи, на свідка покладаються такі *обов'язки*:

1) прибути до суду у визначений час і дати правдиві показання про відомі йому обставини;

2) у разі неможливості прибуття за викликом суду свідок зобов'язаний завчасно повідомити про це суд.

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

За завідомо неправдиві показання або за відмову від давання показань з непередбачених законом підстав свідок несе кримінальну відповідальність за статтями 384, 385 Кримінального кодексу України.

Якщо необхідно використати спеціальні знання суд може залучити до справи **експерта**.

Як визначено у ч. 1 ст. 68 КАС України, **експертом** є особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи. Судовими експертами державних спеціалізованих установ можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності.

До проведення судових експертиз, крім тих, що проводяться виключно державними спеціалізованими установами, можуть залучатися судові експерти державних спеціалізованих установ та судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, були атестовані й отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому Законом України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 року № 4038-ХІІ.

Обов'язки експерта в адміністративному процесі визначаються КАС України та профільним законом. Так, насамперед експерт зобов'язаний дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені йому питання, зобов'язаний з'явитися до суду за викликом суду та роз'яснити свій висновок і відповісти на питання суду й учасників справи. За відсутності заперечень учасників справи експерт може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Крім того, під час проведення дослідження експерт має забезпечити збереження об'єкта експертизи. Якщо дослідження пов'язано з повним або частковим знищенням об'єкта експертизи або зміною його властивостей, експерт має одержати на це відповідний дозвіл суду, який оформлюється ухвалою. Експерт невідкладно повинен повідомити суд про неможливість проведення ним експертизи через відсутність у нього необхідних знань або без залучення інших експертів.

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

У разі виникнення сумніву щодо змісту й обсягу доручення експерт невідкладно заявляє суду клопотання щодо його уточнення або повідомляє суд про неможливість проведення ним експертизи за заданими питаннями.

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

Експерт не може брати участі в адміністративному процесі та відводиться за такими підставами (статті 38, 39 КАС України):

якщо він прямо чи побічно зацікавлений у результатах розгляду справи, якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі, за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості експерта. Експерт, крім того, не може брати участі в адміністративному процесі, якщо він перебував або перебуває в службовій або в іншій залежності від осіб, які беруть участь у справі, проводив ревізію, перевірку тощо, матеріали яких використовуються під час розгляду цієї справи, з'ясування обставин, які мають значення для справи, виходить за межі сфери його спеціальних знань.

Відповідно до ч. 6 ст. 68 КАС України *експерт має право:*

1) знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета дослідження;

2) заявляти клопотання про подання йому додаткових матеріалів і зразків;

3) викладати у висновку судової експертизи виявлені у процесі її проведення факти, які мають значення для справи і з приводу яких йому не були поставлені питання;

4) бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предмета й об'єктів дослідження;

5) задавати питання особам, які беруть участь у справі, та свідкам;

6) користуватися іншими правами, встановленими Законом України «Про судову експертизу», наприклад правом подавати скарги на дії особи, у провадженні якої перебуває справа, якщо ці дії порушують права судового експерта (п. 4 ст. 13 зазначеного закону);

7) право на оплату виконаної роботи та на компенсацію витрат, пов'язаних з проведенням експертизи і викликом до суду;

8) експерт може відмовитися від давання висновку, якщо поданих йому матеріалів недостатньо для виконання покладених на нього обов'язків або якщо він не має необхідних знань для виконання покладених на нього обов'язків.

За завідомо неправдивий висновок і відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків у суді експерт несе кримінальну відповідальність за статтями 384, 385 Кримінального кодексу України. Також до експерта може застосовуватись адміністративна відповідальність за ч. 3 ст. 185-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення (злісне ухилення експерта від явки в суд).

Крім того, до розгляду справи може залучатися і **експерт з питань права** (ст. 69 КАС України). Таким експертом може виступати особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Рішення про допуск до участі в справі експерта з питань права та долучення його висновку до матеріалів справи ухвалюється судом.

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

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

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Визначте, які категорії спорів віднесено до юрисдикції адміністративних судів.
2. Як діють правила територіальної юрисдикції?
3. Розкрийте предметну юрисдикцію адміністративних судів.
4. Визначте підстави та порядок відводу суду.
5. Визначте види учасників адміністративного процесу.
6. Розкрийте правовий статус учасників адміністративної справи.
7. Розкрийте правовий статус експерта, перекладача і спеціаліста.
8. Визначте обов'язки секретаря судового засідання, судового розпорядника та помічника судді.

ГЛАВА 4. ДОКАЗИ ТА ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

§ 1. *Поняття, види та характеристика доказів в адміністративному судочинстві*

Будь-який публічно-правовий спір, віднесений до юрисдикції адміністративного суду, потребує якісного вивчення і дослідження доказового матеріалу, тобто встановлення будь-яких фактичних даних, які мають значення для вирішення справи, з метою винесення судом законного та обґрунтованого судового рішення.

Адміністративно-процесуальні норми, закріплені у главі 5 «Докази та доказування» (статті 72–117 КАСУ) і главі 6 «Розгляд справи по суті» (статті 209–221 КАСУ), регламентують обсяг процесуальних прав та обов'язків учасників доказування, окреслюють вимоги до доказів та процедури доказування, визначають послідовність і зміст процесуальних дій у процесі отримання, дослідження та оцінювання доказів.

У ст. 72 КАСУ міститься законодавче визначення поняття «**докази**». Ними визнаються будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність: 1) обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи; 2) інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи.

Характерно, що в теорії процесуального права склався сталий стереотип, відповідно до якого *докази характеризуються цілісністю трьох елементів*: 1) змістом доказів; 2) процесуальною формою доказів; 3) процесуальним порядком одержання, дослідження та оцінювання змісту і процесуальної форми доказів.

Змістом доказів є відомості (інформація) про факт, на підставі яких адміністративний суд у визначеному законом порядку встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи та інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи¹¹⁸.

Під *процесуальними формами доказів* слід розуміти засоби доказування, тобто способи фіксації, об'єктивації та збереження інформації про факти та обставини, які мають значення для вирішення

¹¹⁸ Мельник М. П. Поняття доказів в адміністративному судочинстві України. *Держава і право*. 2010. Вип. 48. С. 269–274.

справи, що використовуються під час збирання, подання, дослідження та оцінювання доказів¹¹⁹. При цьому їх законодавчий перелік є вичерпним (письмові, речові, електронні докази, висновки експертів і показання свідків (ч. 2 ст. 72 КАСУ) і розширенню не підлягає), про що свідчить ч. 2 ст. 74 КАСУ.

Процесуальний порядок одержання, дослідження та оцінювання змісту та процесуальної форми доказів – це визначена КАСУ процедура одержання, дослідження та оцінювання будь-яких даних і засобів доказування.

Перелік вимог, які ставляться до доказів в адміністративному судочинстві, закріплено у статтях 73–76 КАС України. По-перше, докази мусять обґрунтовувати заявлені вимоги чи заперечення учасників справи або мати інше значення для вирішення адміністративної справи, тобто бути *належними*; по-друге, докази мають бути отримані відповідно до встановленого законом порядку і відповідати ознакам достовірності та достатності, тобто бути *допустимими*.

Достовірними є докази, на підставі яких можна встановити дійсні обставини адміністративної справи, а *достатність* доказів указує на те, що вони у своїй сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин адміністративної справи, які входять до предмета доказування.

Вищезазначене переконує в тому, що законодавець вимагає, щоб у підгрунтя рішень адміністративного суду покладалася певна сукупність належних, допустимих, а також достовірних і достатніх фактичних даних (відомостей).

Докази в адміністративному судочинстві встановлюються такими засобами: 1) *письмовими, речовими і електронними доказами*; 2) *висновками експертів*; 3) *показаннями свідків*.

Під *письмовими доказами* варто розуміти документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення спору (ч. 1 ст. 94 КАСУ).

Спеціальний процесуальний порядок подання, витребування, огляду, зберігання, дослідження та повернення письмових доказів передбачено статтями 79–81, 95, 217, 218 КАСУ.

За загальним правилом письмові докази подаються в оригіналі або в належним чином засвідченій копії, якщо інше не визначено КАСУ.

¹¹⁹ Гусев О. Ю. Співвідношення понять доказів і засобів доказування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 37, т. 1. С. 116–120.

Примітно, що законодавець дозволяє учасникам адміністративної справи подавати письмові докази в електронних копіях, які мають бути посвідчені електронним підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до закону. При цьому такий учасник справи зобов'язаний підтвердити наявність у нього або іншої особи оригіналу письмового доказу своїм підписом із зазначенням дати такого засвідчення.

У разі, якщо у процесі розгляду адміністративної справи було подано копію (електронну копію) письмового доказу, адміністративний суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може вимагати у відповідної особи оригінал письмового доказу. При цьому якщо оригінал письмового доказу не буде поданий, а учасник справи або суд поставить під сумнів відповідність поданої копії (електронної копії) оригіналу, то такий доказ не братиметься судом до уваги.

Документи, отримані за допомогою факсимільного чи інших аналогічних засобів зв'язку, приймаються адміністративним судом до розгляду як письмові докази у випадках і в порядку, встановлених законом або договором.

Варто звернути увагу, що іноземний офіційний документ, що підлягає дипломатичній або консульській легалізації, може бути письмовим доказом, якщо він був легалізований у встановленому порядку. Іноземні офіційні документи визнаються письмовими доказами без їх легалізації лише у випадках, визначених міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Під **речовими доказами** слід розуміти предмети матеріального світу, які своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцезнаходженням та іншими ознаками дають змогу встановити обставини, що мають значення для адміністративної справи.

Особливості зберігання та повернення речових доказів визначено у статтях 97, 98 КАСУ. Так, речові докази до набрання рішенням суду законної чинності мають зберігатися в матеріалах адміністративної справи або за окремим описом здаватися до камери схову речових доказів суду. Якщо певні речові докази не можуть бути доставлені до суду (наприклад, у зв'язку з їх великими габаритами, неможливістю переміщення у просторі), то вони мають зберігатися за місцем їх перебування. Зазначені докази обов'язково слід докладно описати у протоколі й опечатати і в разі потреби та можливості – також сфотографувати або зафіксувати у відеозаписі або в інший схожий спосіб. При цьому протоколи огляду та зображення речового доказу слід додати до матеріалів справи.

Відповідно до ч. 3 ст. 97 КАСУ адміністративний суд має вживати заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані, тобто у такому стані, в якому вони були передані до суду.

Що стосується повернення речових доказів, то відповідно до ч. 1 ст. 98 КАСУ вони повертаються особам, від яких вони були одержані, лише після набрання судовим рішенням законної чинності. Однак змістом положення цієї ж статті також передбачено процесуальну можливість повернення речових доказів особам, від яких вони були одержані, після набрання судовим рішенням законної чинності за таких умов: 1) ці особи заявили відповідне клопотання; 2) докази уже оглянуто та досліджено судом; 3) повернення доказів не заподіє шкоди розгляду адміністративної справи.

Положеннями статей 81, 82, 97, 98, 219 КАСУ детально викладено особливості здійснення процесуальних дій, які стосуються огляду речових доказів, що швидко псуються, а також зберігання, повернення та дослідження речових доказів.

Наступним джерелом доказової інформації в системі засобів доказування виступає *електронний доказ*. Так, ч. 1 ст. 99 КАСУ визначено, що **електронними доказами** є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для адміністративної справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео-та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися, зокрема, на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання та інших місцях збереження даних в електронній формі (зокрема в мережі Інтернет).

Слід наголосити на тому, що електронні докази мають подаватися до суду: а) в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги»; б) в паперових копіях, посвідчених в порядку, визначеному законом.

Якщо учасник адміністративної справи подає копію електронного доказу, то він повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу. У разі неподання оригіналу електронного доказу до суду за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи такий доказ не братиметься судом до уваги.

За загальним правилом оригінали або копії електронних доказів зберігаються в адміністративному суді в матеріалах справи. Проте за заявою особи, яка надала суду оригінал електронного доказу на

матеріальному носії, суд може повернути такий матеріальний носій, на якому міститься оригінал доказу, цій особі після дослідження вказаного електронного доказу, якщо це можна зробити без шкоди для розгляду справи, або після набрання судовим рішенням законної чинності. Водночас у матеріалах справи залишається засвідчена суддею копія електронного доказу або витяг з нього.

Особливості подання, зберігання, дослідження та повернення електронних доказів роз'яснено у нормах статей 99, 100, 219, 220 КАСУ.

Висновок експерта є самостійним засобом доказування, за допомогою якого експерт повідомляє адміністративному суду фактичні дані, встановлені ним на підставі спеціальних знань у процесі проведення експертного дослідження відповідно до завдання, сформульованого в ухвалі про призначення експертизи. Характерно, що висновок експерта для суду не має заздалегідь установлені сили й оцінюється судом разом із іншими доказами за правилами, встановленими адміністративно-процесуальним законодавством.

Законодавець у ч. 2 ст. 101 КАСУ визначає, що *предметом висновку експерта* може бути дослідження обставин, які входять до предмету доказування та встановлення яких потребує наявних у експерта спеціальних знань. Проте не можуть бути предметом висновку експерта питання права.

Отже, змістом висновку експерта є обставини, які підтверджують заявлені вимоги та заперечення, які мають значення для правильного вирішення адміністративної справи й повідомляються експертом письмовим документом, в якому чітко зафіксовано докладний опис проведеного експертного дослідження та його підсумки, зокрема відповідь експерта на поставлені йому питання.

Висновок експерта викладається у письмовій формі та приєднується до адміністративної справи. При цьому в ньому має міститися така інформація: а) коли, де, ким (ім'я, освіта, спеціальність, а також за наявності свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта, стаж експертної роботи, науковий ступінь, вчене звання, посада експерта); б) на якій підставі була проведена експертиза; в) хто був присутній під час проведення експертизи; г) питання, що були поставлені експертіві (такі питання не можуть виходити за межі спеціальних знань експерта); г) які матеріали експерт використав; д) попередження експерта про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків. Примітно, що у разі виникнення сумніву щодо змісту й обсягу доручення призначений судом експерт зобов'язаний невідкладно подати до суду клопотання щодо

його уточнення або повідомити суд про неможливість проведення ним експертизи за поставленими питаннями. Таке правило закріплено законодавцем у ч. 6 ст. 103 КАСУ.

Як уже зазначалося, законодавець також визначив як засіб доказування **показання свідка**, який полягає у повідомленні цим учасником справи відомих йому обставин, що мають значення для справи, що впливає з ч. 1 ст. 91 КАСУ. При цьому якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то цих осіб також треба допитати. За відсутності можливості допитати особу, яка надала первинне повідомлення, показання з чужих слів не може бути допустимим доказом факту чи обставин, на доведення яких їх надали, якщо показання не підтверджуються іншими доказами, визнаними допустимими згідно із законом (ч. 3 ст. 91 КАСУ).

Поряд із визначенням правового статусу свідка в адміністративно-процесуальному законодавстві також чітко передбачено процесуальний порядок їх виклику та допиту, закріплено можливість притягнення до юридичної відповідальності за відмову від давання показань на вимогу адміністративного суду (статті 65–67, 91, 92 КАСУ).

Окремо зауважимо, що в теорії доказування докази узвичаєно класифікувати за різними підставами, наприклад: а) за характером зв'язку змісту доказів із тими фактами, які підлягають установленню; б) за способом утворення фактичних даних; в) за джерелом отримання фактичних даних; г) механізмом отримання фактичних даних суб'єктом доказування.

Спираючись на такий підхід і враховуючи зміст ч. 2 ст. 72 КАСУ, який містить вичерпний перелік видів доказів в адміністративному судочинстві, можемо класифікувати їх таким чином:

1) за характером зв'язку змісту доказів із тими фактами, які підлягають установленню:

а) **прямі докази** – безпосередньо вказують на той факт, який підлягає встановленню (наприклад докази, що містяться у показаннях свідка щодо певної обставини, що має значення для правильного вирішення справи);

б) **непрямі докази** – безпосередньо не вказують на той факт, що підлягає встановленню, але вказують на інші факти, які дають змогу зробити вірогідний висновок про шуканий факт (наприклад, докази, що містяться у показаннях свідка про те, що суб'єкт владних повноважень мав конфлікт з особистих мотивів з позивачем, через що видав безпідставний наказ про його звільнення з публічної служби);

2) за способом утворення фактичних даних:

а) **первісні докази** – фактичні дані, одержані з першоджерела (з показань свідка, оригіналу документа тощо);

б) похідні докази – фактичні дані, отримані з першоджерела, що відтворює інший засіб доказування (наприклад, із копії письмового документа);

3) за джерелом отримання фактичних даних:

а) особисті докази – фактичні дані, джерелом отримання яких виступає людина (показання свідка);

б) предметні докази – фактичні дані, джерелом отримання яких виступає матеріальний об'єкт (закріплені у письмових, електронних або речових доказах);

в) змішані докази – фактичні дані, джерелом отримання яких водночас є людина і матеріальний об'єкт (містяться у висновку експерта);

4) за механізмом отримання фактичних даних суб'єктом доказування:

а) подані докази – це надані з власної ініціативи учасниками адміністративної справи безпосередньо до суду;

б) витребувані докази – це докази, одержані адміністративним судом від відповідної особи на його вимогу або за клопотанням учасника адміністративної справи;

в) установлені докази – це докази, виявлені за наслідком проведення окремих процесуальних дій у процесі доказування (наприклад висновок експерта, показання свідка тощо).

§ 2. Сутність і зміст доказування в адміністративному судочинстві

Адміністративно-процесуальні норми інституту доказів та доказування неодноразово використовують термін «*доказування*» (у назвах статей 77, 78 КАСУ), проте законодавець не дає його визначення у такий спосіб, як закріплено поняття «*докази*» у ч. 1 ст. 72 КАСУ.

У спеціальній правничій літературі під **доказуванням** в адміністративному судочинстві узвичаєно розуміти передбачену адміністративно-процесуальним законодавством логіко-практичну діяльність адміністративного суду та інших осіб, залучених у судовий процес, або які беруть у ньому участь, зі збирання, перевірки, дослідження та оцінювання змісту доказів та їх джерел одержання, здійснювану з метою пізнання та офіційного з'ясування всіх обставин адміністративної справи, необхідних для правильного вирішення публічно-правового спору по суті¹²⁰.

¹²⁰ Джафарова М. В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. С. 32.

Законодавець зараз установлює загальне правило, за яким кожна сторона повинна доводити ті обставини, на яких ґрунтуються їх вимоги і заперечення (ч. 1 ст. 77 КАСУ), окрім справ про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, у яких обов'язок доказування покладається на відповідача, навіть якщо він не заперечує проти позову (ч. 2 ст. 77 КАСУ). Разом із тим у таких справах відповідач не може посилається на докази, які не були покладені у підґрунтя оскаржуваного рішення, окрім випадків, якщо він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до ухвалення оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин. У свою чергу, суд може зобов'язати позивача подати докази на підтвердження обставин, за яких, на думку останнього, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

У справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень та інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою обов'язок доказування, що ухвалені рішення або вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями позивача чи його близьких осіб щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача.

Поряд із необхідністю доказування кожною стороною кола тих обставин, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень, законодавець у ст. 78 КАСУ встановлює *підстави звільнення від доказування*. Зокрема, не підлягають доказуванню обставини: а) визнані учасниками адміністративної справи; б) визнані адміністративним судом загальновідомими; в) установлені рішенням суду у господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало законної чинності, не доказуються під час розгляду іншої справи, в якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці обставини, якщо інше не встановлено законом.

Вирок суду в кримінальному провадженні, ухвала про закриття кримінального провадження і звільнення особи від кримінальної відповідальності або постанова суду у справі про адміністративне правопорушення, які набрали законної чинності, є обов'язковими:

1) лише для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалено вирок, ухвалу або постанову суду;

2) виключно з таких питань: а) чи були ці дії (бездіяльність); б) чи вчинено їх цією особою.

Інші обставини за таким вироком чи постановою підлягають доказуванню в загальному порядку.

Загальні правила *подання доказів* містяться у ст. 79 КАСУ. Так, позивач та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають подавати докази разом із поданням позовної заяви, а відповідач і третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, – разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи. Однак слід зважати на те, що докази, які не були додані до позовної заяви чи до відзиву на неї, можуть подаватися через канцелярію суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи або в судовому засіданні разом з клопотанням про їх приєднання до матеріалів адміністративної справи.

У разі неможливості подання доказу у встановлений строк учасник справи зобов'язаний письмово проінформувати про це суд із зазначенням причин, з яких доказ не може бути отриманий і поданий, і повідомити, що він здійснив усі необхідні дії, спрямовані на його отримання та подання (ч. 4 ст. 79 КАСУ). Докази, подані з порушенням процесуальних строків, без роз'яснення поважних причин їх пропуску до розгляду судом не приймаються (ч. 8 ст. 79 КАСУ).

Отже, можемо сформулювати імперативні вимоги до процедури подання доказів: 1) у точно встановлений законом строк; 2) одночасно з позовною заявою (для позивача), відзивом (для відповідача) або письмовим поясненням (для третьої особи); 3) копії доказів (крім речових доказів) мають заздалегідь надсилатися або надаватися особою, яка їх подає, іншим учасникам справи.

Що ж стосується питання про *витребування доказів*, то адміністративний суд своєю ухвалою може їх витребувати або за власною ініціативою, або за клопотанням учасника справи, якщо: 1) виникли труднощі фактичного або юридичного характеру щодо їх отримання (неможливість доступу до них, існування певної заборони); 2) існують відомості, що вказують на факт перебування належного доказу у певної особи (частини 1–3 ст. 80 КАСУ). У разі неможливості надання доказу особа протягом установленого законом строку (п'ять днів) з дня вручення ухвали про витребування доказів повинна повідомити про це суд, зазначивши поважні причини, що перешкоджають наданню доказів (ч. 7 ст. 80 КАСУ).

Законодавець вимагає від учасників адміністративної справи добросовісно виконувати свої процесуальні права й обов'язки та не

зловживати ними, зокрема під час неналежного виконання ухвали суду про витребування доказів у разі: а) неповідомлення суду про неможливість надати доказ; б) неподання доказів з неповажних причин. Суд має право застосувати до такої особи заходи процесуального примусу у вигляді тимчасового вилучення доказів для їх дослідження судом або штраф, передбачені статтями 147, 149 КАСУ.

Відповідно до принципу офіційного з'ясування всіх обставин адміністративної справи законодавець забезпечив можливість суду, який розглядає справу, доручати і проводити певні процесуальні дії, пов'язані зі збиранням доказів за місцем їх розташування іншому адміністративному суду, у межах територіальної підсудності останнього (ч. 1 ст. 83 КАСУ). Про надання іншому адміністративному суду доручення про збирання доказів суд, який розглядає справу, постановляє ухвалу про судове доручення, в якій зазначається таке: зміст справи, що розглядається; особи, що є учасниками справи; обставини, що підлягають з'ясуванню; докази, які слід зібрати суду, що виконує доручення, зокрема перелік питань, поставлених свідку учасниками справи та судом (ч. 2 ст. 83 КАСУ). Така ухвала надсилається до адміністративного суду, якому її адресовано, не пізніше наступного дня з дня її постановлення і є для нього обов'язковою.

Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також ч. 1 ст. 85 КАСУ дозволяє адміністративному суду звернутися із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави за умови, якщо в процесі розгляду справи суду необхідно провести окремі процесуальні дії, пов'язані з процесом доказування на території іншої держави. Порядок звернення суду із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного органу або іншого компетентного органу іноземної держави, його форми і зміст, процедури виконання в Україні судових доручень іноземних судів і закордонними дипломатичними установами чітко визначено статтями 85–89 КАСУ.

§ 3. Забезпечення доказів в адміністративному судочинстві

З метою захисту інтересів сторін та інших учасників адміністративного процесу адміністративне процесуальне законодавство передбачає інститут забезпечення доказів, норми якого регламентують процесуальний порядок ужиття адміністративним судом термінових заходів щодо закріплення даних, щоб у подальшому під час розгляду адміністративної справи була можливість їх використати як

докази. Безпосередньо положення про правові підстави, способи та процесуальний порядок *забезпечення доказів* визначено окремим параграфом у межах глави 5 «Докази та доказування» у статтях 114–117 КАСУ.

Аналіз змісту ст. 114 КАСУ дає підстави стверджувати, що учасники адміністративної справи або особа, яка може набути статусу позивача, мають право подавати заяву про забезпечення доказів як до, так і після позовної заяви у двох випадках:

- 1) у них є припущення, що засіб доказу може бути втрачений;
- 2) у них є припущення, що збирання чи надання відповідних доказів стане згодом неможливим або утрудненим.

При цьому підсудність справи залежить від того, відкрито провадження у справі чи ні. У першому разі заява про забезпечення доказів подається до суду, який розглядає справу, у другому – до суду першої інстанції за місцезнаходженням засобу доказування або місцем, де має бути вчинена відповідна процесуальна дія (ч. 3 ст. 114 КАСУ).

Слід також звернути увагу на те, що у разі *подання заяви про забезпечення доказів до подання позовної заяви* заявник повинен подати позовну заяву протягом десяти днів з дня постановлення ухвали про забезпечення доказів.

У статті 115 КАСУ встановлено *способи забезпечення доказів*, якими є: 1) допит свідків; 2) призначення експертизи; 3) витребування та огляд доказів, зокрема за місцем їх знаходження; 4) заборона вчинення певних дій щодо доказів; 5) зобов'язання вчинити певні дії щодо доказів (ч. 1 ст. 115 КАСУ).

Процесуальною формою прояву ініціативи зацікавленої особи у забезпеченні доказів є відповідна заява.

Виходячи із загальних вимог до процесуальних документів і змісту частин 1, 2 ст. 116 КАСУ, заява про забезпечення доказів має містити:

- 1) найменування суду, до якого подається заява;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові (для фізичних осіб) заявника, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштові індекси, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та адреса електронної пошти, офіційна електронна адреса за наявності;
- 3) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові (для фізичних осіб) іншої сторони (сторін), якщо вона

відома заявнику, а також якщо відомо відомості, що її ідентифікують: її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштові індекси, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, відомі номери засобів зв'язку, адреса електронної пошти, офіційна електронна адреса;

4) докази, забезпечення яких є необхідним, а також обставини, для доказування яких вони потрібні;

5) обґрунтування необхідності забезпечення доказів;

6) спосіб, у який заявник просить суд забезпечити докази, у разі необхідності – особу, в якій перебувають докази;

7) перелік документів, що додаються до заяви;

8) документ, що підтверджує сплату судового збору.

У разі якщо заяву про забезпечення доказів було подано без додержання вимог, викладених у ст. 116 КАСУ, суддя застосовує наслідки, встановлені ст. 169 КАСУ.

Заява про забезпечення доказів розглядається в судовому засіданні в загальному порядку, визначеному КАСУ, однак з особливостями, встановленими ст. 117 КАСУ.

Строк розгляду заяви щодо забезпечення доказів становить п'ять днів з дня її надходження до адміністративного суду.

Про розгляд цієї заяви суд має повідомити осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Проте їх присутність під час розгляду питання щодо забезпечення не є обов'язковою. Разом із тим адміністративний суд за клопотанням заявника може забезпечити докази без повідомлення інших осіб, які можуть отримати статус учасників справи: 1) у невідкладних випадках; 2) якщо неможливо встановити, хто є або стане такими особами; 3) якщо повідомлення іншої сторони може унеможливити або істотно ускладнити отримання відповідних доказів.

Про вирішення питання щодо забезпечення доказів суд постановляє відповідну ухвалу, в якій зазначаються: а) докази, які підлягають забезпеченню; б) дії, які необхідно вчинити для забезпечення цих доказів.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Уточніть визначення поняття «доказування», спираючись на нормативні положення адміністративно-процесуального законодавства.
2. Сформулюйте визначення поняття «письмові докази».
3. З'ясуйте вимоги, які ставляться до висновку експерта.
4. Класифікуйте докази за характером зв'язку змісту доказів із тими фактами, які підлягають установленню.
5. Наведіть перелік електронних документів, які можуть визнаватися адміністративним судом електронними доказами, спираючись на зміст ч. 1 ст. 99 КАСУ.
6. З'ясуйте особливості зберігання і повернення речових доказів.
7. Установіть способи забезпечення доказів.
8. Охарактеризуйте зміст заяви про забезпечення доказів.
9. Установіть строк розгляду заяви про забезпечення доказів.
10. Визначте, яким процесуальним документом оформлюються результати розгляду адміністративним судом заяви про забезпечення доказів.

ГЛАВА 5. ПРОЦЕСУАЛЬНІ СТРОКИ, СУДОВІ ВИКЛИКИ І ПОВІДОМЛЕННЯ, СУДОВІ ВИТРАТИ, ЗАХОДИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

§ 1. *Поняття, види та правила обчислення процесуальних строків*

Ефективність захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єкта владних повноважень залежить від своєчасного й оптимально організованого режиму здійснення правосуддя. Саме тому у нормах чинного КАСУ своєчасний розгляд та вирішення публічно-правових спорів визнано одним із завдань адміністративного судочинства, а як самостійну засад у цього виду судочинства закріплено принцип розумності строків розгляду справи судом (п. 8 ч. 3 ст. 2 КАСУ). Реалізація цього принципу не лише перешкоджає безпідставному затягуванню вирішення адміністративної справи, а й гарантує учасникам судового процесу реальну можливість користування процесуальними правами.

Особливостям визначення, видам та правилам обчислення процесуальних строків в адміністративному судочинстві присвячено статті 118–123 глави 6 розділу I «Загальні положення» КАСУ.

Так, у ст. 118 КАСУ законодавець розтлумачує категорію «*процесуальні строки*» як установлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії. Примітно, що адміністративний суд повинен встановлювати *розумні строки* для вчинення процесуальних дій, тобто передбачати достатній час з урахуванням обставин адміністративної справи для їх вчинення відповідно до завдань адміністративного судочинства.

Процесуальні строки визначаються днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка має неминуче настати.

Отже, під *процесуальними строками* в адміністративному судочинстві будемо розуміти встановлений і врегульований адміністративно-процесуальним законодавством або судом проміжок (період) часу, який обчислюється роками, місяцями, днями і годинами або посиленням на подію, яка має неодмінно настати, потрібний для вчинення чи утримання від вчинення суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин певних процесуальних дій (їх сукупності) або ухвалення та оформлення процесуальних рішень, із перебігом

якого починається і завершується провадження в адміністративній справі, а для її учасників настає певна юридично значуща подія.

Наразі законодавець класифікує процесуальні строки в адміністративному судочинстві за декількома критеріями: а) за способом їх установлення або закріплення; б) за механізмом та порядком застосування суб'єктами, для яких строк встановлено; в) за функціональним призначенням тощо.

Нормативні приписи статей 118–123 КАСУ дають змогу класифікувати процесуальні строки таким чином:

1) за суб'єктом, для якого встановлено відповідний строк:

а) строки для учасників адміністративної справи; б) строки для адміністративного суду;

2) за способом визначення або закріплення: а) строки, визначені законом; б) строки, визначені адміністративним судом;

3) залежно від можливості/неможливості їх поновлення: а) строки, що підлягають поновленню (відносні); б) строки, що не підлягають поновленню (абсолютні);

4) за функціональним призначенням: а) загальні строки; б) спеціальні (скорочені, продовжені, договірні) строки.

Стаття 120 КАСУ містить правила обчислення процесуального строку. Так, відлік процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок.

Строк, що визначається роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку. Якщо строк визначається місяцями, то він закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку. У разі якщо закінчення строку, що визначається місяцями, припадає на такий місяць, що відповідного числа не має, строк закінчується в останній день цього місяця. При цьому останнім днем строку, який закінчується вказівкою на певний день, вважається цей день. Якщо ж закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день.

Перебіг строку, закінчення якого пов'язано з подією, яка має неминуче настати, закінчується наступного дня після настання події.

Варто пам'ятати, що останній день строку триває до двадцять четвертої години, але якщо в цей строк слід було вчинити процесуальну дію в суді, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу.

Слід звернути увагу, що строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали

або грошові кошти буде здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку.

Характерно, що зупинення провадження в адміністративній справі зупиняє відлік усіх процесуальних строків у цій адміністративній справі.

У ст. 121 КАСУ законодавець роз'яснює особливості поновлення та продовження процесуальних строків. Зокрема, адміністративний суд за заявою учасника справи поновлює пропущений процесуальний строк, установлений законом, якщо визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, коли КАСУ встановлено неможливість такого поновлення.

Установлений адміністративним судом процесуальний строк суд може продовжити за заявою учасника адміністративної справи, поданою до закінчення цього строку, чи з ініціативи суду. Водночас із поданням заяви про поновлення процесуального строку має бути вчинена процесуальна дія (подано заяву, скаргу, документи тощо), стосовно якої пропущено строк. При цьому пропуск строку, встановленого законом або адміністративним судом учаснику справи для надання доказів та інших матеріалів чи вчинення певних дій, не звільняє такого учасника від обов'язку вчинити відповідну процесуальну дію.

Про поновлення або продовження процесуального строку, відмову у поновленні або продовженні процесуального строку адміністративний суд постановляє ухвалу, яка не пізніше наступного дня з дня її постановлення надсилається особі, яка звернулася із відповідною заявою.

Загальні вимоги до строків звернення до адміністративного суду законодавець закріпив у ст. 122 КАСУ.

Так, позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого КАСУ або іншими законами.

Наприклад, для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень установлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на висунення визначених законом вимог. Нормами чинного законодавства можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Для звернення до адміністративного суду з позовами у спорах за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та позовами у спорах, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, встановлюється тримісячний строк з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для захисту прав, свобод та інтересів особи чинним законодавством можуть установлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

У разі, якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору, і позивач скористався цим порядком, або якщо законом визначено обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Якщо рішення за результатами розгляду скарги позивача на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень не було ухвалено та/або вручено суб'єктом владних повноважень позивачу у строки, встановлені законом, то для звернення до адміністративного суду встановлюється шестимісячний строк, який обчислюється з дня звернення позивача до суб'єкта владних повноважень із відповідною скаргою на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Адміністративно-процесуальним законодавством чітко передбачено строк звернення у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби – він становить один місяць. Так само законодавець установлює абсолютно визначені строки щодо проведення врегулювання спору за участю судді, розгляду справи по суті, реалізації права на апеляційне та касаційне оскарження (ч. 1 ст. 187, ч. 2 ст. 193, ч. 1 ст. 295, ч. 1 ст. 329 КАСУ).

Варто звернути увагу на те, що у разі подання особою позову після закінчення строків, установлених законом, без заяви про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнано адміністративним судом неповажними, позов залишається без руху. При цьому протягом десяти днів з дня вручення ухвали особа має право звернутися до суду із заявою про поновлення строку звернення до адміністративного суду або

вказати інші підстави для поновлення строку. Якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду не будуть визнані поважними, суд повертає позовну заяву.

Адміністративний суд має право залишити позовну заяву без розгляду, якщо: а) факт пропуску позивачем строку звернення до суду буде виявлено суддею після відкриття провадження в адміністративній справі, й позивач не заявить про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані ним у заяві, не будуть визнані судом поважними; б) після відкриття провадження у справі суд дійде висновку, що викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання поважними причин пропуску строку звернення до адміністративного суду був передчасним, і суд не знайде інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

§ 2. Види та значення судових викликів та повідомлень

З метою забезпечення ефективної реалізації конституційного права на судовий захист нормотворець передбачив правило, за яким особи, які беруть участь в адміністративному судочинстві, мають право знати про дату, час і місце проведення судового розгляду адміністративної справи і про всі судові рішення, які ухвалюються за його результатами та стосуються безпосередньо їх прав, свобод та інтересів.

Принципово важливо, щоб обрані адміністративним судом засоби і способи сповіщення забезпечували фіксацію інформації, яка доводиться до відома учасників судового процесу, а також факту отримання її адресатом, що є доказом інформування осіб належним чином. Інакше кажучи, *«належне повідомлення»* передбачає необхідність дотримання адміністративним судом комплексу таких умов: а) для інформування учасників судового процесу адміністративний суд повинен використовувати лише передбачені законом засоби; б) повідомлення про дату, час і місце проведення судового засідання має здійснюватися у розумні строки з урахуванням об'єктивної можливості осіб підготуватися до участі в судовому розгляді адміністративної справи і з'явитися до адміністративного суду; в) під час інформування учасників адміністративного процесу слід дотримуватися правил, установлених КАСУ; г) адміністративний суд повинен перевірити факт належного повідомлення адресата.

Загальні правила сповіщення і засоби інформування учасників адміністративного процесу акумульовано у статтях 124–131 глави 7 розділу 1 «Загальні положення» КАСУ.

Основним засобом інформування учасників адміністративного процесу про дату, час і місце судового засідання (вчинення окремої процесуальної дії) є судові повістки, які поділяються на такі:

а) повістки про виклик, у яких міститься вимога з'явитися до адміністративного суду або на місце вчинення окремої процесуальної дії, така вимога є обов'язковою для адресата;

б) повістки-повідомлення, які характеризуються інформативністю і містять повідомлення про вчинення процесуальних дій, у яких участь адресата є необов'язковою, але може мати для нього значення.

Судовий виклик або судове повідомлення учасників адміністративної справи, свідків, експертів, спеціалістів і перекладачів здійснюється:

1) за наявності в особи офіційної електронної адреси – через надсилання повістки на офіційну електронну адресу;

2) за відсутності в особи офіційної електронної адреси – через надсилання повістки рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур'єром із зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами, або надсиланням тексту повістки в порядку, визначеному ст. 129 КАСУ.

Якщо учасниками адміністративної справи не було надано інформації щодо їх поштової адреси, то судовий виклик або судове повідомлення надсилаються:

1) юридичним особам та фізичним особам-підприємцям – за адресою місцезнаходження (місця проживання), зазначеній у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;

2) фізичним особам, які не мають статусу підприємців, – за адресою їх місця проживання чи місця перебування, зареєстрованою у встановленому законом порядку.

При цьому у разі відсутності учасників адміністративної справи за такою адресою вважається, що судовий виклик або судове повідомлення вручено їм належним чином.

Якщо фізична особа, яка бере участь у справі, діє через представника, і суд не вважає її особисту участь обов'язковою, він може направити повістку лише представнику.

Частиною 1 ст. 125 КАСУ визначається детальний перелік обов'язкових реквізитів повістки про виклик, зокрема вона має містити:

1) найменування та адресу адміністративного суду, який здійснює виклик;

2) ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) фізичної особи, яку викликають до суду, або найменування органу, підприємства, установи чи організації, представник яких викликається;

3) дату, час і місце судового засідання (підготовчого судового засідання);

4) назву і номер адміністративної справи;

5) процесуальний статус особи, яка викликається (як позивач, відповідач, свідок тощо);

6) у разі необхідності – пропозицію учаснику адміністративної справи подати всі раніше не надані докази;

7) обов'язок адресата повідомити про наявність поважних причин неможливості прибути до суду;

8) роз'яснення наслідків неприбуття до адміністративного суду;

9) обов'язок особи, яка одержала повістку у зв'язку з відсутністю адресата, за першої можливості вручити її адресату.

На відміну від повістки про виклик, до змісту повістки-повідомлення законодавець висуває менше вимог. Це обумовлено тим, що участь у вчиненні окремої процесуальної дії осіб, які інформуються за допомогою повістки-повідомлення, є необов'язковою.

Повістка-повідомлення має містити:

1) найменування та адресу адміністративного суду;

2) ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) особи або найменування органу, підприємства, установи чи організації, яким адресується повістка;

3) дату, час і місце судового засідання або проведення окремої процесуальної дії;

4) назву і номер адміністративної справи;

5) процесуальний статус особи, яка викликається (як позивач, відповідач, свідок тощо);

6) обов'язок особи, яка одержала повістку у зв'язку з відсутністю адресата, негайно повідомити про неї адресата.

Разом із повісткою можуть також надсилатися копії процесуальних документів. При цьому у повістці треба зазначити, які документи надсилаються, а також повідомити про право адресата подати заперечення та відповідні докази на їх підтвердження.

Порядок вручення судових повісток регламентовано ст. 126 КАСУ.

За загальним правилом у разі відсутності в адресата офіційної електронної адреси повістка вручається їй під розписку. При цьому особа, яка вручає повістку, зобов'язана повернути до адміністративного суду розписку адресата про одержання повістки, яка приєднується до адміністративної справи.

Зазвичай повістка має бути вручена не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання, крім випадку, якщо вона вручається безпосередньо в адміністративному суді.

Якщо для розгляду окремих категорій справ, заяв або клопотань учасників адміністративної справи КАСУ встановлено строк розгляду менше десяти днів, то повістка має бути вручена у строк, достатній для прибуття особи до адміністративного суду для участі в судовому засіданні.

Вважається, що повістку вручено також у разі одержання її під розписку будь-яким повнолітнім членом сім'ї адресата, який проживає разом з ним. У такому разі особа, яка одержала повістку, зобов'язана негайно повідомити про неї адресата.

Свої особливості має порядок вручення судових повісток особі, яка бере участь у справі, якщо вона:

- 1) перебуває під вартою;
- 2) відбуває покарання у вигляді: а) довічного позбавлення волі; б) позбавлення волі на певний строк; в) тримання у дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; г) обмеження волі; г) арешту.

У першому випадку повістка та інші судові документи вручаються особі під розписку адміністрацією місця утримання особи, яка негайно надсилає розписку цієї особи до адміністративного суду.

Законодавець закріпив також правило, відповідно до якого особам, які проживають за межами України, повістки вручаються в порядку, встановленому міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а в разі відсутності таких – у порядку, встановленому статтями 85, 86 КАСУ.

Повістка, адресована юридичній особі, може бути доставлена за адресою, внесеною до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, або за адресою, зазначеною її представником, і це підтверджується підписом відповідної службової особи.

Слід звернути увагу на те, що розписка про одержання повістки (у разі неможливості вручити повістку адресату чи відмови адресата в її одержанні) негайно має бути повернута до адміністративного суду. У такому разі повернення поштового відправлення із повісткою, не врученою адресату з незалежних від адміністративного суду причин, вважатиметься, що таку повістку вручено належним чином.

Статтею 128 КАСУ передбачено наслідки відмови від одержання повістки. Так, у разі відмови адресата від одержання повістки особа, яка її доставляє, робить відповідну відмітку на повістці, засвідчує її власним підписом і негайно повертає до адміністративного суду. При цьому особа, яка відмовилася одержати повістку, вважається такою, якій повідомлено про дату, час і місце судового засідання.

У статті 129 КАСУ визначено порядок здійснення виклику (повідомлення) у вигляді надсилання тексту повістки електронною поштою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом) або телефонограмою. Зокрема, за письмовою заявою учасника судового процесу, який не має офіційної електронної адреси, текст повістки може бути надісланий йому електронною поштою, факсимільним повідомленням, телефонограмою чи текстовим повідомленням з використанням мобільного зв'язку на відповідну адресу електронної пошти, номер факсу, телефаксу або телефону, які вона зазначила у письмовій заяві.

У такому разі учасник судового процесу зобов'язаний за допомогою електронної пошти (факсу, телефону) негайно повідомити адміністративний суд про отримання тексту повістки. Текст такого підтвердження роздруковується, а телефонне підтвердження записується відповідним працівником апарату суду, приєднується секретарем судового засідання до справи і вважається належним повідомленням учасника судового процесу про дату, час і місце судового розгляду. У цьому разі повістка вважається врученою учаснику судового процесу з моменту надходження до суду підтвердження про отримання тексту повістки.

Однак якщо протягом дня, наступного за днем надсилання тексту повістки, підтвердження від учасника судового процесу так і не надійшло, секретар судового засідання повинен скласти про це довідку і приєднати її до адміністративної справи, що вважатиметься підтвердженням належного повідомлення учасника судового процесу про дату, час і місце судового розгляду. У такому разі повістка вважається врученою з моменту складання секретарем судового засідання відповідної довідки.

Окремо зауважимо, що виклик (повідомлення) відповідача, третіх осіб або свідків, місце проживання (перебування) яких невідоме, здійснюється адміністративним судом через оголошення на офіційному веб порталі судової влади України. Таке оголошення треба розмістити не пізніше ніж за десять днів до дати відповідного судового засідання.

На всіх осіб, які беруть участь в адміністративній справі, покладено обов'язок повідомляти адміністративний суд про зміну свого місця проживання (перебування), роботи чи служби протягом всього провадження в адміністративній справі.

Якщо особа не виконає цього обов'язку, для неї настають несприятливі наслідки. Зокрема, судові повістки надсилаються учасникам судового процесу, які не мають офіційної електронної адреси, та

за відсутності можливості сповістити їх за допомогою інших засобів зв'язку в порядку, визначеному ст. 129 КАСУ, за останньою відомою суду адресою і при цьому вважаються врученими.

Відповідно до ч. 2 ст. 131 КАСУ особи, які беруть участь в адміністративній справі й не можуть з поважних причин прибути у судові засідання, зобов'язані також завчасно повідомляти про це адміністративний суд.

§ 3. Поняття і види судових витрат та їх розподіл

Розгляд справ адміністративної юрисдикції в межах адміністративного судочинства завжди пов'язується з певними фінансовими витратами, які охоплюються поняттям **судові витрати**.

Стягнення судових витрат має на меті: а) створити несприятливі майнові наслідки для осіб, які порушили права, свободи та інтереси фізичних або юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин або висунули необґрунтовані вимоги до адміністративного суду у вигляді подання завідомо безпідставних, безперспективних та дріб'язкових позовів; б) справедливо компенсувати учасникам судового процесу зазнані ними судові витрати за встановленими КАСУ правилами; в) наповнити спеціальний фонд Державного бюджету України, кошти якого спрямуються на забезпечення здійснення адміністративного судочинства та належного функціонування органів судової влади.

Законодавець у ч. 1 ст. 132 КАСУ поділяє всі *судові витрати* на два види: 1) *судовий збір*; 2) *витрати, пов'язані з розглядом адміністративної справи*. Нормами цієї ж статті визначено, що розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом.

Водночас, *до витрат, пов'язаних з розглядом адміністративної справи, належать витрати:*

- 1) на професійну правничу допомогу;
- 2) сторін та їхніх представників, пов'язані із прибуттям до суду;
- 3) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз;
- 4) пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням і забезпеченням доказів;
- 5) пов'язані із вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи.

Варто звернути увагу на те, що в адміністративному судочинстві інколи трапляються випадки, коли особа, яка звертається до адміністративного суду з позовом чи заявою, не може самостійно сплатити

судові витрати через брак грошових коштів. У зв'язку з цим адміністративний суд, ураховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір судових витрат, які слід оплатити, звільнити від їх оплати повністю або частково чи відстрочити (дозволити здійснити оплату через деякий час) або розстрочити (дозволити сплачувати суму частинами протягом певного періоду часу) сплату судових витрат на визначений строк.

У разі, якщо у встановлений судом строк судові витрати не будуть оплачені, суд має право залишити позовну заяву без розгляду або розподілити витрати між сторонами відповідно до судового рішення у справі, якщо сплату судових витрат було розстрочено або відстрочено до ухвалення судового рішення у справі.

Розглянемо окремі види витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи.

Так, у процесі розгляду та вирішення адміністративної справи сторони можуть користуватися послугами адвоката з метою отримання правничої допомоги, окрім випадків надання такої допомоги за рахунок держави (ч. 1 ст. 134 КАСУ).

Після закінчення розгляду справи витрати на правничу допомогу адвоката підлягають розподілу між сторонами разом з іншими судовими витратами, за винятком витрат суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката.

За загальним правилом розмір плати за професійну правничу допомогу визначається згідно з умовами договору про надання правничої допомоги та на підставі доказів щодо обсягу наданих послуг і виконаних робіт та їх вартості, що сплачена або підлягає сплаті відповідною стороною або третьою особою.

Для визначення розміру витрат на правничу допомогу та з метою розподілу судових витрат учасник адміністративної справи подає детальний опис робіт (наданих послуг), виконаних адвокатом, та здійснених ним витрат, необхідних для надання правничої допомоги.

Відповідно до ч. 5 ст. 134 КАСУ розмір витрат на оплату послуг адвоката має бути співмірним із: 1) складністю справи та виконаних адвокатом робіт (наданих послуг); 2) часом, витраченим адвокатом на виконання відповідних робіт (надання послуг); 3) обсягом наданих адвокатом послуг та виконаних робіт; 4) ціною позову та/або значенням справи для сторони, зокрема впливом вирішення справи на репутацію сторони або публічною цікавістю до справи. Інакше адміністративний суд може за клопотанням іншої сторони зменшити розмір витрат на правничу допомогу, які підлягають розподілу між сторонами.

Характерно, що обов'язок доведення неспівмірності витрат покладається на сторону, яка заявляє клопотання про зменшення витрат на оплату правничої допомоги адвоката (ч. 7 ст. 134 КАСУ).

Наявність правил територіальної підсудності адміністративних справ зумовлює необхідність переїзду сторін або їх представників до іншого населеного пункту, в якому перебуває адміністративний суд, що розглядає справу. Це призводить до витрачання сторонами та їх представниками певних грошових коштів на такий переїзд і наймання житла. Саме тому у ст. 135 КАСУ законодавець чітко прописав особливості порядку оплати *судових витрат, пов'язаних із прибуттям до суду сторін та їх представників*.

Відповідно до ч. 1 ст. 135 КАСУ зазначені фактичні витрати сторони несуть самостійно. Так, після розгляду адміністративної справи стороною, на користь якої було ухвалено судове рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, та її законному представнику сплачується іншою стороною компенсація за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять. Компенсація за втрачений заробіток обчислюється пропорційно до розміру середньомісячного заробітку, а компенсація за відрив від звичайних занять – пропорційно до розміру мінімальної заробітної плати.

Граничний розмір компенсації за судовим рішенням витрат сторін та їхніх законних представників, пов'язаних із прибуттям до суду, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

У статті 137 КАСУ законодавець визначив особливості оплати *судових витрат, пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та експертів і проведенням експертиз*.

Наприклад, свідку у зв'язку з викликом до суду відшкодовуються витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту та наймом житла, а також виплачується компенсація за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять.

Спеціалісту, перекладачу або експерту сплачується винагорода за виконані роботи або надані послуги, пов'язані із справою, якщо це не входило до їхніх службових обов'язків. Якщо сума витрат на оплату їх робіт або послуг не була повністю сплачена учасниками адміністративної справи попередньо (авансом), суд має право стягнути ці суми на їх користь з боку, визначеної судом відповідно до правил про розподіл судових витрат, установлених КАСУ. При цьому розмір таких витрат має бути співмірним із складністю, обсягом і часом виконаної роботи чи наданої послуги з боку спеціаліста, перекладача чи експерта.

У разі недотримання вимог щодо співмірності витрат адміністративний суд відповідно до ч. 4 ст. 137 КАСУ має правову можливість

(за клопотанням іншої сторони) зменшити розмір витрат на оплату робіт (послуг) спеціаліста, перекладача чи експерта, які підлягають розподілу між сторонами. У такому разі обов'язок доведення неспівмірності витрат покладається на сторону, яка заявляє клопотання про зменшення витрат, які підлягають розподілу між сторонами.

У процесі розгляду адміністративної справи додатково може виникнути необхідність проведення огляду доказів за їх місцезнаходженням або їх витребування чи забезпечення, а також вчинення окремих процесуальних дій з метою з'ясування всіх обставин у справі.

Зміст ч. 1 ст. 138 КАСУ визначає, що розмір *витрат, пов'язаних з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів та вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою справи до розгляду*, встановлюється адміністративним судом на підставі договорів, рахунків та інших доказів.

Більш того, законодавець гарантує особі, яка не вступала в адміністративний процес у статусі його учасника, право на отримання грошової компенсації за зазначені витрати, пов'язані із наданням доказу на вимогу суду, а також із вчиненням тих чи інших процесуальних дій.

У частині 4 ст. 138 КАСУ визначено, що граничний розмір компенсації витрат, пов'язаних з проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду адміністративної справи, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Свої особливості має розподіл судових витрат у разі закриття провадження у справі або залишення позову без розгляду внаслідок необґрунтованих дій позивача, повного чи часткового задоволення позову, відмови у задоволенні вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, і примирення сторін.

Відповідно до ч. 1 ст. 139 КАСУ в разі задоволення позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень КАСУ, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа.

Якщо позовні вимоги суб'єкта владних повноважень було задоволено, то з відповідача стягуються виключно судові витрати суб'єкта владних повноважень, пов'язані із залученням свідків та проведенням експертиз.

У разі часткового задоволення позову судові витрати покладаються на обидві сторони пропорційно до розміру задоволених позовних вимог. При цьому суд не включає до складу судових витрат, які

підлягають розподілу між сторонами, витрати суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката та сплату судового збору.

У разі часткового задоволення позову, у разі покладення судових витрат на обидві сторони пропорційно до розміру задоволених позовних вимог, суд може зобов'язати сторону, на яку покладено більшу суму судових витрат, сплатити різницю іншій стороні. У такому разі сторони звільняються від обов'язку сплачувати одна одній іншу частину судових витрат.

У разі відмови у задоволенні вимог позивача, звільненого від сплати судових витрат, або залишення позовної заяви без розгляду чи закриття провадження у справі, судові витрати, зазанані відповідачем, компенсуються за рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом України, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Якщо сторону, на користь якої ухвалено рішення, звільнено від сплати судових витрат, з іншої сторони стягуються судові витрати на користь осіб, що їх зазнали, пропорційно до задоволеної чи відхиленої частини вимог, а інша частина компенсується за рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом України, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Якщо обидві сторони звільнено від сплати судових витрат, вони компенсуються за рахунок держави у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Розмір витрат, які сторона сплатила або має сплатити у зв'язку з розглядом справи, встановлюється судом на підставі поданих сторонами доказів (договорів, рахунків тощо). Такі докази подаються до закінчення судових дебатів у справі або протягом п'яти днів після ухвалення рішення суду за умови, що до закінчення судових дебатів у справі сторона зробила про це відповідну заяву.

Під час вирішення питання про *розподіл судових витрат* адміністративний суд обов'язково враховує:

- 1) чи пов'язані ці витрати з розглядом адміністративної справи;
- 2) чи є розмір таких витрат обґрунтованим та пропорційним до предмета спору, значення справи для сторін, серед іншого чи міг результат її вирішення вплинути на репутацію сторони або чи викликала справа публічну цікавість;
- 3) поведінку сторони під час розгляду справи, що призвела до затягування розгляду справи, зокрема подання стороною явно необґрунтованих заяв і клопотань, безпідставне твердження або заперечення стороною певних обставин, які мають значення для справи, тощо;
- 4) дії сторони щодо досудового вирішення спору (у випадках, якщо відповідно до закону досудове вирішення спору є обов'язковим)

та щодо врегулювання спору мирним шляхом під час розгляду справи, стадію розгляду справи, на якій такі дії вчинялись.

У разі закриття провадження у справі або залишення позову без розгляду внаслідок необґрунтованих дій позивача відповідач має право заявити вимоги про компенсацію здійснених ним витрат, пов'язаних з розглядом справи.

Також слід підкреслити, що у разі відмови позивача від позову зазначені ним витрати відповідачем не відшкодовуються, а витрати відповідача за його заявою стягуються із позивача, крім випадків, коли позивач звільнено від сплати судових витрат. Однак якщо позивач відмовився від позову внаслідок задоволення його відповідачем після подання позовної заяви, суд за заявою позивача присуджує всі зазначені ним у справі витрати із відповідача.

Нормою ст. 142 КАСУ чітко передбачено, що у разі досягнення примирення між сторонами без узгодження між ними розподілу судових витрат, кожна із сторін зобов'язана сплатити половину судових витрат.

Крім того, законодавець закріпив у ч. 1 ст. 142 КАСУ правило, за яким позивачеві повертається п'ятдесят відсотків судового збору, сплаченого ним під час подання позову, у разі вирішення справи шляхом примирення, відмови позивача від позову або визнання позову відповідачем до початку розгляду справи по суті.

§ 4. Види, підстави та порядок застосування заходів процесуального примусу

Адміністративне процесуальне законодавство містить низку норм, які мають забезпечувальний характер і встановлюють можливість застосування адміністративним судом заходів процесуального примусу за недотримання встановлених ними правил. Питання застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві, перелік їх видів та особливості процедури реалізації кожного з них визначаються статтями 144–149 глави 9 розділу I «Загальні положення» КАСУ.

Статтею 144 КАСУ закріплюється поняття **заходів процесуального примусу**, якими є встановлені КАСУ процесуальні дії, що застосовуються адміністративним судом у визначених законодавцем випадках з метою спонукання відповідних осіб до виконання встановлених у суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні адміністративного судочинства.

Аналіз змісту частин 2 і 3 ст. 144 КАСУ вказує на те, що такі заходи має право застосовувати лише адміністративний суд одразу після вчинення порушення шляхом постановлення відповідної ухвали.

Застосування заходів процесуального примусу має на меті: 1) перешкоджання здійсненню неправомірних діянь (дій чи бездіяльності) учасників судового процесу та осіб, присутніх у залі судового засідання; 2) забезпечення дотримання встановленого законом порядку та правил ведення судового процесу; 3) дотримання реалізації принципів адміністративного судочинства; 4) захист та відновлення порушених прав та інтересів учасників судового процесу¹²¹.

У частині 1 ст. 145 КАСУ дається вичерпний *перелік заходів процесуального примусу*, а саме: 1) попередження; 2) видалення із залу судового засідання; 3) тимчасове вилучення доказів для дослідження судом; 4) привід; 5) штраф.

Важливою гарантією захисту прав, свобод та інтересів особи є недопущення застосування до однієї особи кількох заходів процесуального примусу за те ж саме порушення. Це положення конкретизує конституційну вимогу, визначену у ст. 61 Основного Закону, про те, що ніхто не може бути двічі притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за те ж саме правопорушення.

Нормами ч. 3 ст. 198 КАСУ чітко передбачено, що учасники судового процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження головуючого, додержуватися в судовому засіданні встановленого порядку та утримуватися від будь-яких дій, що свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил.

У ч. 1 ст. 146 КАСУ йдеться про те, що до учасників судового процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, за порушення порядку під час судового засідання або невиконання ними розпоряджень судді (головуючого судді) застосовується *попередження*, а в разі повторного вчинення таких дій – *видалення із залу судового засідання*.

Змістом попередження є усне застереження (інформування) суду (головуючого судді), яким особа-порушник попереджається про недопустимість здійснення протиправних дій або утримання від них або невиконання його розпоряджень під час судового засідання з одночасним повідомленням про застосування більш суворого заходу у разі повторного вчинення ним порушень¹²².

¹²¹ Джафарова М. В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : монографія. Харків : Константа, 2018. С. 444–445.

¹²² Там само. С. 25.

Попередження виносяться лише один раз, адже у разі повторного вчинення таких дій особа буде *видалена із зали судового засідання*, внаслідок чого зазнає для себе певних негативних наслідків (неможливість заявляти клопотання і відводи, давати усні та письмові пояснення, висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, тощо).

Поряд із застосуванням попередження та видалення із залу судового засідання за *прояв неповаги до суду* можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності (ч. 1 ст. 185-3 КУпАП).

Підставою для застосування іншого заходу процесуального примусу – *тимчасового вилучення доказів для їх дослідження судом* – є неподання без поважних причин письмових, речових чи електронних доказів, витребуваних судом, або неповідомлення причин їх неподання (ч. 1 ст. 147 КАСУ), про що постановляється ухвала. Особами, до яких може бути застосовано тимчасове вилучення доказів, можуть бути як особи, які беруть участь у справі, так і інші особи, в яких є докази. Метою тимчасового вилучення доказів для їх дослідження судом слід визнати створення необхідних умов для встановлення всіх обставин в адміністративній справі.

Наступним заходом процесуального примусу є *привід*, який відповідно до ч. 1 ст. 148 КАСУ може бути застосовано за ухвалою суду до осіб, особисту участь яких визнано судом обов'язковою, а також свідків, які без поважних причин не прибули у судові засідання або не повідомили причини свого неприбуття.

Таке положення впливає з того, що неприбуття в судові засідання особи, яка бере участь у справі, та особиста участь якої визнано судом обов'язковою, тягне за собою відкладення розгляду адміністративної справи (ч. 2 ст. 205, ст. 206, ч. 2 ст. 313 КАСУ). Учасники адміністративної справи, а також свідок, експерт, спеціаліст і перекладач, які не можуть з поважних причин прибути до суду, зобов'язані завчасно повідомляти про це суд, а також інформувати про зміну місця проживання (перебування), роботи або служби (ч. 1, 2 ст. 131 КАСУ).

Органом виконання ухвали суду про привід є органи Національної поліції України за місцем провадження у справі або за місцем проживання (перебування), роботи, служби чи навчання особи, яку слід привести. У разі неможливості здійснення приводу особа, яка виконує ухвалу про привід до суду, через керівника органу Національної поліції України негайно повертає її суду з письмовим поясненням причин невиконання (частини 4, 6 ст. 148 КАСУ).

Відповідальність учасників судового процесу за невиконання процесуальних обов'язків, зловживання процесуальними правами,

вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству наразі значно посилено законодавцем у вигляді накладення *штрафу* (ст. 149 КАСУ). Зокрема, адміністративний суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід Державного бюджету України з відповідної особи штрафу у сумі від 0, 3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у таких випадках: 1) невиконання процесуальних обов'язків, зокрема ухилення від вчинення дій, покладених судом на учасника судового процесу; 2) зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству; 3) неповідомлення суду про неможливість подати докази, витребувані судом, або неподання таких доказів без поважних причин суб'єктом владних повноважень; 4) використання під час процедури врегулювання спору за участю судді портативних, аудіотехнічних пристроїв, а також здійснення фото-і кінозйомки, відео- чи звукозапису.

При цьому збільшену суму штрафу – від одного до десяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб передбачено за: 1) повторне чи систематичне невиконання процесуальних обов'язків; 2) неодноразове зловживання процесуальними правами; 3) повторне чи систематичне неподання витребуваних судом доказів без поважних причин або без їх повідомлення; 4) невиконання ухвали про забезпечення позову або доказів (ч. 2 ст. 149 КАСУ).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Охарактеризуйте зміст поняття «розумність процесуальних строків».
2. З'ясуйте наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду.
3. Визначте різницю між повістками про виклик і повістками-повідомленнями.
4. З'ясуйте обов'язкові реквізити судової повістки про виклик.
5. Установіть наслідки відмови від одержання повістки.
6. Визначте перелік судових витрат, пов'язаних з розглядом адміністративної справи.
7. Охарактеризуйте порядок оплати судових витрат на професійну правничу допомогу.
8. Сформулюйте поняття заходів процесуального примусу.
9. Визначте види заходів процесуального примусу, передбачених ст. 145 КАСУ.
10. Назвіть загальні підстави і порядок застосування заходів процесуального примусу.

ГЛАВА 6. ПОЗОВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

§ 1. Письмові заяви учасників адміністративної справи

Найбільш поширеним провадженням адміністративного судочинства є позовне провадження. Саме тому нормами адміністративно-процесуального законодавства найбільш повно урегульовано порядок його здійснення.

Вимоги позовного провадження є загальними, тобто вони застосовуються також під час розгляду справ у порядку інших видів судочинства, хоча і з певними винятками та доповненнями, прямо встановленими законом.

Головною особливістю позовного провадження є наявність позовної заяви, в якій процесуально оформлюються вимоги позивача до відповідача про захист порушених прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що подаються через адміністративний суд у порядку адміністративного судочинства. Водночас у главі 1 «Письмові заяви учасників справи» розділу 2 КАСУ законодавець поряд із позовною заявою також передбачив підстави, строки та черговість подання інших заяв по суті адміністративної справи, зокрема відзиву на позовну заяву (відзиву), відповіді на відзив, заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву.

У ч. 1 ст. 159 КАСУ чітко встановлено види та зміст заяв по суті справи. Так, під час розгляду справи адміністративним судом за правилами загального позовного провадження учасники адміністративної справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета публічно-правового спору виключно у заявах по суті адміністративної справи, визначених КАСУ.

До заяв по суті адміністративної справи віднесено: 1) позовну заяву; 2) відзив на позовну заяву (відзив); 3) відповідь на відзив; 4) заперечення; 5) пояснення третьої особи щодо позову або відзиву.

Особливості їх подання до адміністративного суду визначаються: а) КАСУ; б) адміністративним судом у визначених адміністративно-процесуальним законодавством випадках.

Варто звернути увагу на те, що подання заяв по суті справи є правом учасників адміністративного процесу, адже, наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 159 КАСУ неподання суб'єктом владних повноважень відзиву на позов без поважних причин може бути розцінено адміністративним судом як визнання позову.

Відповідно до чинних положень КАСУ *позовна заява* є юридичною підставою виникнення адміністративно-процесуальних відносин у сфері адміністративного судочинства. Саме в цьому процесуальному акті-документі позивач викладає свої вимоги щодо предмета публічно-правового спору та їх обґрунтування.

Пред'явлення позову за своєю правовою природою є одностороннім процесуальним правочином (дією), який вчиняється позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до адміністративного суду в інтересах інших осіб.

Позовну заяву особа, права, свободи чи інтереси якої у сфері публічно-правових відносин порушено, її уповноважений представник або органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, можуть подавати до адміністративного суду безпосередньо як у письмовій формі, так і через заповнення бланка позову, наданого службовцем апарату цього суду.

Відповідно до ч. 5 ст. 160 КАСУ *обов'язковими реквізитами позовної заяви* є такі: 1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява; 2) повне найменування сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (проживання чи перебування) та особисті відомості про них (поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, відомі номери засобів телефонного та електронного зв'язку;

3) зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;

4) зміст позовних вимог (предмет позову, тобто той спосіб захисту права, який просить позивач застосувати суд до відповідача) і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;

5) виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги (підставу позову, тобто ті юридичні факти, на підставі яких позивач обґрунтовує свої вимоги відповідно до норм матеріального права, що поширюються на спірні правовідносини); зазначення доказів, що підтверджують вказані обставини;

6) відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – у випадку, якщо законом встановлено обов'язковий досудовий поряток урегулювання спору;

7) відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;

8) перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності у позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких надано до заяви;

9) у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод та інтересів позивача;

10) у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;

11) власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом і з тих самих підстав.

Окремою статтею законодавець закріпив перелік необхідних документів, які слід додавати до позовної заяви (ст. 161 КАСУ). За загальним правилом до такого переліку обов'язково включаються, *по-перше*, копії позовної заяви; *по-друге*, копії доданих до позовної заяви документів відповідно до кількості учасників адміністративної справи; *по-третє*, документи, які підтверджують сплату судового збору, або документи, які підтверджують підстави звільнення від його сплати; *по-четверте*, всі наявні у позивача докази, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги.

Разом із тим у разі подання позову суб'єктом владних повноважень останній зобов'язаний також додати до нього доказ надіслання іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, копії позовної заяви та доданих до неї документів рекомендованим листом з повідомленням про їх вручення, а в разі подання до суду документів в електронній формі – доказ надіслання листом з описом вкладення іншим учасникам справи копій поданих до суду документів.

Якщо буде встановлено, що позовну заяву було подано без додержання вимог, установлених статтями 160, 161 КАСУ, або не сплачено судовий збір, адміністративний суд протягом п'яти днів постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху.

Крім того, у разі надходження до суду справи, що підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, після закриття провадження Верховним Судом чи судом апеляційної інстанції в порядку господарського чи цивільного судочинства суд перевіряє наявність підстав для залишення позовної заяви без руху відповідно до вимог адміністративного процесуального закону, чинного на дату подання позовної заяви.

Залишення позовної заяви без руху не означає відмову адміністративного суду у прийнятті позовної заяви чи її повернення, адже у разі усунення виявлених суддею недоліків позовна заява залишається в суді.

Отже, *залишення позовної заяви без руху* є тимчасовим заходом, який застосовується адміністративним судом у вигляді постановлення відповідної ухвали з метою усунення позивачем недоліків позовної заяви та дотримання порядку її подання.

В ухвалі про залишення позовної заяви без руху обов'язково зазначаються підстави ухвалення такого рішення, тобто вказуються виявлені адміністративним судом недоліки, і встановлюються спосіб та конкретний строк для їх усунення, який не може перевищувати десяти днів з дня вручення такої ухвали.

Якщо позивач усуне недоліки, зазначені в ухвалі про залишення позовної заяви без руху, подальше оформлення адміністративної справи здійснюється в загальному порядку. У такому разі датою надходження позовної заяви вважається день першого її подання до адміністративного суду. У разі ж, якщо недоліки позовної заяви вчасно не усунуто або усунуто частково, така заява вважається неподаною і повертається позивачеві, про що свідчить ч. 3 ст. 169 КАСУ.

Підставами для повернення позовної заяви позивачеві, крім передбаченої у ч. 3 ст. 169 КАСУ, є такі обставини:

- 1) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;
- 2) позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано;
- 3) позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, в яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не спливав визначений законом строк для досудового врегулювання спору;
- 4) позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та

з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлено ухвалу про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду;

5) порушено правила об'єднання позовних вимог (крім випадків, у яких є підстави для застосування положень ст. 172 КАСУ);

6) відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;

7) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного ч. 2 ст. 122 КАСУ;

8) якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними.

Суддя зобов'язаний повернути позовну заяву і додані до неї документи без розгляду не пізніше п'яти днів з дня її надходження або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Про повернення позовної заяви суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. При цьому її копія не пізніше наступного дня після її постановлення надсилається позивачеві.

Свої особливості подання до адміністративного суду має також такий вид заяви по суті справи, як *відзив на позовну заяву (відзив)*.

Відповідно до ч. 1 ст. 162 КАСУ у *відзиві на позовну заяву* відповідач викладає заперечення проти позову. При цьому відзив має бути поданий у строк, установлений судом, однак не менше п'ятнадцяти днів з дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі.

У будь-якому разі адміністративний суд повинен встановлювати такий строк подання відзиву, який дасть змогу відповідачеві підготувати докази, а іншим учасникам адміністративної справи – отримати відзив до початку першого підготовчого засідання у справі. Ненадання без поважних причин відзиву у встановлений судом строк зобов'язує адміністративний суд вирішувати таку справу за наявними матеріалами.

Звертають на себе увагу *обов'язкові реквізити відзиву на позовну заяву*, які прямо встановлено законодавцем у ч. 2 ст. 162 КАСУ, якими, зокрема, є:

- 1) найменування (ім'я) позивача і номер справи;
- 2) повне найменування відповідача, його місцезнаходження (проживання чи перебування), а також інші особисті дані про нього:

ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс і реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів телефонного та електронного зв'язку;

3) у разі повного або часткового визнання позовних вимог вказуються вимоги, які визнаються відповідачем;

4) обставини, які визнаються відповідачем;

5) заперечення (за наявності) щодо зазначених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права;

6) перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву, та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із відзивом, із зазначенням причин їх неподання.

При цьому копія відзиву та доданих до нього документів має бути надіслана іншим учасникам справи одночасно з наданням відзиву до суду (ч. 4 ст. 162 КАСУ).

Спираючись на зміст ч. 4 ст. 162 КАСУ, до відзиву мають також додаватися, *по-перше*, докази, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача, якщо такі докази не надано позивачем; *по-друге*, документи, які підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам адміністративної справи.

Наступним способом процесуального захисту позивача проти відзиву на позовну заяву, подану до суду відповідачем, слід вважати *відповідь на відзив*.

У ч. 1 ст. 163 КАСУ закріплено положення, відповідно до якого всі пояснення, міркування та аргументи щодо зазначених відповідачем у відзиві заперечень і мотиви їх визнання або відхилення позивач має викласти у *відповіді на відзив*.

Право на подання відповіді на відзив обмежується часовими межами, встановленими адміністративним судом. Однак такі часові межі мають надавати можливість позивачеві підготувати свої пояснення, міркування та аргументи та відповідні докази, а відповідачеві – ознайомити учасників адміністративної справи із запереченням до початку розгляду адміністративної справи по суті.

Саме у *запереченні*, як на те вказує зміст ч. 1 ст. 164 КАСУ, відповідач викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених позивачем у відповіді на відзив пояснень, міркувань та аргументів і мотиви їх визнання або відхилення. При цьому заперечення

має бути подано у строк, прямо встановлений судом, однак такий, що дасть змогу іншим учасникам справи отримати його до початку розгляду адміністративної справи по суті.

У разі вступу в адміністративний процес третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, законодавець також надає їй правову можливість подати заяву по суті справи – *пояснення третьої особи щодо позову або відзиву*, в якій вона викладає свої аргументи і міркування на підтримку або заперечення проти позову. Строк подання такого пояснення встановлюється судом.

Слід звернути увагу на те, що учасники адміністративної справи під час розгляду та вирішення публічно-правового спору викладають свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення і міркування щодо процесуальних питань у заявах та клопотаннях, а також запереченнях проти заяв і клопотань. Загальні вимоги і правила щодо оформлення та змісту заяв із процесуальних питань прямо визначено законодавцем у ст. 167 КАСУ.

§ 2. Відкриття провадження в адміністративній справі

Звернення до адміністративного суду з позовною заявою не означає автоматичного відкриття провадження в адміністративній справі, адже для цього треба, щоб суддя прийняв цю заяву і постановив відповідну ухвалу.

Єдиною підставою для відкриття суддею провадження в адміністративній справі є звернення особи у встановленому порядку до суду з належно оформленою позовною заявою. Саме тому суддя після одержання позовної заяви (протягом п'яти днів) не лише перевіряє формальне додержання позивачем вимог закону щодо її змісту, форми, доданих до неї документів, сплати судового збору і відсутності підстав для залишення позовної заяви без руху, він також установлює наявність передумов для відкриття провадження в адміністративній справі.

Так, ч. 1 ст. 170 КАСУ визначає перелік обставин, які дають змогу судді адміністративного суду відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі. До них належать такі:

- 1) позов не слід розглядати за правилами адміністративного судочинства;
- 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної чинності, рішення або постановою суду, ухвалою про закриття провадження в адміністративній справі;
- 3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною

заявою або щодо яких подано позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;

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

Про відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу не пізніше п'яти днів з дня надходження позовної заяви. Її копія надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами не пізніше наступного дня після її постановлення.

Слід ураховувати, що повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом з тих самих предмета і підстав та до того самого відповідача, як той, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

Установивши, що позовна заява відповідає вимогам статей 160, 161, 172 КАСУ, і перевіривши додержання усіх передумов відкриття провадження у справі суддя приймає позовну заяву до розгляду та відкриває провадження у справі, про що постановляє відповідну ухвалу з додержанням вимог ст. 126 КАСУ. Основні реквізити цієї ухвали визначено у ч. 9 ст. 171 КАСУ, а саме:

1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи;

2) найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) сторін, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб);

3) предмет та підстави позову;

4) за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) розглядатиметься справа;

5) дата, час і місце підготовчого засідання, якщо справа розглядатиметься за правилами загального позовного провадження;

6) дата, час і місце проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа розглядатиметься за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін;

7) результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін;

8) строк для подання відповідачем відзиву на позов;

9) строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа розглядатиметься за правилами спрощеного позовного провадження;

10) строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено під час відкриття провадження у справі;

11) веб-адреса сторінки на офіційному веб порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію у справі, що розглядається;

12) у разі розгляду справи за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень – повідомлення про наявні в суді матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді.

У судовій практиці іноді трапляються випадки, коли в одній позовній заяві об'єднується одразу декілька вимог, пов'язаних між собою підставою виникнення або поданими доказами, основними та похідними позовними вимогами.

Відповідно до ч. 2 ст. 172 КАСУ суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи має право об'єднати в одне провадження декілька справ за позовами: 1) того ж самого позивача до того ж самого відповідача; 2) того ж самого позивача до різних відповідачів; 3) різних позивачів до того ж самого відповідача.

Об'єднання справ в одне провадження допускається лише до початку підготовчого засідання, а у спрощеному позовному провадженні – до початку розгляду справи по суті у кожній із справ, про що суд постановляє відповідну ухвалу.

Разом із тим варто пам'ятати, що не допускається об'єднання в одне провадження: а) кількох вимог, які слід розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом; б) кількох вимог, щодо яких законом визначено виключну підсудність різним судам.

Окрім того, відповідно до ч. 6 ст. 172 КАСУ адміністративний суд залежно від обставин справи (за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи) має право роз'єднати позовні вимоги, виокремивши одну або декілька об'єднаних вимог у самостійне провадження, якщо це сприятиме ефективному вирішенню судом публічно-правового спору між сторонами. Розгляд позовних вимог, виділених у самостійне провадження, здійснює суддя, який ухвалив рішення про роз'єднання позовних вимог.

§ 3. Забезпечення адміністративного позову: підстави та порядок

Необхідність ужиття заходів забезпечення позову пов'язується з тим, що вирішення адміністративної справи й ухвалення адміністративним судом рішення не завжди дає змогу особі, на користь якої ухвалено це рішення, реально отримати поновлення її порушених

прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, за захистом яких вона звернулася до суду. Окрім того, рівень виконання судових рішень не завжди є високим, і часто причиною цього є несумлінні дії відповідача, спрямовані на унеможливлення виконання судового рішення в подальшому. Тому у позивача та інших осіб, зацікавлених у результатах розгляду справи, можуть виникнути побоювання із приводу реальності виконання майбутнього рішення адміністративного суду.

Інститут забезпечення позову в адміністративному процесі також дозволяє адміністративному суду ініціювати з власної ініціативи вжиття необхідних заходів забезпечення позову, якщо рішення (дія чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, яке оскаржується в порядку адміністративного судочинства, містить ознаки протиправності.

Отже, адміністративний суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право вжити заходів щодо забезпечення позову і постановити відповідну ухвалу (як до подання позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи), якщо:

1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист чи поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду;

2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень і порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Нормами ст. 151 КАСУ закріплено види забезпечення позову та обмеження щодо їх застосування.

Так, позов може бути забезпечено: 1) зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; 2) заборонаю відповідачу вчиняти певні дії; 3) заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; 4) зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку. При цьому закон допускає зупинення дії нормативно-правового акта як захід забезпечення позову, однак лише у разі очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до адміністративного суду з позовом щодо такого акта (ч. 5 ст. 151 КАСУ).

Проте слід ураховувати, що не допускається забезпечення позову у вигляді:

1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної

комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, і встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії;

2) зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, його посадовим особам під час здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, а також іншим особам під час реалізації Фондом гарантування вкладів фізичних осіб майна банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, та банку, що ліквідується відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»;

3) зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків;

4) зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій;

5) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення;

6) зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін (тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх встановлення (формування, розрахунку);

7) зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, встановлення заборони Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

8) зупинення дії індивідуальних актів Міністерства фінансів України, ухвалених на виконання рішень Кабінету Міністрів України

про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Міністерства фінансів України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії чи обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта;

9) зупинення дії індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, ухвалених у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, її посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії чи обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта.

Також не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які полягають у: а) припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що проводяться від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну конкурсну процедуру; б) зупиненні чи унеможливленні або в інший спосіб порушують безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів або всеукраїнського референдуму.

Відповідно до ст. 152 КАСУ заява про забезпечення позову має подаватися в письмовій формі разом із документами, що підтверджують сплату судового збору, і містити таку інформацію:

- 1) найменування суду;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти;
- 3) предмет позову та обґрунтування необхідності забезпечення позову;
- 4) захід забезпечення позову, який слід застосувати, з обґрунтуванням його необхідності;
- 5) інші відомості, потрібні для забезпечення позову.

Особливості порядку подання і розгляду заяви про забезпечення позову законодавцем чітко визначено у статтях 153 і 154 КАСУ.

За загальним правилом заява про забезпечення позову розглядається адміністративним судом, у провадженні якого перебуває справа або до якого має бути поданий позов, але не пізніше двох днів з дня її надходження без повідомлення учасників справи.

Розглядаючи заяву про забезпечення позову, суддя адміністративного суду має право викликати особу, яка подала заяву про забезпечення позову, для надання пояснень або додаткових доказів, що підтверджують необхідність забезпечення позову.

Виходячи з обставин кожної окремої адміністративної справи, суд вирішує питання, як забезпечувати позов: повністю або частково. У будь-якому разі про забезпечення позову суд постановляє відповідну ухвалу, в якій зазначає вид забезпечення позову та підстави його обрання. Така ухвала має підлягати негайному виконанню з дня її постановлення незалежно від її оскарження і відкриття виконавчого провадження, а її примірник негайно надсилається заявнику і всім особам, яких стосуються заходи забезпечення позову.

Нормами адміністративно-процесуального законодавства також прямо врегульовано питання про скасування заходів забезпечення позову як з власної ініціативи адміністративного суду, так і з вмотивованим клопотанням учасника адміністративної справи.

У разі подання учасником адміністративної справи клопотання про скасування заходів забезпечення позову його розгляд відбувається в судовому засіданні, однак не пізніше п'яти днів з дня надходження до суду.

За результатами розгляду клопотання про скасування заходів забезпечення позову, вжитих судом, постановляється одна з таких ухвал: а) про скасування заходів забезпечення позову; б) про відмову у скасуванні забезпечення позову.

У разі постановлення ухвали про скасування заходів забезпечення позову її примірник (одразу після набрання такою ухвалою законної чинності) надсилається заявнику і всім особам, яких стосуються заходи забезпечення позову.

Проте відмова у скасуванні забезпечення позову не перешкоджає повторному зверненню з таким самим клопотанням у разі появи нових обставин, що обґрунтовують необхідність скасування забезпечення позову.

У разі залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі або ухвалення рішення щодо відмови у задоволенні позову заходи забезпечення позову зберігають свою дію до набрання законної чинності відповідним судовим рішенням.

Разом із тим варто пам'ятати, що заходи забезпечення позову, вжиті судом до подання позову, скасовуються судом також у разі: 1) неподання заявником відповідної позовної заяви згідно з вимогами ч. 2 ст. 153 КАСУ; 2) повернення позовної заяви; 3) відмови у відкритті провадження у справі.

§ 4. Поняття, мета та порядок здійснення підготовчого провадження

Підготовче провадження в адміністративній справі являє собою низку процесуальних дій, які вчиняються суддею адміністративного суду після відкриття провадження у справі з метою з'ясування можливості врегулювання публічно-правового спору до судового розгляду або забезпечення правильного та швидкого вирішення адміністративної справи.

За загальним правилом, завданнями підготовчого провадження є: 1) остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; 2) з'ясування заперечень проти позовних вимог; 3) визначення обставин справи, які підлягають установленню, та збирання відповідних доказів; 4) вирішення відводів; 5) визначення порядку розгляду справи; 6) вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті (ч. 2 ст. 173 КАСУ).

Законодавець визначає конкретний строк проведення підготовчого провадження – протягом 60 днів з дня відкриття провадження у справі. Однак лише в окремих випадках, зокрема для належної підготовки адміністративної справи для розгляду по суті, цей строк може бути продовжений, але не більше, ніж на 30 днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи адміністративного суду.

Ухвала про відкриття провадження в адміністративній справі надсилається учасникам судового процесу водночас з копією позовної заяви та копіями доданих до неї документів.

Варто звернути увагу на те, що в ухвалі про відкриття провадження у справі (у строк, встановлений судом) указується, що відповідач має право надіслати: 1) адміністративному суду – відзив на позовну заяву і всі письмові та електронні докази (які можливо доставити до суду), висновки експертів і заяви свідків, що підтверджують заперечення проти позову; 2) позивачу, іншим відповідачам, а також третім особам – копію відзиву та доданих до нього документів. При цьому ненадання відповідачем відзиву у встановлений судом строк без поважних причин тягне за собою право адміністративного суду вирішувати публічно-правовий спір за наявними матеріалами

адміністративної справи. Одним із способів (засобів) процесуального захисту відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень, є пред'явлення ним відповідно до ч. 1 ст. 177 КАСУ зустрічного позову у строк для подання відзиву.

Під *зустрічним позовом* варто розуміти самостійні вимоги відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень, пред'явлені ним у порядку і строки, встановлені законом, до позивача для їх спільного розгляду з первісним позовом, якщо обидва позови є взаємопов'язаними, і такий розгляд є доцільним, зокрема якщо позови виникають з одних правовідносин або якщо задоволення зустрічного позову може виключити повністю або частково задоволення первісного позову. При цьому ухвалою адміністративного суду вимоги за зустрічним позовом об'єднуються в одне провадження з первісним позовом.

Зустрічна позовна заява подається відповідачем, який не є суб'єктом владних повноважень, з додержанням загальних правил подання позову. Її форма, зміст та інші характеристики мають відповідати вимогам, які висуваються до позовних заяв (статті 160, 161, 172 КАСУ).

Якщо під час прийняття зустрічної позовної заяви суддя встановить, що її подано без додержання вимог, передбачених статтями 160, 161, 172 КАСУ, він залишає таку заяву без руху, про що постановляє відповідну ухвалу і встановлює строк для усунення відповідачем, який не є суб'єктом владних повноважень, виявлених недоліків.

У разі, якщо відповідач відповідно до ухвали адміністративного суду у встановлений строк усуне недоліки, зустрічна позовна заява вважається поданою в день первісного її подання до суду. Інакше вона вважається неподаною і повертається відповідачеві, який не є суб'єктом владних повноважень.

У ст. 179 КАСУ встановлено, що з метою виконання завдання підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться *підготовче засідання* протягом тридцяти днів з дня відкриття провадження в адміністративній справі. На таке засідання викликаються особи, які беруть участь в адміністративній справі, оскільки воно проводиться суддею за їх участю.

Для досягнення мети підготовчого засідання суд вирішує низку питань організаційного та доказового характеру для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті, а саме:

1) оголошує склад суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача та спеціаліста, з'ясовує наявність підстав для відводів;

2) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді;

3) у разі необхідності заслуховує уточнення позовних вимог та заперечень проти них та розглядає відповідні заяви;

4) вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог і прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше;

5) роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи;

6) з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомо;

7) з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше;

8) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста;

9) за клопотанням учасників справи вирішує питання про забезпечення позову;

10) вирішує заяви та клопотання учасників справи;

11) направляє судові доручення;

12) встановлює строки для: а) подання відповіді на відзив та заперечення; б) подання пояснень третіми особами; в) врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення;

13) призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті;

14) установлює порядок з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання;

15) вирішує питання про колегіальний розгляд справи.

Відповідно до ч. 1 ст. 181 КАСУ на підготовчє засідання поширюються усі правила, за якими проводиться судовий розгляд справи по суті, з урахуванням винятків, передбачених у главі 3 розділу 2 КАСУ.

Слід звернути увагу на те, що законодавець дозволяє судді адміністративного суду в окремих випадках відкласти підготовче засідання або оголосити перерву в ньому.

Так, у межах визначеного законом процесуального строку, адміністративний суд, спираючись на ч. 2 ст. 181 КАСУ, відкладає підготовчого провадження за таких обставин: 1) неявка в судове засідання учасника справи; 2) залучення до участі або вступу у справу третьої особи, заміна позивача, заміна неналежного відповідача, залучення співвідповідача; 3) неможливість розглянути в цьому підготовчому засіданні питання, визначені у ч. 2 ст. 180 КАСУ.

Згідно з нормою ч. 6 ст. 181 КАСУ підставами для оголошення перерви в підготовчому засіданні є: 1) необхідність заміни відведеного експерта, перекладача або спеціаліста; 2) невиконання учасником справи вимог ухвали про відкриття провадження у справі у встановлений судом строк, якщо таке невиконання перешкоджає завершенню підготовчого провадження; 3) неподання витребуваних доказів особою, яка не є учасником судового процесу; 4) необхідність витребування нових (додаткових) доказів.

Також слід підкреслити, що в разі відкладення підготовчого засідання або оголошення перерви у справі, підготовче засідання продовжується зі стадії, на якій засідання було відкладене або у ньому була оголошена перерва.

Якщо під час підготовчого засідання з'ясується, що до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті необхідно вчинити певні процесуальні дії, адміністративний суд постановляє одну з таких ухвал: 1) про залишення позовної заяви без розгляду; 2) про закриття провадження у справі; 3) про закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

Водночас у разі визнання позову відповідачем за результатами підготовчого провадження суд ухвалює відповідне судове рішення.

У частині 1 ст. 184 КАСУ передбачено право основних учасників адміністративної справи (за їх взаємною згодою) врегулювати спір за участю судді, який здійснював підготовку адміністративної справи до розгляду, у формі спільних та/або закритих нарад до початку вирішення такої справи по суті.

Процедура врегулювання спору за участю судді здійснюється протягом розумного строку, але не більше тридцяти днів з дня постановлення ухвали про її проведення.

Разом із тим варто пам'ятати, що проведення врегулювання спору за участю судді законом не допускається: 1) в адміністративних

справах, визначених главою 11 розділу 2 КАСУ, за винятком справ, визначених ст. 267 КАСУ й типових справ; 2) у разі вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору.

Головною метою проведення врегулювання спору за участю судді слід визнати досягнення сторонами примирення. Для цього під час спільних і закритих нарад суддя адміністративного суду: а) роз'яснює сторонам мету і порядок проведення врегулювання спору за його участю, їх права та обов'язки сторін; б) з'ясує підстави та предмет позову, підстави заперечень; в) роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається; г) пропонує сторонам надати пропозиції щодо способів мирного врегулювання спору; г) здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору.

Зауважимо, що законодавець під час врегулювання спору забороняє судді консультувати сторін з юридичних питань і надавати оцінку доказам у справі, а також використовувати сторонам портативні аудіотехнічні пристрої та здійснювати фото-і кінозйомку, відео-та звукозапис.

Також слід мати на увазі, що позивач може відмовитися від позову, а відповідач – визнати позов на будь-якій стадії провадження в справі, зазначивши про це в заяві по суті справи або в окремій письмовій заяві, про що свідчить зміст ч. 1 ст. 189 КАСУ.

Про прийняття відмови від позову адміністративний суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі, а в разі часткової відмови від позову – ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог.

Крім того, суд не приймає відмови від позову або визнання позову, якщо: 1) ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чийсь права, свободи або інтереси; 2) у справі, в якій особу представляє її законний представник, його дії суперечать інтересам особи, яку він представляє.

У ч. 1 ст. 190 КАСУ передбачено положення, за яким сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок, тобто досягти примирення.

Разом із тим слід ураховувати, що взаємні поступки для врегулювання публічно-правового спору між сторонами уможливорюються лише у разі дотримання таких вимог: а) примирення може стосуватися лише прав та обов'язків сторін; б) сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, лише якщо вони не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб; в) умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень.

Після подання сторонами заяви про примирення між ними суд повинен їм роз'яснити наслідки вчинення такої дії. У разі досягнення примирення між сторонами суд постановляє ухвалу, якою водночас закриває провадження у справі.

Варто мати на увазі, що адміністративний суд зобов'язаний постановити ухвалу про відмову у затвердженні умов примирення і продовжити судовий розгляд, якщо: 1) умови примирення суперечать закону чи порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб або є невиконуваними; 2) одну зі сторін примирення представляє її законний представник, дії якого суперечать інтересам особи, яку він представляє.

§ 5. Завдання і порядок розгляду адміністративної справи по суті

За змістом ст. 192 КАСУ завданням розгляду адміністративної справи по суті є: а) розгляд та вирішення публічно-правового спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів; б) розподіл судових витрат.

Нормою ст. 193 КАСУ законодавець регламентував, що суд має розпочати розгляд адміністративної справи по суті не пізніше ніж через шістьдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у разі продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Крім того, розглянути адміністративну справу по суті суд зобов'язаний протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті окрім випадків, установлених пунктами 1–6 ч. 1 та пп. 1–3 ч. 2 ст. 236 КАСУ.

Процесуальною формою проведення судового розгляду є судові засідання. Забезпечуючи право усіх осіб, які беруть участь в адміністративній справі, бути присутніми під час розгляду своєї справи, законодавець поклав обов'язок на адміністративний суд повідомляти всіх цих осіб про місце, дату і час судового засідання.

З іншого боку, законодавець не забороняє будь-якому учаснику адміністративної справи заявляти клопотання про розгляд адміністративної справи за його відсутності. Якщо такі клопотання подадуть усі учасники адміністративної справи, то її судовий розгляд по суті здійснюватиметься в порядку письмового провадження на підставі наявних у суду матеріалів.

Однією з основних вимог до проведення судового засідання є те, що воно має відбуватися у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань, яка перебуває у приміщення адміністративного

суду. При цьому окремі процесуальні дії (у разі потреби) можуть вчинятися за межами приміщення адміністративного суду.

Між іншим, за наявності в адміністративному суді відповідної технічної можливості учасник адміністративної справи (якщо його явка в судові засідання буде визнана судом необов'язковою) також може брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції як поза межами приміщення суду, так і у приміщенні суду, визначеного цим судом, про що свідчать норми частин 1, 5 ст. 195 КАСУ. Для цього заява про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції має бути подана таким учасником справи за п'ять днів до судового засідання, а її копія водночас надіслана іншим особам, які беруть участь у цій справі.

За загальним правилом учасники адміністративної справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та електронного підпису згідно з вимогами Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та/або положень, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів). Також варто наголосити, що в цьому разі використовувані адміністративним судом та учасниками судового процесу технічні засоби і технології мають забезпечувати як інформаційну безпеку, так і належну якість зображення та звуку (можливість чути та бачити перебіг судового засідання, ставити запитання та отримувати відповіді, здійснювати інші процесуальні права й обов'язки).

Для того щоб забезпечити своєчасний і неупереджений розгляд адміністративної справи, законодавцем передбачено правило, за яким одноособовий розгляд адміністративної справи у судовому засіданні проводить головуєчий. Окрім того, законодавець, наділяючи головуєчого відповідним процесуальним статусом, надає йому більш широкий обсяг прав та обов'язків, установлений КАСУ, під час розгляду саме цієї адміністративної справи. Зокрема, головуєчий: а) керує перебігом судового засідання; б) забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, а також здійснення учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків; в) спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин в адміністративній справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для її вирішення; г) уживає необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку; г) розглядає скарги на дії чи бездіяльність судового розпорядника стосовно виконання покладених на нього обов'язків.

Відповідно до ч. 1 ст. 199 КАСУ у призначений для розгляду адміністративної справи день і час головуєчий займає своє місце у залі судового засідання, відкриває його та оголошує номер адміністративної справи, яка розглядатиметься. Після того як буде відкрито судове засідання секретар судового засідання повинен доповісти головуєчому: а) хто з викликаних у справі осіб з'явився в судове засідання; б) хто з учасників цієї справи бере участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції; в) чи вручено судові повістки тим особам, які не з'явилися.

Після оголошення головуєчим судового засідання відкритим безпосередньо розпочинається розгляд адміністративної справи по суті. Також підкреслимо, що під час судового розгляду адміністративної справи головуєчий має роз'яснити всім учасникам, які з'явилися у судове засідання, їх процесуальні права та обов'язки у певній, визначеній законом послідовності. Під такою процесуальною дією, як *роз'яснення процесуальних прав та обов'язків*, слід розуміти доведення до відома особи суті наданих їй законом на час провадження в адміністративній справі прав та обов'язків.

Так, першому процесуальні права та обов'язки, встановлені ст. 71 КАСУ, роз'яснюються перекладачеві, якщо його участь є необхідною у судовому розгляді цієї справи для того, щоб він міг розпочати виконання своєї процесуальної функції. Крім того, перекладач попереджається про кримінальну відповідальність за завідомо неправильний переклад і за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків. Після цього головуєчий зобов'язаний привести перекладача до присяги, яка проголошується останнім усно. Підписаний перекладачем текст присяги та розписка приєднуються до адміністративної справи.

Відповідно до змісту ч. 1 ст. 201 КАСУ свідки видаляються із зали судового засідання у відведені для цього приміщення без можливості ознайомлення з перебігом судового засідання. Таке положення покликане забезпечити об'єктивність та неупередженість під час давання ними показань, а також запобігти узгодженості дій свідків для досягнення своїх інтересів, що заважатиме встановленню всіх обставин у справі. Крім того, з цією метою судовий розпорядник уживає заходів для того, щоб свідки, вже допитані судом, не спілкувалися з тими, яких суд ще не допитав.

На початку судового розгляду адміністративної справи головуєчий також зобов'язаний: а) установити особи тих, хто прибув у судове засідання; б) перевірити повноваження посадових і службових осіб, їхніх представників; в) оголосити склад суду, а також імена

експерта, перекладача, спеціаліста і секретаря судового засідання; г) роз'яснити учасникам адміністративної справи, які прибули в судове засідання, їхнє право заявляти відводи; г) з'ясувати, чи мають учасники адміністративної справи заяви чи клопотання, пов'язані з розглядом справи, які не були заявлені з поважних причин у підготовчому провадженні або в інший строк, визначений адміністративним судом.

Варто також звернути увагу на те, що нормою ст. 203 КАСУ передбачено правило, за яким головуючий зобов'язаний з'ясувати обізнаність учасників адміністративної справи з їхніми правами та обов'язками та у разі необхідності їх роз'яснити.

У визначених законом випадках адміністративний суд також має право припинити судовий розгляд справи по суті для здійснення певних процесуальних дій або усунення обставин, які заважають проведенню судового засідання, інакше кажучи, відкласти розгляд адміністративної справи і постановити про це відповідну ухвалу.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 205 КАСУ адміністративний суд відкладає розгляд справи в судовому засіданні з таких підстав: 1) неявка в судове засідання учасника справи, щодо якого немає відомостей про вручення йому повідомлення про дату, час і місце судового засідання; 2) перша неявка в судове засідання учасника справи, якого повідомлено про дату, час і місце судового засідання, якщо він повідомив про причини неявки, які судом визнано поважними; 3) виникнення технічних проблем, що унеможливають участь особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції, крім випадків, коли відповідно до КАСУ судове засідання може відбутися без участі такої особи; 4) необхідність витребування нових доказів, у випадку, коли учасник справи обґрунтував неможливість заявлення відповідного клопотання в межах підготовчого провадження; 5) якщо суд визнає потрібним, щоб сторона, яка подала заяву про розгляд справи за її відсутності, дала особисті пояснення.

Якщо учасник адміністративної справи або його представник були належним чином повідомлені про судове засідання, адміністративний суд має право розглядати справу за відсутності таких учасників справи у разі: 1) неявки в судове засідання учасника справи (його представника) без поважних причин або без повідомлення причин неявки; 2) повторної неявки в судове засідання учасника справи (його представника) незалежно від причин неявки; 3) неявки представника в судове засідання, якщо в судове засідання з'явилася особа, яку він представляє, або інший її представник; 4) неявки в судове засідання учасника справи, якщо з'явився його представник,

крім випадків, коли суд визнав явку учасника справи обов'язковою. При цьому у разі повторної неявки повідомленого належним чином відповідача в судове засідання адміністративний суд вирішує справу на підставі наявних у ній доказів.

Разом із тим положенням ст. 206 КАСУ прямо передбачено, що якщо в судове засідання не з'явилися свідок, експерт, спеціаліст або перекладач, суд повинен заслухати думку учасників адміністративної справи про можливість продовження її судового розгляду справи за відсутності вказаних осіб. За результатами розгляду цього питання постановляється одна з двох таких ухвал: а) про продовження судового розгляду; б) про відкладення розгляду справи на певний строк. Водночас адміністративний суд вирішує питання про відповідальність свідка, експерта, спеціаліста або перекладача, який не з'явився.

Якщо до адміністративного процесу були залучені експерт та/або спеціаліст, підготовча частина судового засідання закінчується роз'ясненням їм прав та обов'язків, установлених нормами КАСУ, приведенням експерта до присяги і попередженням його під розписку про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок та за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків.

На відміну від експерта, спеціаліст про кримінальну відповідальність не попереджається і до присяги не приводиться. Такий висновок можна зробити, виходячи зі змісту ст. 208 КАСУ. У цьому разі головуючий повинен лише у судовому засіданні роз'яснити спеціалісту його процесуальні права та обов'язки, встановлені ст. 70 КАСУ. Така відмінність обумовлюється тим, що в результаті консультативної діяльності спеціаліста не створюється засобу доказування, а результатом експертного дослідження стає висновок експерта, який оцінюється адміністративним судом разом з іншими наявними у справі доказами.

Другий етап розгляду адміністративної справи по суті розпочинається із заслуховування адміністративним судом вступного слова учасників адміністративного процесу, під час якого вони стисло викладають зміст та підстави своїх вимог і заперечень щодо предмета позову й додатково надають необхідні пояснення щодо них. При цьому ч. 5 ст. 209 КАСУ не заборонено учасникам адміністративної справи з дозволу головуючого ставити питання один одному по суті справи в чітко визначеному законом порядку.

Заслухавши вступне слово учасників адміністративної справи, суд переходить до з'ясування обставин, на які учасники адміністративної справи посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, і дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються.

Адміністративно-процесуальним законодавством головуючому надано право самостійно вирішувати порядок з'ясування обставин адміністративної справи та порядок дослідження доказів з урахуванням змісту спірних правовідносин, а також обставин адміністративної справи та зібраних у ній доказів, про що свідчить зміст ч. 2 ст. 210 КАСУ.

Відповідно до ч. 1 ст. 211 КАСУ для встановлення фактів, які становлять предмет доказування, під час судового розгляду адміністративної справи досліджуються наявні у справі докази, зокрема письмові та електронні докази, висновки експертів, пояснення учасників справи, викладені в заявах по суті справи, показання свідків і речові докази.

Як показує зміст ч. 2 ст. 211 КАСУ, докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені адміністративним судом у підґрунтя ухваленого судового рішення.

Кожен свідок повинен допитуватися окремо від інших свідків. Це потрібно для отримання достовірної інформації під час давання ними показань. На початку судового розгляду адміністративної справи свідки, які ще не дали показань, не можуть перебувати у залі судового засідання під час судового розгляду. Ці особи заходять до зали судового засідання для давання своїх показань лише за запрошенням судового розпорядника.

Для об'єктивного оцінювання показань свідка перед тим як розпочинати допит головуючий повинен встановити його: 1) особу і вік; 2) рід занять; 3) місце проживання; 4) стосунок до адміністративної справи; 5) стосунки зі сторонами та іншими учасниками адміністративної справи.

Головуючий також повинен роз'яснити свідкові його права та обов'язки, встановлені нормами ст. 65 КАСУ, і з'ясувати, чи не відмовляється він з підстав, установлених законом, від давання показань, і під розписку попередити його про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиві показання і відмову від давання показань.

Якщо перешкод для допиту свідка не встановлено, головуючий у судовому засіданні приводить його до присяги, а підписаний свідком текст присяги та розписка приєднуються до адміністративної справи.

За загальним правилом допит свідка починається з пропозиції головуючого в судовому засіданні розповісти все, що йому відомо у цій справі, після чого першою йому ставить питання особа, за клопотанням якої було викликано свідка, а вже потім – інші учасники адміністративної справи. Характерно, що головуючий під час допиту

свідка має право (за заявою учасників справи) знімати питання, поставлені свідку, якщо вони за змістом ображають честь чи гідність особи, є навідними або не стосуються предмета публічно-правового спору.

Варто звернути увагу на те, що законодавець дозволяє свідку, який надає показання, користуватися записами лише в тих випадках, якщо їх пов'язано з будь-якими обчисленнями та іншими даними, які важко зберегти в пам'яті. Ці записи подаються головному та учасникам справи і можуть бути приєднані до адміністративної справи за ухвалою суду. Таке правило закріплено у ст. 213 КАСУ.

За правовою нормою, передбаченою у ч. 1 ст. 214 КАСУ, допит малолітніх свідків обов'язково, а неповнолітніх – за розсудом адміністративного суду проводиться у присутності педагога або батьків, усиновлювачів, опікунів чи піклувальників, якщо вони не зацікавлені у результатах розгляду цієї справи.

Окремо зауважимо, що перед допитом свідка, який не досяг шістнадцятирічного віку, головуєчий роз'яснює його обов'язок про необхідність давати правдиві показання, оскільки це має важливе значення для встановлення всіх обставин в адміністративній справі. До того ж педагогам, батькам, усиновлювачам, опікунам і піклувальникам законом не забороняється з дозволу суду ставити свідкові запитання, а також висловлювати свою думку стосовно особи свідка чи змісту його показань.

Звісно, головуєчий повинен створити необхідні умови для отримання правдивих показань від малолітнього або неповнолітнього свідка. Проте слід урахувати, що присутність деяких осіб, які беруть участь у справі, може вплинути на об'єктивність і правдивість показань такого свідка. Тому законодавець надає суду у виняткових випадках на час допиту осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку, видалити із зали судового засідання ту чи іншу особу, яка бере участь у справі, про що постановляється ухвала суду (ч. 4 ст. 214 КАСУ).

У судовому засіданні також оголошуються письмові докази, зокрема протоколи їх огляду, складені за судовим дорученням або в порядку забезпечення доказів, а за клопотанням того чи іншого учасника адміністративної справи пред'являються йому для ознайомлення.

Відповідно до норми ст. 218 КАСУ зміст особистих паперів, листів, записів телефонних розмов, телеграм та інших видів кореспонденції фізичних осіб може бути досліджений у відкритому судовому засіданні або оголошений лише за клопотанням учасника адміністративної справи і за згодою осіб, визначених Цивільним кодексом України.

Крім того, речові та електронні докази обов'язково пред'являються адміністративному суду та оглядаються ним, а в необхідних

випадках також надаються для ознайомлення експертам, спеціалістам і свідкам. За результатами таких дій складаються протоколи огляду речових та електронних доказів. При цьому учасники адміністративної справи можуть дати свої пояснення з приводу цих протоколів.

Частиною 1 ст. 220 КАСУ закріплено спеціальну процедуру відтворення звукозапису і демонстрації відеозапису. Проведення відповідних процесуальних дій має відбуватися в залі судового засідання або в іншому спеціально обладнаному для цього приміщенні з відображенням у протоколі судового засідання основних технічних характеристик обладнання та носіїв інформації і зазначенням часу відтворення (демонстрації).

За клопотанням учасника адміністративної справи висновок експерта може оголошуватися в судовому засіданні (ч. 1 ст. 221 КАСУ). При цьому законом прямо дозволено учасникам справи, а також головуючому ставити експертові уточнюючі питання щодо наданого ним висновку. У цьому разі першими експертові ставлять питання особа, яка його викликала, та її представник, а потім уже інші учасники адміністративної справи. Якщо експертизу було призначено за клопотанням обох сторін, то першими ставлять питання експертові позивач і його представник.

Уразі, якщо експерт надав письмові пояснення свого висновку і доповнення до нього, він повинен їх підписати. Такі матеріали приєднуються до справи і підлягають оцінюванню разом із висновком експерта.

Відповідно до ч. 1 ст. 222 КАСУ на другій частині судового засідання – розгляді справи по суті – суд має право скористатися послугами спеціаліста у вигляді отримання від нього консультацій та роз'яснень. Хоча, як уже зазначалося, така діяльність спеціаліста не приводить до створення нового засобу доказування, вона може суттєво впливати на результати оцінювання наявних в адміністративній справі доказів.

Під час дослідження доказів у судовому засіданні спеціаліст може надавати технічну допомогу або усні консультації. Якщо в осіб, які беруть участь у справі, виникли питання щодо суті наданої технічної допомоги або усних консультацій до спеціаліста, вони мають право йому їх поставити.

У частині 2 ст. 222 КАСУ законодавець установив послідовність постановки питань спеціалістові залежно від того, за чиєю ініціативою було його залучено до адміністративного процесу. Так, першою ставить питання особа, за клопотанням якої було залучено спеціаліста, та

її представник, а вже потім інші учасники адміністративної справи. Якщо спеціаліста було залучено за клопотанням обох сторін, то першими ставлять питання спеціалісту позивач і його представник. Після того як учасники адміністративної справи закінчили опитування спеціаліста, головуєчий у судовому засіданні має право також поставити йому запитання.

Відповідно до ч. 1 ст. 224 КАСУ, з'ясувавши всі обставини адміністративної справи і перевіривши їх доказами, головуєчий у судовому засіданні знову повинен надати слово сторонам та іншим учасникам адміністративної справи для того, щоб вони мали змогу дати додаткові пояснення, що можуть доповнити матеріали цієї справи.

Вислухавши додаткові пояснення учасників справи, головуєчий може поставити з їх приводу запитання іншим учасникам адміністративної справи, а також свідкам, експертам і спеціалістам.

Після того як особи, які беруть участь у справі, дали додаткові пояснення, а суд вирішив усі заявлені ними при цьому клопотання, він, виходячи із положення ч. 3 ст. 224 КАСУ, постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами. Потім суд переходить до третьої частини судового засідання – судових дебатів.

Учасники адміністративної справи у судових дебатах виступають з промовами (заключним словом), тобто з усними звертаннями до адміністративного суду та учасників адміністративного процесу, в яких містяться їх оцінювання і міркування щодо перебігу та вирішення цієї адміністративної справи у суді.

Єдиною вимогою, яку законодавець висуває у ч. 1 ст. 225 КАСУ до таких промов, є те, що в них можна посилатися лише на обставини і докази, досліджені в судовому засіданні.

Порядок виступів у судових дебатах із промовами чітко встановлено в частинах 2–6 ст. 225 КАСУ. Водночас тривалість судових дебатів визначається головуєчим з урахуванням думки учасників адміністративної справи, виходячи з розумного часу для пояснення ними їх позиції у справі.

Разом із тим якщо під час судових дебатів додатково виникне потреба у з'ясуванні нових обставин, що мають значення для вирішення цієї справи, або у дослідженні нових доказів, суд, спираючись на положення ст. 226 КАСУ, може постановити ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі. Після закінчення з'ясування таких обставин та перевірки їх доказами суд переходить до судових дебатів, які відбуваються в загальному порядку.

Для ухвалення рішення після судових дебатів суд переходить до нарадчої кімнати, тобто до приміщення, спеціально призначеного

для ухвалення судових рішень, оголосивши орієнтовний час його проголошення (ч. 1 ст. 227 КАСУ).

Положення про ухвалення рішення в нарадчій кімнаті є важливим і має на меті ухвалення єдиного правильного рішення судом, який розглядав цей публічно-правовий спір, без допомоги і впливу інших осіб. Лише в такій спеціально обладнаній кімнаті суд, ізольований від впливу зовнішніх факторів, може самостійно ґрунтовно проаналізувати всі обставини і факти, які були досліджені під час судового розгляду, і дійти єдиного правильного вирішення цієї справи.

Під час перебування у нарадчій кімнаті суд може дійти висновку, що слід додатково з'ясувати будь-яку обставину шляхом вчинення певної процесуальної дії. У такому разі відповідно до ч. 2 ст. 227 КАСУ суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду. У цьому разі розгляд справи проводитиметься в межах, необхідних для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки.

Після закінчення поновленого розгляду адміністративної справи залежно від його результатів може бути два варіанти здійснення подальших дій адміністративним судом: а) він може відкрити судові дебати з приводу додатково досліджених обставин, а після їх закінчення вийти до нарадчої кімнати для ухвалення рішення; б) якщо ж вчинення необхідних процесуальних дій у цьому судовому засіданні виявиться неможливим, то суд має право оголосити перерву в цій справі.

У судовій практиці під час розгляду публічно-правового спору іноді виникають певні події або життєві обставини, які суттєво впливають на вирішення саме цієї адміністративної справи по суті. У такому разі законодавець вимагає перенесення судового розгляду справи на інший, більш пізній термін, постановляючи ухвалу адміністративного суду про зупинення провадження у справі.

Зупинення провадження у справі здійснюється виключно на підставах, визначених КАСУ. Залежно від таких підстав розрізняють: 1) обов'язкове зупинення провадження у справі (здійснюється судом у разі імперативної вказівки закону за наявності однієї з обставин, передбачених у ч. 1 ст. 236 КАСУ); 2) факультативне зупинення провадження у справі (передбачає можливість суду на власний розсуд вирішувати питання, зупиняти розгляд адміністративної справи чи ні, за наявності обставин, визначених у ч. 2 ст. 236 КАСУ).

Так, у ч. 1 ст. 236 КАСУ встановлено вичерпний перелік підстав, за яких у суду виникає *обов'язок зупинити провадження у справі*. Це відбувається у разі:

1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою фізичної особи, ліквідації суб'єкта владних повноважень чи

іншого органу, а також злиття, приєднання, поділу або 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 чинності судовим рішенням в іншій справі; суд не може посилатися на об'єктивну неможливість розгляду справи у разі, якщо зібрані докази дають змогу встановити й оцінити обставини (факти), які є предметом судового розгляду;

4) звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні;

5) перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, які переведено на воєнний стан або залучено 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, переведених на воєнний стан або залучених до проведення антитерористичної операції;

6) ухвалення рішення про врегулювання спору за участю судді до припинення врегулювання спору за участю судді.

Підставами факультативного зупинення провадження у справі є такі:

1) захворювання учасника справи, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає присуттю до суду, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, у цьому разі зупинення триває до одужання;

2) перебування учасника справи у довгостроковому відрядженні, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, зупинення триває до повернення з відрядження;

3) перебування учасника справи на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі – зупинення триває до припинення перебування на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі;

4) призначення судом експертизи – зупинення триває до одержання її результатів;

5) перегляду судового рішення у таких правовідносинах (в іншій справі) у касаційному порядку палатою, об'єднаною палатою, Великою Палатою Верховного Суду – зупинення триває до набрання законної чинності судовим рішенням касаційної інстанції;

6) направлення судового доручення щодо збирання доказів – зупинення триває 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 – зупинення триває 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 й оприлюднення повідомлення Верховного Суду про відкриття провадження у зразковій справі – зупинення триває до набрання чинності рішенням Верховного Суду у зразковій справі;

10) постановлення ухвали про тимчасове вилучення доказів державним виконавцем для дослідження судом – зупинення триває до закінчення виконавчого провадження з вилучення доказів для дослідження судом.

У частині 3 ст. 236 КАСУ встановлено *виняток із загального правила про факультативне зупинення* провадження у справі. Так, суд не має права зупиняти провадження у справі у випадках відсутності в судовому засіданні сторони, яка веде справу через свого представника, за таких обставин:

1) захворювання учасника справи, підтвержене медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, тоді зупинення триває до одужання;

2) перебування учасника справи у довгостроковому відрядженні, якщо його особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – зупинення триває до повернення з відрядження;

3) перебування учасника справи на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі – зупинення триває до припинення перебування на альтернативній (невійськовій) службі не за місцем проживання або на строковій військовій службі;

4) за клопотанням учасника справи, поданим після закінчення підготовчого провадження, якщо зазначені у клопотанні підстави для зупинення провадження виникли до закінчення підготовчого провадження і такий учасник справи знав або повинен був про них знати.

Відповідно до ч. 1 ст. 237 КАСУ після усунення обставин, що зумовили зупинення провадження у справі, адміністративний суд не пізніше десяти днів його поновлює: 1) за клопотанням учасників справи; б) за ініціативою суду. Про поновлення провадження у справі суд постановляє ухвалу.

Закриття провадження у справі – це форма закінчення розгляду адміністративної справи без ухвалення рішення суду, наслідком якої є неможливість повторного звернення до суду з тим самим позовом.

За наявності підстав, визначених у ч. 1 ст. 238 КАСУ, суд не має права розглядати справу по суті, а зобов'язаний закрити у ній провадження, зокрема в разі:

1) якщо справу не слід 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 чинності, 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 чинності;

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 чинності;

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 повністю відновити законні права та інтереси позивача неможливо без визнання рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними після такого виправлення.

Щодо закриття провадження у справі адміністративний суд постановляє ухвалу, а також вирішує питання про розподіл між сторонами судових витрат і повернення судового збору з бюджету. При цьому ухвала суду про закриття провадження у справі може бути оскаржена.

Правовим наслідком закриття провадження у справі є неможливість повторного звернення до суду з приводу спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Винятком із зазначеного правила є закриття провадження у справі у зв'язку з прийняттям відмови позивача від позову. У такому разі відповідач у цій справі не позбавляється права на звернення до суду за вирішенням цього спору (ч. 3 ст. 239 КАСУ).

Залишення позову без розгляду – це форма закінчення розгляду адміністративної справи без ухвалення рішення суду, наслідком якого є можливість повторного звернення до суду з тотожним позовом у разі усунення умов, що були підставою для припинення адміністративного судочинства.

Слід підкреслити, що заява про залишення позову без розгляду може бути подана лише до початку розгляду справи по суті.

Законодавець нормою ч. 1 ст. 240 КАСУ зобов'язує адміністративний суд залишити позов без розгляду і постановити про це ухвалу, якщо:

1) позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

2) позовну заяву не підписано або підписано особою, яка не має права підписувати її, або особою, посадове становище якої не вказано;

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

4) позивач не прибув (повторно не прибув, якщо він не є суб'єктом владних повноважень) у підготовче засідання чи у судове засідання без поважних причин або не повідомив про причини неявки, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

5) надійшла заява позивача про залишення позову без розгляду;

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

7) провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам статей 160, 161, 172 КАСУ, і позивач не усунув цих недоліків у строк, установлений судом;

8) з підстав, визначених частинами 3, 4 ст. 123 КАСУ;

9) позивач у визначений судом строк без поважних причин не подав витребувані судом докази, необхідні для вирішення спору;

10) після відкриття провадження судом встановлено, що позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлено ухвалу про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду.

У частині 4 ст. 240 КАСУ встановлено процесуальний наслідок залишення позову без розгляду: можливість повторного звернення до суду тією самою особою з тотожним позовом у разі усунення підстав, що були підставою для залишення її позову з яких її позов без розгляду.

§ 6. Поняття та види судових рішень в адміністративних справах

Судові рішення в адміністративному судочинстві – це процесуальні акти-документи, які виносяться адміністративними судами будь-якої інстанції у межах наданих їм повноважень під час вирішення публічно-правових спорів.

Будучи правозастосовними актами, судові рішення характеризуються певними властивостями, зокрема: а) мають індивідуальний характер і конкретних адресатів; б) постановляються та ухвалюються виключно органами судової влади; в) є юридичними фактами, що тягнуть виникнення, зміну чи припинення правовідносин.

Зміст рішень адміністративного суду охоплює: а) відомості про сторони спору, особливості їхнього статусу в судовому провадженні; б) обставини адміністративної справи; в) правові та фактичні засади ухвалення рішення; г) висновок суду; ґ) визначення порядку оскарження рішення; д) матеріальні витрати суду. Ці та інші складові рішення структурно поєднуються у вступну, описову, мотивовану та результативну частини¹²³.

У частині 1 ст. 241 КАСУ здійснено поділ судових рішень на такі *види*:

¹²³ Боднар С. В. Рішення адміністративного суду: сутність, особливості, порядок ухвалення і проголошення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. С. 8–9.

1) *ухвала* (письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання);

2) *рішення* (рішення суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги);

3) *постанова* (письмове рішення суду апеляційної або касаційної інстанції в адміністративній справі, в якому вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги).

Як бачимо, кожний окремий вид судового рішення має своє завдання, зміст, порядок винесення і проголошення та власне функціональне призначення в адміністративному судочинстві. Наприклад, такий вид судового рішення, як ухвала, має властивості юридичного факту, на підставі якого виникають, змінюються, розвиваються і припиняються адміністративно-процесуальні права та обов'язки, а у передбачених законом випадках – права та обов'язки матеріального характеру суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин. Так, підготовчими ухвалами вирішуються питання, пов'язані з виникненням і подальшим розвитком адміністративного процесу: про відкриття провадження у справі (ч. 9 ст. 171 КАСУ), про закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті (ч. 2 ст. 183 КАСУ) тощо.

Крім того, ухвали адміністративного суду переважно мають оперативно-розпорядчий характер, оскільки вирішують питання, пов'язані з рухом справи в адміністративному суді будь-якої інстанції, документально оформлюють і фіксують окремі процесуальні дії адміністративного суду за результатами вирішення питань, які містяться в клопотаннях та заявах осіб, що беруть участь у справі.

Звертає на себе увагу положення ч. 5 ст. 243 КАСУ, яке встановлює, що окремим документом викладаються ухвали з таких питань: 1) залишення позовної заяви без руху; 2) повернення позовної заяви; 3) відкриття провадження в адміністративній справі; 4) об'єднання справ та роз'єднання позовних вимог; 5) забезпечення доказів; 6) визначення розміру судових витрат; 7) продовження та поновлення процесуальних строків; 8) передання адміністративної справи до іншого адміністративного суду; 9) забезпечення позову; 10) призначення експертизи; 11) виправлення описок та очевидних арифметичних помилок; 12) відмова в ухваленні додаткового судового рішення; 13) роз'яснення судового рішення; 14) зупинення провадження у справі; 15) закриття провадження у справі; 16) залишення позовної заяви без розгляду. У цьому ж пункті ст. 243 КАСУ міститься

вимога про те, що окремим документом можуть викладатися також ухвали з інших питань, які вирішуються під час судового розгляду. Такі окремі ухвали вирішують по суті інші процесуальні питання, які виникають у зв'язку з розглядом адміністративної справи до його закінчення за клопотанням осіб, що беруть участь у справі, або за власною ініціативою суду в нарадчій кімнаті й оформлюються окремим процесуальним актом-документом.

У статті 242 КАСУ законодавець виокремив *дві основні вимоги*, яким має відповідати судове рішення, а саме: 1) законність; 2) обґрунтованість.

Судове рішення є *законним*, якщо воно ухвалене: а) відповідно до норм матеріального права (ч. 2 ст. 242 КАСУ), які регулюють ці правовідносини, або із застосуванням аналогії закону чи права (ч. 6 ст. 7 КАСУ); б) із дотриманням норм процесуального права (ч. 2 ст. 242 КАСУ). Недотримання названих вимог тягне за собою: 1) скасування судового рішення суду першої інстанції повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення судом апеляційної інстанції (ст. 317 КАСУ); 2) скасування судового рішення суду першої та/або апеляційної інстанцій повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення судом касаційної інстанції (частини 1–3 ст. 351 КАСУ); 3) скасування судом апеляційної інстанції ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції (ч. 4 ст. 320 КАСУ); 4) скасування ухвали судів першої та/або апеляційної інстанцій і направлення справи для продовження розгляду або на новий розгляд судом касаційної інстанції (ч. 1 ст. 353 КАСУ).

Обґрунтованим визнається рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників адміністративної справи (ч. 3 ст. 242 КАСУ).

Рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано (ч. 1 ст. 255 КАСУ).

Питання для самоконтролю

1. Назвіть види заяв по суті адміністративної справи і встановіть їх функціональне призначення.

2. Назвіть перелік документів, які обов'язково слід додавати до позовної заяви.

3. Визначте порядок і строки подання відповідачем відзиву на позовну заяву.

4. З'ясуйте підстави для залишення позовної заяви адміністративним судом без руху.

5. Визначте завдання та строки підготовчого провадження в адміністративній справі.

6. Охарактеризуйте особливості порядку пред'явлення зустрічного позову під час підготовки справи до розгляду по суті.

7. З'ясуйте підстави, строк і порядок проведення врегулювання спору за участю судді.

8. Установіть наслідки неявки в судове засідання учасника адміністративної справи під час розгляду справи по суті.

9. Охарактеризуйте особливості порядку з'ясування обставин адміністративної справи і дослідження доказів.

10. Установіть види судових рушень та охарактеризуйте особливості порядку їх ухвалення.

ГЛАВА 7. ПЕРЕГЛЯД ТА ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

§ 1. Перегляд рішень адміністративних судів у порядку апеляційного оскарження

Конституцією України проголошено забезпечення права на апеляційний перегляд адміністративної справи (п. 8 ст. 129 Конституції України). Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи й у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (ч. 1 ст. 13 КАС України).

Не допускається касаційне оскарження судового рішення першої інстанції без його перегляду в апеляційному порядку (ч. 2 ст. 13 КАС України).

Апеляція (з лат. *appellatio* – звернення, скарга) – основний спосіб оскарження судових рішень, які не набрали законної чинності, у суді вищої інстанції (апеляційному суді)¹²⁴; це оскарження якої-небудь постанови до вищої інстанції, що має право переглянути справу; одна з форм оскарження судових рішень до суду вищої інстанції (апеляційного)¹²⁵.

Адміністративний суд апеляційної інстанції перевіряє в апеляційному порядку законність та обґрунтованість рішень та ухвал, постановлених адміністративним судом першої інстанції, у межах апеляційної скарги та наданого на неї пояснення (відзиву). Адміністративний суд апеляційної інстанції не пов'язано межами вимог апеляційної скарги та поясненням (відзивом) на неї, якщо встановлено порушення адміністративним судом норм адміністративного судочинства. Адміністративний суд апеляційної інстанції може дослідити докази, які не було досліджено в адміністративному суді першої інстанції, якщо визнає обґрунтованою неможливість надання їх адміністративному суду першої інстанції¹²⁶.

¹²⁴ Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. С. 290.

¹²⁵ Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Гол. ред. УРЕ, 1977. С. 60–61.

¹²⁶ Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. С. 290.

Учасники справи й особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки, мають право подати апеляційну скаргу на рішення та ухвали суду першої інстанції (частини 1, 2 ст. 293 КАС України).

За результатами оцінювання адміністративним судом апеляційної інстанції поданої до нього апеляційної скарги може бути відкрито апеляційне провадження (ст. 300 КАС України). Апеляційне провадження є стадією адміністративного процесу, наступною після стадій в адміністративному суді першої інстанції¹²⁷.

Правове регулювання змісту й особливостей апеляційного провадження зосереджене у статтях 292–326 КАС України. Апеляційному провадженню притаманні такі сутнісні категорії:

- передумови апеляційного оскарження;
- право на апеляційне оскарження;
- подання апеляційної скарги;
- стадії апеляційного провадження;
- повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції;
- судові рішення адміністративного суду апеляційної інстанції.

У загальному переліку стадій адміністративного процесу апеляційне провадження є п'ятою стадією, після таких стадій в адміністративному суді першої інстанції:

1) відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 171 КАС України);

2) підготовки адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження) (статті 173–183 КАС України);

3) урегулювання спору за участю судді (статті 184–188 КАС України);

4) розгляд адміністративної справи по суті (статті 192–256 КАС України)¹²⁸.

Своєю чергою, апеляційне провадження складається із таких процесуальних **стадій**:

1) відкриття апеляційного провадження (ст. 300 КАС України);

2) підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду (ст. 306 КАС України);

3) апеляційний розгляд адміністративної справи: у судовому засіданні, у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (статті 310, 311 КАС України).

¹²⁷ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 1030.

¹²⁸ Там само.

Межі перегляду судом апеляційної інстанції такі (ст. 308 КАС України):

– суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними у ній і додатково поданими доказами і перевіряє законність та обґрунтованість рішення суду першої інстанції у межах доводів і вимог апеляційної скарги;

– суд апеляційної інстанції не обмежується доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права;

– суд апеляційної інстанції досліджує докази, що стосуються фактів, на які учасники справи посилаються в апеляційній скарзі та/або відзиві на неї;

– докази, які не були надані суду першої інстанції, приймаються судом лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього;

– суд апеляційної інстанції не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції¹²⁹.

Об'єкти апеляційного перегляду є:

1) вимоги щодо предмета спору, їх обґрунтування та обставини адміністративної справи, якими позивач обґрунтовує свої вимоги (ст. 160 КАС України);

2) заперечення (за наявності) щодо зазначених позивачем обставин і правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права (ст. 162 КАС України);

3) вимоги, обґрунтування вимог і клопотання апеляційної скарги (ст. 296 КАС України);

4) обґрунтування заперечень щодо змісту і вимог апеляційної скарги відзиву на апеляційну скаргу, клопотання відзиву на апеляційну скаргу (ст. 304 КАС України);

5) судові рішення, які оскаржуються до адміністративного суду апеляційної інстанції:

– рішення адміністративного суду першої інстанції (ч. 1 ст. 293 КАС України);

– ухвали, на які можуть бути подані апеляційні скарги окремо від рішення суду, передбачені ст. 294 КАС України;

¹²⁹ Там само.

- 6) обставини адміністративної справи;
- 7) докази, наявні в адміністративній справі, і додатково подані докази;
- 8) застосовані норми матеріального і процесуального права¹³⁰.

Територіальна юрисдикція (підсудність) апеляційних адміністративних судів

Крім інстанційної юрисдикції (підсудності), для правильності й успішності руху адміністративної справи в апеляційному адміністративному суді слід урахувувати територіальну юрисдикцію (підсудність) адміністративних справ, які розглядаються і вирішуються адміністративними судами апеляційної інстанції як судами апеляційної інстанції (ст. 23 КАС України).

Як визначено у частині 1 ст. 23 КАС України, апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

Отже, відповідно до Указу Президента України «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» і приписів статті 23 КАС України апеляційну скаргу слід подавати до того апеляційного адміністративного суду, який в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення відповідних місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах його територіальної юрисдикції¹³¹.

Право на апеляційне оскарження

Для обґрунтованого і законного подання апеляційної скарги, відкриття апеляційного провадження в особи, яка подає таку скаргу, має бути право на апеляційне оскарження. Таке право виникає за сукупності **умов**, передбачених ст. 293 КАС України:

- особа була учасником адміністративної справи або особою, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та/або обов'язки (ч. 1 ст. 293 КАС України);
- оскаржується рішення адміністративного суду першої інстанції (ч. 1 ст. 293 КАС України);

¹³⁰ Там само.

¹³¹ Там само.

– особа оскаржує ухвали адміністративного суду першої інстанції, передбачені ст. 294 КАС України. Оскарження ухвал суду, які не передбачені ст. 294 КАС України, окремо від рішення суду не допускається.

Отже, в особи **право** на апеляційне оскарження виникає, якщо вона:

– була учасником адміністративної справи або особою, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та/або обов'язки;

– оскаржує рішення адміністративного суду першої інстанції та/або ухвалу адміністративного суду першої інстанції¹³².

Апеляційна скарга

Засобом апеляційного оскарження, відкриття апеляційного провадження та об'єктом апеляційного перегляду є апеляційна скарга. Вимоги до апеляційної скарги передбачено у статтях 296, 297 КАС України. Апеляційна скарга, яка подається до адміністративного суду апеляційної інстанції, має відповідати приписам щодо:

– строків її подання (строків на апеляційне оскарження) (ст. 295 КАС України);

– форми і змісту апеляційної скарги (ст. 296 КАС України);

– порядку подання (ст. 297 КАС України)¹³³.

Форма і зміст

Апеляційна скарга подається у письмовій формі, й у ній мають бути зазначені (частини 1, 2 ст. 296 КАС України):

1) найменування суду апеляційної інстанції, до якого подається скарга;

2) найменування суду першої інстанції, який ухвалив рішення, номер справи та дата ухвалення рішення;

3) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові (для фізичних осіб) особи, яка подає апеляційну скаргу, її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та електронної пошти, офіційна електронна адреса, за наявності;

¹³² Там само.

¹³³ Там само.

4) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові (для фізичних осіб) інших учасників справи, їх місце-знаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб);

5) вимоги особи, яка подає апеляційну скаргу, до суду апеляційної інстанції;

6) обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та/або застосування норм права;

7) у разі необхідності – клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо;

8) дата отримання копії судового рішення суду першої інстанції, що оскаржується;

9) перелік матеріалів, що додаються.

Апеляційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі у судовому засіданні суду апеляційної інстанції (ч. 3 ст. 296 КАС України).

Якщо в апеляційній скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, то у ній зазначається причина, з якої ці докази не були надані (ч. 4 ст. 296 КАС України).

До апеляційної скарги **додаються:**

1) документ про сплату судового збору;

2) копії апеляційної скарги відповідно до кількості учасників справи;

3) копії доданих до апеляційної скарги письмових матеріалів, відсутніх в учасників справи, відповідно до кількості учасників справи;

4) докази, що підтверджують дату отримання копії оскаржуваного судового рішення суду першої інстанції (за наявності).

Порядок подання

У КАСУ міститься дві норми, якими врегульовано порядок подання апеляційної скарги:

1) відповідно до статті 297 КАС України апеляційна скарга подається безпосередньо до адміністративного суду апеляційної інстанції;

2) згідно з пп. 15.5 розділу VII «Перехідні положення» КАС України до дня початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи апеляційні та касаційні скарги подаються учасниками справи до або через відповідні суди, а матеріали справ витребовуються та надсилаються судами за правилами, що діяли до

набрання чинності цією редакцією кодексу, у разі порушення порядку подання апеляційної чи касаційної скарги відповідний суд повертає таку скаргу без розгляду.

Так, у постанові об'єднана палата Касаційного адміністративного суду Верховного Суду щодо порядку подання апеляційної скарги висловила такі міркування і висновки.

Щодо застосування статті 297 КАС України та підпункту 15.5 п. 15 ч. 1 розділу VII Перехідних положень КАС України (у редакції, що діяла на момент ухвалення рішення судом апеляційної інстанції), об'єднана палата Касаційного адміністративного суду Верховного Суду зазначає, що, виходячи з принципу пропорційності під час здійснення судочинства, особа, яка подає апеляційну скаргу, має право очікувати застосування норм процесуального законодавства, зокрема, ст. 297 КАС України, які надають їй право як безпосереднього подання апеляційної скарги до апеляційного суду, так і подання апеляційної скарги через місцевий суд¹³⁴.

Отже, зважаючи на приписи пп. 15.5 ст. 297 КАС України й висновки об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду Верховного Суду, апеляційна скарга може подаватися як безпосереднього до адміністративного апеляційного суду, так і через місцевий суд, рішення якого оскаржується¹³⁵.

Стадії апеляційного провадження

Якщо апеляційна скарга формою, змістом, строком і порядком поданням відповідає приписам статей 295, 296, 297 КАС України і відсутні процесуальні перешкоди для апеляційного перегляду, то адміністративний суд апеляційної інстанції може постановити ухвали про такі стадії:

- 1) відкриття апеляційного провадження (ст. 300 КАС України);
- 2) підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду (ст. 306 КАС України);
- 3) апеляційний розгляд адміністративної справи (статті 310, 311, 312 КАС України).

¹³⁴ Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 22.11.2019 : справа № 2040/8090/18, провадження № К/9901/7793/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85836102>.

¹³⁵ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 1059.

Саме із цих стадій (відкриття апеляційного провадження, підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду, апеляційний розгляд адміністративної справи) та утворене апеляційне провадження (апеляційний перегляд)¹³⁶.

Стадії апеляційного провадження складаються із сукупності послідовних процесуальних дій адміністративного суду апеляційної інстанції, учасників адміністративної справи, їх представників та учасників адміністративного процесу.

Зміст, послідовність, особливості та тривалість стадій апеляційного провадження врегульовано спеціальними статтями КАС України. Зазвичай про початок, перебіг і припинення кожної із стадій апеляційного провадження адміністративний суд апеляційної інстанції постановляє ухвали.

Час виникнення, тривалість і припинення стадій апеляційного провадження, їхній зміст, залежать від:

- тривалості процесуальних строків, передбачених для кожної із стадій та апеляційного провадження;
- черговості надходження і кількості апеляційних скарг;
- навантаження на суддю і кількості нерозглянутих ним адміністративних справ;
- раніше призначених до розгляду адміністративних справ;
- заяв, клопотань учасників адміністративної справи та їх представників;
- факту розв'язання публічно-правового спору (адміністративної справи)¹³⁷.

Відкриття апеляційного провадження

Після того як апеляційна скарга реєструється у день її надходження до суду апеляційної інстанції, не пізніше наступного дня вона передається судді-доповідачу, визначеному у порядку, встановленому ст. 31 КАС України (ч. 1 ст. 298 КАС України).

Адміністративний суд апеляційної інстанції, переконавшись у відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження, постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі (ч. 1 ст. 300 КАС України)¹³⁸.

Для постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження мають бути дотримані такі умови:

¹³⁶ Там само. С. 1059.

¹³⁷ Там само. С. 1061.

¹³⁸ Там само. С. 1061.

- подано апеляційну скаргу, яка формою і змістом відповідає приписам ст. 296 КАС України;
- апеляційну скаргу подано учасником адміністративної справи або особою, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та/або обов'язки;
- апеляційну скаргу подано на рішення суду першої інстанції чи ухвалу адміністративного суду першої інстанції, передбачену ст. 294 КАС України.

Підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду

Підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду складається із послідовної сукупності таких двох процесуальних підстадій:

1) вчинення суддею-доповідачем підготовчих дій, передбачених пунктами 1–8 ч. 1 ст. 306 КАС України; всі судові рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до апеляційного розгляду, викладаються у формі ухвали (частини 1, 2 ст. 306 КАС України);

2) призначення справи до розгляду в суді апеляційної інстанції (ст. 307 КАС України):

– після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка вирішує питання про проведення додаткових підготовчих дій у разі необхідності та призначення справи до розгляду;

– про дату, час та місце розгляду справи повідомляються учасники справи, якщо справа відповідно до КАС України розглядається з їх повідомленням¹³⁹.

Апеляційний розгляд адміністративної справи

Аналізуючи сутність апеляційного розгляду адміністративної справи, до уваги слід брати такі **правила** розгляду:

1) строк розгляду апеляційної скарги (ст. 309 КАС України) – апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом шістдесяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження; у виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на 15 днів, про що постановляє ухвалу;

¹³⁹ Там само. С. 1062.

2) апеляційний розгляд адміністративної справи може здійснюватися у такі способи:

– апеляційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні (ст. 310 КАС України);

– апеляційний розгляд адміністративної справи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст. 311 КАС України);

– розгляд апеляційної скарги на ухвалу адміністративного суду першої інстанції у порядку, передбаченому для розгляду апеляційних скарг на рішення суду першої інстанції з урахуванням особливостей, визначених ст. 312 КАС України;

3) адміністративний суд апеляційної інстанції відкладає розгляд справи в разі неявки у судове засідання учасника справи, стосовно якого немає відомостей про вручення йому судової повістки, або за його клопотанням, якщо повідомлені ним причини неявки буде визнано судом поважними (ч. 1 ст. 313 КАС України).

Неявка сторін або інших учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає розгляду справи. Якщо суд апеляційної інстанції визнав обов'язковою участь у судовому засіданні учасників справи, а вони не прибули, він може відкласти апеляційний розгляд справи (частини 2, 3 ст. 313 КАС України)

Апеляційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні

Апеляційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні врегульовано ст. 310 КАС України, він відбувається у такій послідовності:

– апеляційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи адміністративним судом першої інстанції за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей, установлених статтями 292–326 глави 2 «Апеляційне провадження» КАС України (зокрема, частинами 3, 8 ст. 262 КАС України передбачено, що за правилами спрощеного позовного провадження, відповідно до якого в адміністративному суді апеляційної інстанції розглядається апеляційна скарга, підготовче засідання і судові дебати не проводяться);

– після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та відзиву на неї;

– для надання пояснень, а також для виступу у судових дебатах першій надається слово особі, що подала апеляційну скаргу; якщо

апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач, за ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші учасники справи;

– після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Отже, апеляційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні здійснюється водночас за правилами, передбаченими двома групами норм КАС України:

1) нормами, якими передбачено правила розгляду справи адміністративним судом першої інстанції за правилами спрощеного позовного провадження (статті 257–262 КАС України);

2) нормами, якими передбачено правила апеляційного розгляду адміністративної справи у судовому засіданні (ст. 310 КАС України).

Апеляційний розгляд у порядку письмового провадження

Апеляційний розгляд справи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами врегульовано ст. 311 КАС України, він відбувається у такій послідовності:

1) адміністративний суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (у порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі:

– відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;

– неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;

– подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, ухвалені у порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження);

2) якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до апеляційного розгляду у судовому засіданні;

3) Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (у порядку письмового провадження), якщо характер спірних правовідносин і предмет доказування у справі не потребують участі сторін¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Там само. С. 1204.

Розгляд апеляційної скарги на ухвалу суду першої інстанції

Розгляд апеляційної скарги на ухвалу адміністративного суду першої інстанції врегульовано ст. 312 КАС України, він відбувається у такій послідовності:

– апеляційні скарги на ухвали суду першої інстанції розглядаються у порядку, передбаченому для розгляду апеляційних скарг на рішення суду першої інстанції (статті 310, 311 КАС України) з урахуванням особливостей, визначених ст. 312 КАС України;

– апеляційні скарги на ухвали суду першої інстанції, зазначені у пунктах 3, 6, 7, 11, 14, 26 ч. 1 ст. 294 КАС України, розглядаються судом апеляційної інстанції без повідомлення учасників справи (у порядку письмового провадження);

– з урахуванням конкретних обставин справи суд апеляційної інстанції може розглянути такі апеляційні скарги у судовому засіданні з повідомленням учасників справи;

– у випадках скасування судом апеляційної інстанції ухвал про відмову у відкритті провадження у справі, про повернення позовної заяви, зупинення провадження у справі, закриття провадження у справі та про залишення позову без розгляду справа (заява) передається на розгляд суду першої інстанції¹⁴¹.

Особливості апеляційного оскарження судових рішень в окремих категоріях адміністративних справ

Законодавцем у ст. 272 КАС України передбачено, що в окремих категоріях адміністративних справ (передбачених статтями 273–277, 280–288 КАС України) встановлено особливості апеляційного оскарження. Адміністративні справи, передбачені статтями 273–277, 280–289 КАС України, належать до так званих окремих категорій термінових адміністративних справ.

Окремими категоріями адміністративних справ, щодо яких передбачено особливості апеляційного оскарження судових рішень (статті 272, 273–277, 280–288 КАС України), є:

– справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (ст. 273 КАС України);

– справи щодо уточнення списку виборців (ст. 274 КАС України);

– справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ та організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників

¹⁴¹ Там само. С. 1064.

засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 275 КАС України);

– справи щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 276 КАС України);

– справи, пов'язані з виборами Президента України (ст. 277 КАС України);

– справи за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (ст. 280 КАС України);

– справи за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань (ст. 281 КАС України);

– справи щодо гарантованого забезпечення потреб оборони (ст. 282 КАС України);

– справи за зверненням податкових та митних органів (ст. 283 КАС України);

– справи за зверненням Служби безпеки України щодо включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності, або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язано з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням (ст. 284 КАС України);

– справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 285 КАС України);

– справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 286 КАС України);

– справи з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 287 КАС України);

– справи за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (ст. 288 КАС України).

Особливості апеляційного оскарження судових рішень в окремих категоріях адміністративних справ (статті 273–277, 280–288 КАС України) полягають у такому (ст. 272 КАС України):

– судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 273, 275–277, 280, 282, пунктами 5 та 6 ч. 1 ст. 283, статтями 286–288 КАС України, набирають законної чинності після закінчення строку апеляційного оскарження, а у разі їх апеляційного оскарження – з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції;

– суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених статтями 273–277, 280–288 КАС України, не може повертати справу на новий розгляд;

– судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених статтями 273–277, 282–286 КАС України, набирають законної чинності з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені;

– судові рішення суду апеляційної інстанції у справах, визначених статтями 280, 281, 287 та 288 КАС України, можуть бути оскаржені до суду касаційної інстанції.

Отже, апеляційне оскарження і перегляд судових рішень в адміністративних справах, передбачених статтями 273–277, 280–288 КАС України, здійснюються за загальними правилами апеляційного перегляду (статті 292–326 КАС України) і з урахуванням особливостей апеляційного оскарження судових рішень в окремих категоріях адміністративних справ відповідно до приписів ст. 272 КАС України¹⁴².

Судові рішення адміністративного суду апеляційної інстанції

Адміністративні суди апеляційної інстанції відповідно до виду процесуальних дій, на початку, впродовж та за підсумками апеляційного перегляду ухвалюють такі судові **рішення** (статті 241, 321, 322, 324 КАС України):

– ухвали – постановляються з процедурних питань, пов'язаних із рухом справи під час апеляційного перегляду, клопотаннями та заявами учасників справи, питань про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України (ч. 2 ст. 321);

– постанова – нею закінчується перегляд судових рішень в апеляційному порядку (ст. 322 КАС України);

– окрема ухвала адміністративного суду апеляційної інстанції – адміністративний суд апеляційної інстанції у випадках і в порядку, встановлених ст. 249 КАС України, може постановити окрему ухвалу (ст. 324).

¹⁴² Там само. С. 1068.

Якщо адміністративний суд апеляційної інстанції у випадках, передбачених КАС України (статті 22, 267, 273, 277), є адміністративним судом першої інстанції і реалізує його процесуальні повноваження, то ним ухвалюються такі судові рішення:

– ухвали – ними вирішуються процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених КАС України (ч. 2 ст. 241);

– рішення – ним закінчується судовий розгляд у суді першої інстанції (ч. 3 ст. 241)

Судові рішення адміністративного суду апеляційної інстанції:

1) регулюються «загальними» (статті 241, 242, 243, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254) й «особливими» (статті 321, 322, 324, 325) нормами КАС України;

2) мають відповідати вимогам щодо судових рішень, як-то: законність та обґрунтованість, своєчасність, вмотивованість, повнота, безумовність, чіткість, дотримання процесуальної форми ;

3) виконуються у письмовій формі (ухвали і постанови), за винятком випадків, якщо ухвали постановлено без виходу до нарадчої кімнати, тоді вони заносяться секретарем судового засідання до протоколу судового засідання (ч. 7 ст. 243);

4) мають передбачений КАС України зміст, що складається із вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин (статті 248, 322);

5) набирають законної чинності і проголошуються винятково у порядку, визначеному статті 250, 325 КАС України; так, судові рішення (повне або скорочене) проголошується у судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, установлених КАС України (ч. 1 ст. 250), постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її ухвалення (ч. 1 ст. 325), ухвала суду апеляційної інстанції набирає законної чинності з моменту її проголошення, ухвала, постановлена судом поза межами судового засідання або у судовому засіданні у разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (суддями) (ч. 2 ст. 325);

6) в апеляційному перегляді мають різне процесуальне призначення.

Ухвалами апеляційного адміністративного суду оформляється його волевиявлення щодо виникнення, розвитку, руху та припинення

апеляційного перегляду, щодо процесуальної дії, процесуальних дій, заяв, клопотань, бездіяльності учасників адміністративної справи, їх представників та учасників адміністративного процесу.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України, вирішуються судом апеляційної інстанції шляхом постановлення ухвал у порядку, визначеному КАС України для постановлення ухвал суду першої інстанції (статті 241, 243, ч. 2 ст. 321 КАС України).

Натомість постановою апеляційний адміністративний суд висловлює свої висновки щодо вимог і доводів поданої апеляційної скарги, судових рішень адміністративного суду першої інстанції, вимог і доводів позовної заяви.

Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується ухваленням постанови (ч. 4 ст. 241, статті 321, 322, 355, 356 КАС України)¹⁴³.

§ 2. Перегляд рішень адміністративних судів в порядку касаційного оскарження

Однією з основних засад національного судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (п. 8 ст. 129 Конституції України).

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішував питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи й у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (ч. 1 ст. 13 КАС України).

Не допускається касаційне оскарження судового рішення першої інстанції без його перегляду в апеляційному порядку (ч. 2 ст. 13 КАС України).

Касація (з лат. *cassatio* – скасування, знищення, *casso* – розбиваю, руйную) – форма оскарження і перевірки судом вищої інстанції рішень, ухвал, постанов суду; процесуальний документ, у якому заявник оскаржує рішення, ухвалу чи постанову суду¹⁴⁴.

¹⁴³ Там само. С. 1069.

¹⁴⁴ Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ, 1977. С. 317.

Можливість перевірки законності судових рішень у касаційному порядку є додатковою гарантією захисту суб'єктивних прав і свобод інтересів фізичних та юридичних осіб. Завдання адміністративного суду касаційної інстанції не обмежується лише перевіркою законності судових рішень, які набрали законної чинності, та виправленням судових помилок. Особливе значення має пов'язана із розглядом конкретних адміністративних справ діяльність адміністративного суду касаційної інстанції щодо спрямування судової практики, забезпечення додержання адміністративними судами норм матеріального і процесуального права, однакового та правильного застосування законодавства¹⁴⁵.

Підставами касаційного перегляду є неправильне застосування адміністративним судом норм матеріального права чи істотне порушення норм процесуального права, якщо це призвело чи могло призвести до неправильного вирішення адміністративної справи¹⁴⁶.

Адміністративний суд касаційної інстанції зобов'язаний перевіряти правильність застосування місцевими адміністративними судами й адміністративними судами апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права, але не має права встановлювати або вважати доведеними обставини (факти), що не були встановлені у судовому рішенні чи були відхилені відповідним адміністративним судом, а також вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу і про перевагу одних доказів перед іншими¹⁴⁷.

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки, мають право оскаржити у касаційному порядку (частини 1–3 ст. 328 КАС України):

– рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАС України; наприклад, судові рішення суду апеляційної інстанції у справах, визначених статтями 280, 281, 287 і 288 КАС України, можуть бути оскаржені до суду касаційної інстанції (ч. 4 ст. 272);

– ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову чи заміну заходу забезпечення позову й ухвали, зазначені у пунктах 3, 4, 12, 13, 17, 20 ч. 1 ст. 294 КАС України, після їх перегляду в апеляційному порядку;

¹⁴⁵ Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. С. 315.

¹⁴⁶ Там само. С. 315.

¹⁴⁷ Там само. С. 316.

– ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або про закриття апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову у роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу у порядку процесуального примусу, окремі ухвали¹⁴⁸.

За результатами оцінювання адміністративним судом касаційної інстанції поданої до нього касаційної скарги може бути відкрито касаційне провадження (ст. 334 КАС України). Касаційне провадження є стадією адміністративного процесу, наступною після стадій в адміністративному суді першої інстанції і апеляційного провадження.

Правове регулювання змісту й особливостей касаційного провадження зосереджено у статтях 327–360 КАС України. Касаційному провадженню притаманні такі сутнісні категорії:

- передумови касаційного оскарження;
- право на касаційне оскарження;
- подання касаційної скарги;
- стадії касаційного провадження;
- повноваження адміністративного суду касаційної інстанції;
- судові рішення адміністративного суду касаційної інстанції¹⁴⁹.

У загальному переліку стадій адміністративного процесу касаційне провадження є шостою стадією після таких стадій в адміністративних судах першої і апеляційної інстанцій:

- 1) відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 171);
- 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження) (статті 173–183);
- 3) врегулювання спору за участю судді (статті 184–188);
- 4) розгляд адміністративної справи по суті (статті 192–256);
- 5) апеляційне провадження (статті 292–326);
- 6) касаційне провадження (статті 327–360 КАС України).

¹⁴⁸ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 1076.

¹⁴⁹ Там само. С. 1077.

Своєю чергою, касаційне провадження (статті 327–360 КАС України) складатиметься із таких процесуальних підстадій (частин): 1) відкриття касаційного провадження (ст. 334); 2) підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду (ст. 340); 3) касаційний розгляд адміністративної справи у попередньому судовому засіданні, судовому засіданні, розгляд справи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (статті 343, 344, 345 КАС України)¹⁵⁰.

Із цих підстадій, власне, і складається касаційне провадження, вони утворюють його зміст.

Межі перегляду адміністративним судом апеляційної інстанції є такими (ст. 341 КАС України):

– адміністративний суд касаційної інстанції переглядає судові рішення у межах доводів та вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження, та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права;

– адміністративний суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні або постанові суду чи були відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів перед іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази;

– адміністративний суд касаційної інстанції не обмежується доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права, передбачені пунктами 1, 4–7 ч. 3 ст. 353, абзацом 2 ч. 1 ст. 354 КАС України, а також у разі необхідності врахування висновку щодо застосування норм права, викладеного у постанові Верховного Суду після подання касаційної скарги;

– в адміністративному суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду у суді першої інстанції; зміна предмета та підстав позову у суді касаційної інстанції не допускається.

Об'єктами касаційного перегляду є:

1) вимоги, обґрунтування вимог, клопотання касаційної скарги (ст. 330 КАС України);

¹⁵⁰ Там само. С. 1077.

2) обґрунтування заперечень щодо змісту і вимог касаційної скарги, відзиву на касаційну скаргу, клопотання відзиву на касаційну скаргу (ст. 338 КАС України);

3) судові рішення, які можуть оскаржуватися до адміністративного суду касаційної інстанції (статті 328, 330 КАС України):

– рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАС України;

– ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені у пунктах 3, 4, 12, 13, 17, 20 ч. 1 ст. 294 КАС України, після їх перегляду в апеляційному порядку;

– ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову в роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу у порядку процесуального примусу, окремі ухвали;

4) обставини адміністративної справи;

5) застосовані норми матеріального і процесуального права.

Інстанційна юрисдикція (підсудність)

Верховний Суд (Касаційний адміністративний суд Верховного Суду, Велика Палата Верховного Суду), крім повноважень касаційної інстанції (статті 327–360 КАС України), наділено процесуальними повноваженнями адміністративних судів першої (статті 22, 266, 273, 277, 285, 290 КАС України) й апеляційної інстанцій (статті 23, 266, 267, 278, 285, 290 КАС України).

Отже, Верховний Суд (Касаційний адміністративний суд Верховного Суду, Велика Палата Верховного Суду) має такі процесуальні повноваження адміністративних судів:

1) першої інстанції – такими повноваженнями наділено Касаційний адміністративний суд Верховного Суду відповідно до статей 22, 266, 273, 277, 285, 290 КАС України;

2) апеляційної інстанції – такими повноваженнями наділено:

– Касаційний адміністративний суд Верховного Суду – повноваженнями апеляційної інстанції відповідно до статей 23, 267, 278 КАС України;

– Велику Палату Верховного Суду – повноваженнями апеляційної інстанції відповідно до статей 23, 266, 278, 285, 290 КАС України;

3) касаційної інстанції – такими повноваженнями наділено:

– Касаційний адміністративний суд Верховного Суду – повноваженнями касаційної інстанції відповідно до статей 24, 327–360 КАС України, він здійснює повноваження адміністративного суду касаційної інстанції за винятком випадків, передбачених статтями 346, 347 КАС України, якщо адміністративним судом касаційної інстанції є Велика Палата Верховного Суду;

– Велику Палату Верховного Суду – повноваженнями касаційної інстанції відповідно до статей 346, 347 КАС України.

Як бачимо, адміністративному суду касаційної інстанції (Верховному Суду), крім повноважень касаційної інстанції, також притаманні «понижені» процесуальні повноваження адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій (статті 22–25 КАС України).

Своєю чергою, залежно від внутрішньої структури Верховного Суду процесуальні повноваження адміністративних судів апеляційної і касаційної інстанцій розподілено між Касаційним адміністративним судом Верховного Суду і Великою Палатою Верховного Суду¹⁵¹.

Право на касаційне оскарження

Здійсненню права на касаційне оскарження мають передувати такі **умови**:

1) право на касаційне оскарження безпосередньо має бути передбачено законом – КАС України (п. 8 ст. 129 Конституції України), а право на касаційне оскарження, його суб'єкти, підстави й особливості передбачено ст. 328 КАС України;

2) має бути дотримана сукупність умов здійснення касаційного оскарження, передбачених ст. 328 КАС України

Розгляньмо сукупність умов касаційного оскарження, передбачених ст. 328 КАС України:

1) право на касаційне оскарження належить лише учасникам адміністративної справи, а також особам, які не брали участі у справі, якщо адміністративний суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки (ч. 1 ст. 328 КАС України);

2) до адміністративного суду касаційної інстанції оскаржуються судові рішення, передбачені виключно КАС України, а саме:

¹⁵¹ Там само. С. 1081.

– рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду адміністративної справи;

– постанови суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАС України;

– ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені у пунктах 3, 4, 12, 13, 17, 20 ч. 1 ст. 294 КАС України, після їх перегляду в апеляційному порядку;

– ухвали адміністративного суду апеляційної інстанції, передбачені КАС України (частини 1–3 ст. 328, ч. 4 ст. 72);

3) підставами касаційного оскарження судових рішень, зазначених у ч. 1 ст. 328 КАС України, є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права виключно у випадках, передбачених пунктами 1–4 ч. 4 ст. 328 КАС України.

Отже, в особи виникає **право на касаційне оскарження**, якщо:

1) КАС України (законом) передбачено право особи на касаційне оскарження, як це визначено у п. 8 ст. 129 Конституції України;

2) ця особа була учасником адміністративної справи або особою, яка хоча й не брала участі у справі, але суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та/або обов'язки;

3) оскаржуються судові рішення, передбачені КАС України;

4) існують підстави для касаційного оскарження судових рішень, передбачені КАС України (частини 4, 5 ст. 328 КАС України).

Касаційна скарга

Засобом касаційного оскарження, відкриття касаційного провадження та об'єктом касаційного перегляду є касаційна скарга. Вимоги до касаційної скарги передбачено у статтях 330, 331 КАС України. Касаційна скарга, яка подається до адміністративного суду касаційної інстанції, має відповідати приписам щодо:

– строків її подання (строків на касаційне оскарження) (ст. 329);

– форми і змісту касаційної скарги (ст. 330);

– порядку подання (ст. 331 КАС України)¹⁵².

Форма і зміст

Касаційна скарга подається у письмовій формі, й у ній мають бути зазначені (частини 1, 2 ст. 330 КАС України):

1) найменування суду касаційної інстанції;

2) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові (для фізичних осіб) особи, яка подає касаційну скаргу,

¹⁵² Там само. С. 1083.

її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та адреса електронної пошти, офіційна електронна адреса (за наявності);

3) судові рішення, що оскаржуються;

4) підстава (підстави), на якій (яких) подається касаційна скарга, з визначенням передбаченої (передбачених) ст. 328 КАС України підстави (підстав):

– у разі подання касаційної скарги на підставі п. 1 ч. 4 ст. 328 КАС України у касаційній скарзі зазначається постанова Верховного Суду, в якій викладено висновок про застосування норми права у таких правовідносинах, що не був врахований в оскаржуваному судовому рішенні;

– у разі подання касаційної скарги на підставі п. 2 ч. 4 ст. 328 КАС України у касаційній скарзі зазначається обґрунтування необхідності відходу від висновку щодо застосування норми права у таких правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду¹⁵³;

– у разі подання касаційної скарги на судове рішення, зазначене у частинах 2 і 3 ст. 328 КАС України, у касаційній скарзі зазначається обґрунтування того, у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, що призвело до ухвалення незаконного судового рішення (рішень);

5) вимоги особи, що подає касаційну скаргу, до суду касаційної інстанції;

6) у разі необхідності – клопотання особи, що подає касаційну скаргу;

7) дата отримання копії судового рішення суду апеляційної інстанції, що оскаржується;

8) перелік матеріалів, що додаються.

Касаційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції (ч. 3 ст. 330 КАС України).

До касаційної скарги додаються документ про сплату судового збору, а також копії касаційної скарги відповідно до кількості учасників справи (ч. 4 ст. 330 КАС України)

¹⁵³ Там само. С. 1084.

Порядок подання

Нормами КАС України передбачено два види порядку подання касаційної скарги:

1) порядок подання касаційної скарги, передбачений ст. 331 КАС України, відповідно до приписів якої касаційна скарга подається безпосередньо до суду касаційної інстанції;

2) порядок подання касаційної скарги, передбачений пп. 15.5 розділу VII «Перехідні положення» КАС України, до дня початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, апеляційні та касаційні скарги подаються учасниками справи до або через відповідні суди, а матеріали справ витребовуються та надсилаються судами за правилами, що діяли до набрання чинності цією редакцією КАСУ, у разі порушення порядку подання апеляційної чи касаційної скарги відповідний суд повертає таку скаргу без розгляду.

Стадії касаційного провадження

Якщо касаційна скарга формою, змістом, строком і порядком поданням відповідає приписам статей 329, 330, 331 КАС України й відсутні процесуальні перешкоди для касаційного перегляду, адміністративний суд касаційної інстанції може постановити ухвали про такі **підстадії** (частини) касаційного провадження:

1) відкриття касаційного провадження (ст. 334 КАС України);

2) підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду (ст. 340 КАС України);

3) касаційний розгляд адміністративної справи (статті 344, 345 КАС України)¹⁵⁴.

Саме із цих підстадій (відкриття касаційного провадження, підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду, касаційний розгляд адміністративної справи) і складається касаційне провадження (касаційний перегляд).

Стадії касаційного провадження складаються із сукупності послідовних процесуальних дій адміністративного суду касаційної інстанції, учасників адміністративної справи, їх представників та учасників адміністративного процесу.

Зміст, послідовність, особливості та тривалість стадій касаційного провадження врегульовано спеціальними статтями КАС України.

Зазвичай про початок, перебіг і припинення кожної із стадій касаційного провадження адміністративний суд касаційної інстанції постановляє ухвали. Час виникнення, тривалість і припинення стадій касаційного провадження, їхній зміст *залежать* від:

¹⁵⁴ Там само. С. 1086.

- тривалості процесуальних строків, передбачених для кожної із стадій касаційного провадження;
- черговості надходження і кількості касаційних скарг;
- навантаження на суддю і кількості нерозглянутих ним адміністративних справ;
- раніше призначених до розгляду адміністративних справ;
- заяв, клопотань учасників адміністративної справи, їх представників;
- факту розв'язання публічно-правового спору (адміністративної справи)¹⁵⁵.

Відкриття касаційного провадження

Після того як касаційна скарга реєструється у день її надходження до адміністративного суду касаційної інстанції, вона не пізніше наступного дня передається судді - доповідачу, визначеному у порядку, встановленому ст. 31 КАС України (ч. 1 ст. 332).

Адміністративний суд касаційної інстанції, переконавшись у відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження, постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі (ч. 1 ст. 334 КАС України).

Для постановлення адміністративним судом касаційної інстанції ухвали про відкриття касаційного провадження мають бути дотримані такі умови:

- подано касаційну скаргу, яка формою і змістом відповідає приписам ст. 330 КАС України;
- касаційну скаргу подано учасником адміністративної справи чи особою, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та/або обов'язки (ч. 1 ст. 328 КАС України);
- касаційну скаргу подано на судові рішення адміністративних судів першої та апеляційної інстанції, передбачені частинами 1–3 ст. 328 КАС України;
- адміністративним судом неправильно застосовано норми матеріального права чи порушено норми процесуального права виключно у випадках, передбачених пунктами 1–4 ч. 4 ст. 328 КАС України¹⁵⁶.

Підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду

Подібно до апеляційного перегляду підготовка адміністративної справи до касаційного розгляду складається із послідовної сукупності таких двох процесуальних **підстадій**:

¹⁵⁵ Там само. С. 1105.

¹⁵⁶ Там само. С. 1105.

1) вчинення суддею-доповідачем підготовчих дій, передбачених пунктами 1–5 ч. 1 ст. 340 КАС України, всі судові рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, викладаються у формі ухвали (частини 1, 2 ст. 340 КАС України);

2) після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, підготовчі дії вчиняються з дотриманням прав усіх учасників справи викласти свої міркування та заперечення щодо їх вчинення, якщо інше не передбачено КАС України (частинами 3, 4 ст. 340 КАС України).

Про дату, час та місце розгляду справи учасники справи повідомляються, якщо справа відповідно до КАС України розглядається з їхнім повідомленням (частини 5 ст. 340 КАС України)¹⁵⁷.

Касаційний розгляд адміністративної справи

Касаційному розгляду адміністративної справи властиві такі правила:

1) касаційна скарга на рішення та постанови, визначені ч. 1 ст. 328 КАС України, має бути розглянута протягом шістдесяти днів, а на ухвали, визначені частинами 2 та 3 ст. 328 КАС України, – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі (ст. 342 КАС України);

2) касаційний розгляд адміністративної справи може здійснюватися у такі способи:

– попередній розгляд адміністративної справи адміністративним судом касаційної інстанції (ст. 343 КАС України);

– касаційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні (ст. 344 КАС України);

– касаційний розгляд адміністративної справи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст. 345 КАС України);

3) неприбуття учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи (ч. 4 ст. 344 КАС України).

Адміністративний суд касаційної інстанції, вивчаючи адміністративну справу, провадження в якій відкрито за касаційною скаргою, постає перед вибором:

1) як саме слід вирішувати адміністративний спір та якою мірою задовольнити вимоги касаційної скарги чи відмовити у їх задоволенні;

¹⁵⁷ Там само. С. 1107.

2) у який саме спосіб має бути організовано та здійснено касаційний розгляд адміністративної справи: а) за правилами попереднього розгляду адміністративної справи (ст. 343 КАС України); б) у судовому засіданні (ст. 344 КАС України); в) у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст. 345 КАС України).

Вибір адміністративним судом касаційної інстанції способу касаційного розгляду адміністративної справи залежить від:

– виду розв'язання адміністративної справи (виду висновку щодо вимог касаційної скарги і судових рішень, які оскаржуються), до якого прийшов адміністративний суд касаційної інстанції відповідно до повноважень, передбачених ст. 349 КАС України;

– наявності клопотання особи про розгляд справи за її участю (ст. 44, ч. 3 ст. 330 КАС України);

– явки учасників справи у судові засідання (п. 2 ч. 1 ст. 345 КАС України);

– виду судового рішення, яке переглядається адміністративним судом касаційної інстанції (п. 3 ч. 1 ст. 345 КАС України);

– правил розгляду адміністративної справи – за правилами загального чи спрощеного позовного провадження (п. 4 ч. 1 ст. 345 КАС України).

Важливо вказати, що адміністративний суд касаційної інстанції є вільним не лише обирати один із способів касаційного розгляду адміністративної справи відповідно до фактичних обставин адміністративної справи, приписів норм матеріального і процесуального права і своїх висновків – обравши один із цих способів, він має право змінювати його на інший, «переходити» від одного способу до іншого. Про такий «перехід», зміну способу касаційного розгляду адміністративної справи судом постановляється ухвала. За ухвалою про «перехід» від одного способу касаційного розгляду адміністративної справи до іншого учасники адміністративної справи та їх представники можуть судити про рух, форму і зміст касаційного розгляду адміністративної справи й належно підготуватися до такого розгляду.

У КАС України відсутні заборони щодо кількості «переходів» від одного до іншого (інших) способів касаційного розгляду адміністративної справи. Можливо, що, призначивши касаційний розгляд адміністративної справи за правилами попереднього розгляду (ст. 343 КАС України), адміністративний суд касаційної інстанції потім може «перейти» у касаційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні, а потім – у касаційний розгляд адміністративної справи у порядку письмового провадження.

Перейшовши до певного виду способу касаційного розгляду адміністративної справи, її розгляд надалі здійснюватиметься за правилами саме цього способу¹⁵⁸.

Попередній розгляд адміністративної справи

Із наявних способів касаційного розгляду адміністративної справи попередній розгляд адміністративної справи є мало не найпростішим і найшвидшим способом касаційного розгляду, оскільки відносно не потребує значних затрат часу, не передбачає проведення складних тривалих процедур, як у судовому засіданні чи у касаційному розгляді у порядку письмового провадження.

У попередньому розгляді адміністративної справи адміністративний суд касаційної інстанції може ухвалити одне з таких рішень:

– залишити касаційну скаргу без задоволення, а рішення без змін, якщо відсутні підстави для скасування судового рішення (ч. 3 ст. 343 КАС України);

– скасувати судові рішення за наявності підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення (ч. 4 ст. 343 КАС України).

Також суд касаційної інстанції призначає справу до розгляду у судовому засіданні за відсутності підстав, установлених частинами 3, 4 ст. 343 або ст. 345 КАС України. Справа призначається до розгляду у судовому засіданні, якщо хоч один суддя із складу суду дійшов такої висновку. Про призначення справи до розгляду у судовому засіданні постановляється ухвала, яка підписується всім складом суду (ч. 5 ст. 343 КАС України).

Отже, у попередньому розгляді адміністративної справи за правилами ст. 343 КАС України можна залишати судові рішення (судове рішення) адміністративних судів першої й апеляційної інстанцій без змін чи скасовувати їх з мотивів порушення норм процесуального права (ч. 3 ст. 353 КАС України).

Логіка приписів частин 3 і 4 ст. 343 КАС України полягає у тому, що у попередньому розгляді адміністративної справи з очевидних і беззаперечних підстав для оперативності розгляду і вирішення адміністративної справи і якнайшвидшого захисту прав, свобод та інтересів адміністративний суд касаційної інстанції без проведення судового засідання може ухвалити постанову, в якій дасть відповідь на доводи і вимоги касаційної скарги (касаційних скарг).

Частинами 3, 4 ст. 343 КАС України передбачено всі підстави, якщо адміністративний суд касаційної інстанції у попередньому розгляді адміністративної справи ухвалює постанови.

¹⁵⁸ Там само. С. 1107.

У попередньому розгляді адміністративної справи адміністративний суд касаційної інстанції не може ухвалювати постанови з інших підстав, ніж підстави, передбачені частинами 3, 4 ст. 343 КАС України, а якщо згадані підстави відсутні, то адміністративна справа не може розглядатися за правилами попереднього розгляду адміністративної справи відповідно до ст. 343 КАС України.

Якщо під час попереднього розгляду адміністративної справи будуть виявлені інші підстави, аніж передбачено частинами 3, 4 ст. 343 КАС України, то адміністративний суд касаційної інстанції призначає адміністративну справу до розгляду у судовому засіданні відповідно до ч. 5 ст. 343 КАС України.

Зі змісту ст. 343 КАС України, попередній розгляд адміністративної справи проводиться, якщо після доповіді судді-доповідача колегія суддів погоджується залишити касаційну скаргу без задоволення, а рішення – без змін.

Після складення і погодження доповіді судді-доповідача він відповідно до ст. 340 КАС України постановляє ухвалу про завершення підготовки адміністративної справи до касаційного розгляду і призначення цієї адміністративної справи до розгляду за правилами попереднього розгляду.

Якщо відсутні підстави, передбачені частинами 3, 4 ст. 343 КАС України, або якщо хоча б один суддя зі складу колегії дійшов висновку про розгляд адміністративної справи у судовому засіданні (чи якщо принаймні один суддя колегії не згоден із доповіддю й вирішенням адміністративної справи), ця справа ухвалою призначається до розгляду у судовому засіданні (ч. 5 ст. 343 КАС України). У такий спосіб адміністративний суд «переходить» від попереднього розгляду адміністративної справи до касаційного розгляду адміністративної справи у судовому засіданні, де вона розглядається за загальними правилами касаційного розгляду адміністративної справи у судовому засіданні відповідно до приписів ст. 344 КАС України.

Отже, у підсумку попереднього розгляду адміністративної справи адміністративний суд касаційної інстанції залежно від підстав, передбачених частинами 3, 4, 5 ст. 343 КАС України, може ухвалити одне з таких судових **рішень**:

1) ухвала про завершення підготовки адміністративної справи до касаційного розгляду і призначення до попереднього розгляду адміністративної справи й прийняття постанови відповідно до ч. 3 ст. 343 КАС України (статті 340, 350 КАС України);

2) ухвала про завершення підготовки адміністративної справи до касаційного розгляду і призначення до попереднього розгляду

адміністративної справи й прийняття постанови відповідно до ч. 4 ст. 343 КАС України (статті 340, 353 КАС України);

3) ухвала про завершення підготовки адміністративної справи до касаційного розгляду і призначення адміністративної справи до розгляду у судовому засіданні за відсутності підстав, передбачених частинами 3, 4 ст. 343 чи ст. 345 КАС України (ч. 5 ст. 343 КАС України)¹⁵⁹.

Касаційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні

Зміст, послідовність та особливості касаційного розгляду адміністративної справи у судовому засіданні врегульовано ст. 344 КАС України. Для касаційного розгляду справи у судовому засіданні характерні такі *правила*.

1. В адміністративному суді касаційної інстанції скарга розглядається за правилами розгляду справи адміністративним судом першої інстанції у порядку спрощеного позовного провадження (статті 257–262 КАС України) з урахуванням положень ст. 341 КАС України, якими передбачено межі перегляду судом касаційної інстанції. Зокрема, адміністративний суд касаційної інстанції переглядає судові рішення у межах доводів і вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження, та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права (ч. 1 ст. 341 КАС України).

Зокрема, частинами 3, 8 ст. 262 КАС України передбачено, що за правилами спрощеного позовного провадження, відповідно до якого в адміністративному суді касаційної інстанції розглядається касаційна скарга, підготовче засідання і судові дебати не проводяться.

2. Адміністративний суд касаційної інстанції використовує процесуальні права суду першої інстанції винятково для перевірки правильності застосування норм матеріального і процесуального права судами першої та апеляційної інстанцій.

Учасники справи повідомляються про дату, час та місце судового засідання, якщо вони подали відповідне клопотання про участь у судовому засіданні або якщо суд визнав необхідним їх виклик для надання пояснень у справі. Неприбуття учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи.

3. Розгляд справи в суді касаційної інстанції починається з відкриття першого судового засідання. Головуючий відкриває судове

¹⁵⁹ Там само. С. 1111.

засідання та оголошує, яка справа, за чією скаргою та на судове рішення якого суду розглядається. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, доводи касаційної скарги та відзиву на неї.

4. Сторони й інші учасники справи надають свої пояснення. Першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу. Якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим надає пояснення позивач. За ними пояснення надають особи, які приєдналися до касаційної скарги, а потім – інші учасники справи. Головуючий може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх учасників справи рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання.

5. У своїх поясненнях сторони й інші учасники справи можуть наводити лише ті доводи, які стосуються підстав касаційного перегляду судового рішення.

6. Вислухавши пояснення учасників справи, суд виходить до нарадчої кімнати.

Отже, касаційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні здійснюється водночас за правилами, передбаченими двома групами норм КАС України: нормами, які передбачають правила розгляду справи адміністративним судом першої інстанції за правилами спрощеного позовного провадження (статті 257–262 КАС України), та нормами, які передбачають правила касаційного розгляду адміністративної справи у судовому засіданні (ст. 344 КАС України).

Сутнісною ознакою касаційного розгляду адміністративної справи у судовому засіданні, яка відрізняє його від попереднього розгляду адміністративної справи і касаційного розгляду у порядку письмового провадження, є безпосередня участь у судовому засіданні адміністративного суду касаційної інстанції, учасників адміністративної справи, їх представників та учасників адміністративного процесу. У зв'язку із цією ознакою у касаційному розгляді адміністративної справи у судовому засіданні учасники адміністративної справи мають право брати участь у судовому засіданні у режимі відеоконференції відповідно до правил, передбачених ст. 195 КАС України.

Оскільки ані попередній розгляд адміністративної справи, ані касаційний розгляд адміністративної справи у порядку письмового провадження не передбачають участі у розгляді учасників адміністративної справи, їх представників та учасників адміністративного процесу, то, відповідно, їх участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції виключено¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Там само. С. 1111.

Касаційний розгляд адміністративної справи у порядку письмового провадження

Крім судового засідання, касаційний розгляд адміністративної справи може відбуватися у так званому письмовому провадженні. Поняття **письмового провадження** закріплено у п. 10 ч. 1 ст. 4 КАС України – це розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанцій без повідомлення та/або виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках, установлених КАС України.

Одним із випадків розгляду і вирішення адміністративної справи у письмовому провадженні є обставини, передбачені ст. 345 КАС України.

Так, адміністративний суд касаційної інстанції може розглянути справу у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у таких випадках (ч. 1 ст. 345 КАС України):

1) за відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;

2) у разі неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;

3) у разі перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій;

4) у разі перегляду рішень суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження.

Якщо справа була розглянута у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, то копія постанови або ухвали суду касаційної інстанції надсилається учасникам справи у порядку, визначеному КАС України (ч. 3 ст. 345). Так, судові рішення суду касаційної інстанції ухвалюються, проголошуються і вручаються (видаються або надсилаються) учасникам справи у порядку, встановленому главою 9 «Судові рішення» розділу II «Позовне провадження» КАС України з урахуванням особливостей, зазначених у главі 2 «Касаційне провадження» розділу III «Перегляд судових рішень» КАС України (ч. 4 ст. 355).

Учасникам справи, які не були присутні у судовому засіданні, або якщо судові рішення було ухвалено у порядку письмового провадження, копія судового рішення надсилається протягом двох днів із дня його складення у повному обсязі в електронній формі у порядку, визначеному законом, у разі наявності в особи офіційної електронної адреси, або рекомендованим листом з повідомленням про вручення, якщо така адреса відсутня (ч. 5 ст. 251 КАС України).

Адміністративний суд касаційної інстанції не обмежено приписами ст. 345 КАС України щодо касаційного розгляду справи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, і письмове провадження не є обов'язковим ¹⁶¹.

Судові рішення адміністративного суду касаційної інстанції

Владні повноваження адміністративний суд касаційної інстанції залежно від проблеми, яку він має вирішити, втілює у таких своїх судових рішеннях (статті 241, 355, 358 КАС України):

– адміністративний суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, встановленими ст. 34 та главою 9 «Судові рішення» розділу II «Позовне провадження» КАС України, з урахуванням особливостей, зазначених у главі 2 «Касаційне провадження» розділу III «Перегляд судових рішень»;

– процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України (ч. 2 ст. 238 КАС України), вирішуються судом касаційної інстанції шляхом постановлення ухвал у порядку, визначеному КАС України для постановлення ухвал суду першої інстанції (ст. 243 КАС України);

– окрема ухвала адміністративного суду касаційної інстанції.

Якщо адміністративний суд касаційної інстанції у випадках, передбачених КАС, є адміністративним судом першої (ст. 22) чи апеляційної інстанції (ст. 23) і реалізує їх процесуальні повноваження, то ним ухвалюються такі судові **рішення**:

1) Касаційний адміністративний суд Верховного Суду як адміністративний суд першої інстанції ухвалює такі судові рішення (статті 22, 266, 273, 277, 285, 290 КАС України):

- ухвала (статті 241, 248 КАС України);
- рішення (статті 241, 246 КАС України);
- окрема ухвала (ст. 249 КАС України);

2) Касаційний адміністративний суд Верховного Суду як адміністративний суд апеляційної інстанції ухвалює такі судові рішення (статті 23, 267, 278 КАС України):

- ухвала (статті 241, 321 КАС України);
- постанова (статті 241, 322 КАС України);
- окрема ухвала (ст. 324 КАС України).

¹⁶¹ Там само. С. 1115.

Отже, вид судового рішення Касаційного адміністративного суду Верховного Суду залежить від виду інстанційної юрисдикції, якою цей суд наділено у певній адміністративній справі¹⁶².

Судові рішення адміністративного суду касаційної інстанції:

1) регулюються «загальними» (статті 241, 242, 243, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254) й «особливими» (статті 355, 356, 358, 359) нормами КАС України;

2) мають відповідати вимогам до судових рішень, як-то: законність та обґрунтованість, своєчасність, вмотивованість, повнота, безумовність, чіткість, дотримання процесуальної форми;

3) виконуються у письмовій формі (ухвали і постанови) за винятком випадків, якщо ухвали постановлено без виходу до нарадчої кімнати, тоді вони заносяться секретарем судового засідання до протоколу судового засідання (ч. 7 ст. 243);

4) мають передбачений КАС України зміст, що складається із вступної, описової, мотивувальної і резолютивної частин (статті 248, 356);

5) набирають законної чинності і проголошуються винятково у порядку, визначеному ст. 359 КАС України:

– постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття (ч. 1 ст. 359);

– ухвала суду касаційної інстанції набирає законної чинності з моменту її проголошення;

– ухвала, постановлена судом поза межами судового засідання або у судовому засіданні у разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (судьями) (ч. 2 ст. 359);

6) у касаційному перегляді ухвали і постанови мають різне процесуальне призначення.

Ухвалами адміністративного суду касаційної інстанції оформляється його волевиявлення щодо виникнення, розвитку, руху, припинення касаційного перегляду, щодо процесуальної дії, процесуальних дій, заяв, клопотань і бездіяльності учасників адміністративної справи, їх представників та учасників адміністративного процесу.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАС України, вирішуються адміністративним судом касаційної інстанції шляхом постановлення ухвал у

¹⁶² Там само. С. 1116.

порядку, визначеному КАС України для постановлення ухвал суду першої інстанції (статті 241, 243, ч. 2 ст. 355 КАС України).

Натомість *постановою* адміністративний суд касаційної інстанції висловлює свої висновки щодо вимог, доводів поданої касаційної скарги, судових рішень адміністративних судів першої, апеляційної інстанцій, вимог і доводів позовної заяви.

Перегляд судових рішень у касаційному порядку закінчується ухваленням постанови (ч. 4 ст. 241, статті 355, 356 КАС України)¹⁶³.

§ 3. Перегляд рішень адміністративних судів за нововиявленими обставинами або виключними обставинами

Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами є третім видом перегляду судових рішень, крім апеляційного і касаційного перегляду, передбаченим у розділі III «Перегляд судових рішень» КАС України. Отже, КАС України передбачено три *види* перегляду судових рішень:

- апеляційний перегляд (апеляційне провадження) (статті 292–326);
- касаційний перегляд (касаційне провадження) (статті 327–360);
- перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (статті 361–369).

У статтях 361–369 глави 3 розділу «Перегляд судових рішень» КАС України передбачено:

- підстави перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 361);
- право подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 362);
- порядок і строк подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 363);
- форма та зміст заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 364);
- порядок подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 365 КАС України);
- відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 366);
- відмова від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та її наслідки (ст. 367);

¹⁶³ Там само. С. 1123.

– порядок здійснення перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 368);

– судові рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 369)¹⁶⁴.

Подібно до апеляційного і касаційного перегляду сутність перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами полягає у повторному переоцінюванні судових рішень. Принципова відмінність перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами від апеляційного і касаційного перегляду полягає у його підставах. Так, перегляд судових рішень здійснюється за:

1) *нововиявленими обставинами* (пункти 1–3 ч. 2 ст. 361 КАС України):

– істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

– установлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної чинності, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі;

– скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду;

2) *виключними обставинами* (пункти 1–3 ч. 5 ст. 361) вважаються:

– установлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом у вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане;

– установлення вироком суду, що набрав законної чинності, вини судді у вчиненні кримінального правопорушення, внаслідок якого було ухвалено судові рішення;

– установлення міжнародною судовою установою, юрисдикцію якої визнано Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення цієї справи судом.

¹⁶⁴ Там само. С. 1124.

Як бачимо, перегляд судових рішень за правилами статей 361–369 глави 3 розділу «Перегляд судових рішень» КАС України здійснюється за:

- нововиявленими обставинами (ч. 2 ст. 361);
- виключними обставинами (ч. 5 ст. 361 КАС України).

Завданням провадження за *нововиявленими обставинами* є перегляд адміністративної справи, провадження в якій вже закінчилося, і було ухвалено судові рішення, з фактичних і правових підстав у зв'язку з виявленням обставин, про які не міг знати адміністративний суд. Ідеться про випадки, коли немає вини адміністративного суду у неправосудності судового рішення. Підставою такого провадження є виявлення таких обставин, які об'єктивно існували на момент вирішення адміністративної справи, але не були й не могли бути відомі адміністративному суду і хоча б одній особі, яка брала участь у справі¹⁶⁵.

Важливо не порушувати баланс між можливістю переглянути судові рішення за нововиявленими обставинами і принципом юридичної визначеності, який є складовою верховенства права. Принцип юридичної визначеності вимагає, серед іншого, що якщо адміністративні суди остаточно вирішили адміністративну справу, то їхнє рішення не може ставитися під сумнів. Юридична визначеність передбачає повагу до принципу *res judicata*, що є принципом остаточності рішень. Цей принцип наголошує, що жодна сторона не може вимагати перегляду остаточного й обов'язкового судового рішення з метою повторного слухання та ухвалення нового рішення в адміністративній справі. Відхилення від цього принципу можна виправдати лише наявністю обставин суттєвого і непереборного характеру¹⁶⁶. Європейський суд з прав людини допускає можливість судового перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, але лише у межах, що не порушують принципу юридичної визначеності¹⁶⁷.

Провадження, яке відкривається у зв'язку з переглядом судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, є сьомою стадією адміністративного процесу, якій передують такі стадії:

- 1) відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 171);
- 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження) (статті 173–183);

¹⁶⁵ Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Київ : Юстиніан, 2009. С. 889.

¹⁶⁶ Там само. С. 891.

¹⁶⁷ Case of Pravednaya v. Russia (Application no. 69529/01) // HUDOC : сайт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-67506>.

- 3) врегулювання спору за участю судді (статті 184–188);
- 4) розгляд адміністративної справи по суті (статті 192–256);
- 5) апеляційне провадження (статті 292–326);
- 6) касаційне провадження (статті 327–360).

Своєю чергою, перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами складається із таких **стадій**:

1) відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 366);

2) підготовка адміністративної справи до перегляду судового рішення;

3) перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 368).

Отже, перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами здійснюється виключно з підстав, передбачених ст. 361 КАС України, за наявності в особи права подати заяву про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 362).

Відкриттю провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 366) передують подання заяви визначеного КАС України змісту і форми (статті 364, 365).

Порядок здійснення перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами й види судових рішень за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами передбачено статтями 368, 369 КАС України.

Підстави перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами або виключними обставинами

Перегляд судових рішень, відповідно до статей 361–369 КАС України, може здійснюватися з підстав нововиявлених і виключних обставин (частини 2, 5 ст. 361). У частинах 2 і 5 ст. 361 КАС України передбачені виняткові переліки нововиявлених і виключних обставин.

Підставами перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є (ч. 2 ст. 361):

1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної чинності, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі;

3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, що підлягає перегляду.

Не є підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами (ч. 4 ст. 361 КАС України):

1) переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи;

2) докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом¹⁶⁸.

Підставами перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є (ч. 5 ст. 361):

1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконане;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні кримінального правопорушення, внаслідок якого було ухвалено судове рішення;

3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикцію якої визнано Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення цієї справи судом.

Під час перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду під час ухвалення судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову (ч. 6 ст. 361).

Підстави перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами обумовлюють (визначають) порядок подання заяви (підсудність заяви) про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами і вид адміністративного суду, який має за наявності підстав, указаних у заяві про перегляд, переглянути судові рішення (ст. 365 КАС України).

Право подавати заяву про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами або виключними обставинами

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки, мають право подати заяву про перегляд судового рішення адміністративного суду будь-якої інстанції (першої, апеляційної чи

¹⁶⁸ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 1130.

касаційної інстанції), яке набрало законної сили, за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 362 КАС України).

Для здійснення права подати заяву про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами потрібна така сукупність **умов**:

– заява про перегляд подається учасником адміністративної справи чи особою, яка не брала участі у цій справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та/або обов'язки;

– заява про перегляд подається щодо судового рішення, яке набрало законної чинності;

– існують підстави для перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, передбачені ст. 361 КАС України.

Провадження за нововиявленими або виключними обставинами відкривається (ст. 366) за заявою, яка формою і змістом має відповідати приписам ст. 364 КАС України.

Під час подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами мають бути дотримані строки її подання, передбачені ст. 363 КАС України.

Строк подання заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами або виключними обставинами

Строки подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами залежать від конкретного виду обставини (підстави перегляду судового рішення), передбаченого ст. 361 КАС України.

Заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами може бути подано (ч. 1 ст. 363):

1) з підстави, визначеної п. 1 ч. 2 ст. 361 КАС України, – учасниками справи протягом тридцяти днів з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про існування таких обставин;

2) з підстави, визначеної п. 2 ч. 2 ст. 361 КАС України, – учасниками справи протягом тридцяти днів з дня, коли вирок (ухвала) у кримінальному провадженні набрав (набрала) законної чинності;

3) з підстави, визначеної п. 3 ч. 2 ст. 361 КАС України, – учасниками справи протягом тридцяти днів з дня набрання законної чинності судовим рішенням, яким скасовано судові рішення, що стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду;

4) з підстави, визначеної п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України, – учасниками справи протягом тридцяти днів з дня офіційного оприлюднення відповідного рішення Конституційного Суду України;

5) з підстави, визначеної п. 2 ч. 5 ст. 361 КАС України, – учасниками справи протягом тридцяти днів з дня, коли вирок у кримінальному провадженні набрав законної сили;

6) з підстави, визначеної п. 3 ч. 5 ст. 361 КАС України, – особою, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикцію якої визнано Україною, протягом тридцяти днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про набуття цим рішенням статусу остаточного.

З урахуванням положень ч. 1 ст. 363 КАС України заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами може бути подана:

1) з підстави, визначеної п. 1 ч. 2 ст. 361 КАС України, – не пізніше трьох років з дня набрання таким судовим рішенням законної чинності;

2) з підстав, визначених пунктами 2, 3 ч. 2 та ч. 5 ст. 361 КАС України, – не пізніше десяти років з дня набрання таким судовим рішенням законної чинності.

Строки, визначені в ч. 2 ст. 363 КАС України, не можуть бути поновлені (ч. 3 ст. 363)¹⁶⁹.

Форма і зміст заяви

Заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами за формою і змістом мають відповідати вимогам КАС України щодо оформлення позовних заяв до суду першої інстанції (ч. 1 ст. 364).

У заяві про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами зазначаються (ч. 2 ст. 364 КАС України):

1) найменування адміністративного суду, до якого подається заява про перегляд, номер справи;

2) повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові (для фізичних осіб) заявника, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштові індекси, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та адреса електронної пошти, офіційна електронна адреса, за наявності;

3) ім'я (найменування) інших учасників справи;

¹⁶⁹ Там само. С. 1132.

4) судові рішення, про перегляд якого за нововиявленими або виключними обставинами подається заява;

5) нововиявлені або виключні обставини, якими обґрунтовується вимога про перегляд судового рішення, дата їх відкриття або встановлення;

6) посилання на докази, що підтверджують наявність нововиявлених або виключних обставин;

7) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

До заяви додаються (ч. 3 ст. 364):

1) копії заяви відповідно до кількості учасників справи;

2) документ про сплату судового збору;

3) докази, що підтверджують наявність нововиявлених або виключних обставин;

4) у разі пропуску строку на подання заяви – клопотання про його поновлення;

5) клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикцію якої визнано Україною, в органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи, якщо її немає у розпорядженні особи, яка подала заяву, – у разі подання заяви про перегляд судового рішення з підстави, визначеної п. 3 ч. 5 ст. 361 КАС України.

Судовий збір за подання і розгляд заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами не сплачується (ч. 4 ст. 364 КАС України). Розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються Законом України «Про судовий збір».

Слід наголосити, що відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» судовий збір не справляється за подання заяви про перегляд Верховним Судом України судового рішення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикцію якої визнано Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення справи судом¹⁷⁰.

Як бачимо з аналізу п. 1 ч. 2 ст. 3 КАС України, судовий збір не справляється за подання заяви про перегляд лише за однієї виключної обставини – встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикцію якої визнано Україною, *порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом*.

¹⁷⁰ Там само. С. 1133.

Натомість ч. 2 ст. 3 Закону України не передбачено звільнення від сплати судового збору з двох інших виключних обставин, передбачених ч. 5 ст. 361 КАС України:

1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні кримінального правопорушення, внаслідок якого було ухвалено судове рішення.

Отже, приписи ч. 4 ст. 364 КАС України, ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» є обопільно суперечливими та неузгодженими. Тому зміст ч. 4 ст. 364 КАС України і ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від сплати судового збору за подання заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами слід привести у відповідність між собою¹⁷¹.

Подання заяви (підсудність заяви)

Вид адміністративного суду, до якого подається заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (підсудність заяви), залежить від підстав, з яких подано цю заяву. Тобто кожна підстава перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами обумовлює вид адміністративного суду, до якого слід звернутися із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

Заява про перегляд судового рішення суду першої інстанції з підстав, визначених ч. 2, пп. 1, 2 ч. 5 ст. 361 КАС України, подається до суду, який ухвалив судове рішення (ч. 1 ст. 365 КАС України).

Заява про перегляд судових рішень судів апеляційної і касаційної інстанцій з підстав, зазначених у ч. 1 ст. 365 КАС України (ч. 2, п. 1, 2 ч. 5 ст. 361), якими змінено або скасовано судове рішення, подається до суду тієї інстанції, яким змінено або ухвалено нове судове рішення (ч. 2 ст. 365).

Заява про перегляд судового рішення з підстави, визначеної п. 3 ч. 5 ст. 361 КАС України (встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикцію якої визнано Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення цієї справи судом), подається до Верховного Суду і розглядається у складі Великої Палати Верховного Суду (ч. 3 ст. 365)¹⁷².

¹⁷¹ Там само. С. 1133.

¹⁷² Там само. С. 1134.

Заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами за наявності підстав може подаватися до усіх без винятку адміністративних судів (ст. 365 КАС України):

- 1) адміністративних судів першої інстанції (ст. 22);
- 2) адміністративних судів апеляційної інстанції (ст. 22);
- 3) адміністративного суду касаційної інстанції (ст. 22);
- 4) Великої Палати Верховного Суду (статті 23, 24).

Стадії провадження за нововиявленими обставинами або виключними обставинами

Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами складається із таких підстадій (частин):

1) відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 366);

2) підготовка адміністративної справи до перегляду судового рішення. Під час підготовки адміністративної справи до перегляду застосовуються ті норми КАС України, що і для провадження в адміністративному суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд (статті 179–183, 306, 307, 340).

Оскільки у суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи (ч. 2 ст. 368), - то відповідно до приписів ч. 3 ст. 262 КАС України підготовче засідання під час розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться.

Якщо адміністративна справа переглядається за правилами провадження в адміністративному суді апеляційної інстанції, то застосовуються положення статті 306, 307 КАС України;

У разі перегляду адміністративної справи за правилами провадження в адміністративному суді касаційної інстанції підготовка адміністративної справи здійснюється відповідно до приписів ст. 340 КАС України;

3) перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 368).

Справа розглядається за правилами, встановленими КАС України для провадження в адміністративному суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд. Наприклад, в адміністративному суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи (ч. 2 ст. 368 КАС України).

Отже, підстадіям (частинам) перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами притаманні процесуальні правила провадження, у якому здійснюється перегляд (провадження в адміністративному суді першої інстанції, апеляційне провадження, касаційне провадження).

Водночас стадіям провадження за нововиявленими або виключними обставинами притаманні також і загальні процесуальні правила розгляду і вирішення адміністративних справ, зокрема:

- 1) дотримання визначених КАС України строків звернення до адміністративного суду і строків розгляду адміністративної справи;
- 2) проведення загальних процедур судового засідання щодо розгляду адміністративної справи;
- 3) забезпечення процесуальних прав учасників адміністративної справи¹⁷³.

Відкриття провадження

Заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами подається до адміністративного суду з дотриманням:

- строків подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 363);
- порядку подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (підсудності заяви) (ст. 365).

Після отримання суддею адміністративного суду заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, у порядку, передбаченому ст. 31 КАС України, цей суддя (суддя-доповідач) перевіряє заяву (частини 1, 2 ст. 366).

Так, протягом п'яти днів з дня після надходження заяви до адміністративного суду суддя (суддя-доповідач) перевіряє її відповідність вимогам ст. 364 КАС України й ухвалює рішення про відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 2 ст. 366).

Щодо заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, яка не відповідає приписам статей 364, 169, 363 КАС України, можуть настати такі процесуальні **наслідки** (ст. 366):

- до заяви, не оформленої відповідно до вимог, установлених ст. 364 КАС України (форма та зміст заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами), застосовуються правила статті 169 КАС України, так, суддя, встановивши невідповідність форми і змісту позовної заяви приписам статей 160, 161 КАС України, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху (ч. 1 ст. 169);

¹⁷³ Там само. С. 1150.

– заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами повертається заявникові без розгляду, якщо заяву подано після закінчення строку, встановленого ч. 1 ст. 363 КАС України, і суд відхилив клопотання про його поновлення (ч. 4 ст. 366);

– адміністративний суд відмовляє у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, якщо таку заяву подано до адміністративного суду після закінчення строку, визначеного ч. 2 ст. 363 КАС України.

Якщо заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами не має недоліків і відповідає приписам статей 363, 364 КАС України, суддя (суддя-доповідач) відкриває провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про що постановляє ухвалу.

Відкривши провадження за нововиявленими або виключними обставинами, суддя (суддя-доповідач) надсилає учасникам справи копії заяви про перегляд і призначає дату, час та місце судового засідання, про що повідомляє учасників справи (ч. 6 ст. 366).

Якщо в заяві міститься клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикцію якої визнано Україною, суддя (суддя-доповідач) невідкладно після відкриття провадження у справі постановляє ухвалу про витребування такої копії рішення разом з її автентичним перекладом від органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи (ч. 7 ст. 366 КАС України)¹⁷⁴.

Підготовка адміністративної справи до перегляду судового рішення

Статтями 361–369 КАС України безпосередньо не передбачено процедури підготовки адміністративної справи до перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Водночас у ч. 2 ст. 368 передбачено, що адміністративна справа про перегляд розглядається за правилами, встановленими КАС України для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд. Тобто якщо адміністративна справа переглядається за **правилами**:

- провадження в адміністративному суді першої інстанції, – то діють правила, передбачені статтями 159–291 КАС України;
- апеляційного провадження, – то діють правила, передбачені статтями 292–326 КАС України;

¹⁷⁴ Там само. С. 1151.

– касаційного провадження, – то мають бути застосовані правила, передбачені статтями 327–360 КАС України.

У межах кожного із цих трьох видів проваджень – провадження в адміністративному суді першої інстанції, апеляційного провадження, касаційного провадження – проводяться підготовчі дії, має місце підготовче провадження (підготовка адміністративної справи до судового розгляду).

Зміст та особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду у кожному з цих проваджень регулюються спеціальними статтями КАС України¹⁷⁵.

Так, підготовче засідання в адміністративному суді першої інстанції проводиться відповідно до приписів ст. 180 КАС України. Однак нагадаємо, що оскільки за приписами ч. 2 ст. 368 КАС України у суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи, то згідно з ч. 3 ст. 262 КАС України підготовче засідання під час розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться.

Підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду передбачається ст. 306 КАС України.

Суддя-доповідач у порядку підготовки справи до касаційного розгляду вчиняє підготовчі дії відповідно до приписів ст. 340 КАС України. Завершивши підготовчі дії в адміністративній справі, суддя (суддя-доповідач) призначає справу до судового розгляду по суті (статті 183, 307, 340 КАС України), про що постановляється ухвала.

Отже, підготовка адміністративної справи до перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами здійснюється відповідно до:

1) правил провадження, за якими здійснюється перегляд (ч. 2 ст. 368);

2) приписів статей КАС України про провадження, за якими здійснюється перегляд:

– провадження в адміністративному суді першої інстанції – діють правила, передбачені статтями 159–291 КАС України;

– апеляційне провадження – діють правила, передбачені статтями 292–326 КАС України;

– касаційне провадження – діють правила, передбачені статтями 327–360 КАС України.

¹⁷⁵ Там само. С. 1152.

Перегляд судового рішення

Перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами притаманні такі **ознаки**:

1) здійснюється за загальними процесуальними правилами розгляду і вирішення адміністративних справ, зокрема, з дотриманням: а) визначених КАС України строків розгляду адміністративної справи; б) процедур проведення судового засідання щодо розгляду адміністративної справи; в) процесуальних прав учасників адміністративної справи;

2) перегляд у певній адміністративній справі здійснюється за правилами, встановленими КАС України для провадження в адміністративному суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд. В адміністративному суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи (ч. 2 ст. 368).

Отже, розгляньмо порядок здійснення перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 368 КАС України):

– заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами розглядається у судовому засіданні протягом тридцяти днів з дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами;

1) адміністративна справа розглядається за правилами, встановленими КАС України для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд; у суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи; неявка заявника або інших учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду;

2) під час перегляду за нововиявленими або виключними обставинами сторони користуються правами, визначеними ст. 47 КАС України;

3) за результатами перегляду рішення чи ухвали за нововиявленими або виключними обставинами адміністративний суд може:

– відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та залишити відповідне судове рішення в силі;

– задовольнити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення;

– скасувати судове рішення і закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду.

4) за результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами Верховний Суд може також скасувати судові рішення (судові рішення) повністю або частково і передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції.

Рішення адміністративного суду за наслідками перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами або виключними обставинами

У разі відмови в задоволенні заяви про перегляд рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд постановляє ухвалу. У разі задоволення заяви про перегляд судового рішення з підстав, визначених ч. 2, пп. 1, 2 ч. 5 ст. 361 КАС України, та скасування судового рішення, що переглядається, адміністративний суд (ч. 1 ст. 369 КАС України):

- 1) ухвалює рішення, якщо переглядалося рішення суду;
- 2) ухвалює постанову, якщо переглядалася постанова;
- 3) постановляє ухвалу, якщо переглядалася ухвала.

Верховний Суд за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з підстави, визначеної п. 3 ч. 5 ст. 361 КАС України, ухвалює постанову.

Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами може бути оскаржено у порядку, встановленому КАС України для оскарження судових рішень суду відповідної інстанції. З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі (ч. 2 ст. 369).

У разі залишення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами без задоволення інші учасники справи можуть вимагати компенсації особою, яка її подала, судових витрат, понесених ними під час провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 3 ст. 369 КАС України)¹⁷⁶.

§ 4. Відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі

Для забезпечення (здійснення, захисту, відновлення) суб'єктивних прав та інтересів осіб, які брали участь у розгляді й вирішенні адміністративної справи, матеріали якої втрачено, КАС України закріплено процесуальний інститут так званого відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі.

¹⁷⁶ Там само. С. 1154.

Відновлення втраченого судового провадження як стадія адміністративного процесу, своєю чергою, складається з таких частин:

1) відкриття провадження щодо відновлення втраченого судового провадження (статті 384–388);

2) підготовка до розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження (статті 173–183, 384–388);

3) розгляд заяви про відновлення втраченого судового провадження (статті 389, 390).

Слід розуміти, що метою відновлення втраченого судового провадження є виготовлення наново судових рішень у певній адміністративній справі. Відновлення власне судового провадження, як це спершу може видатися з назви розділу V КАС України «Відновлення втраченого судового провадження», не є самоціллю; це провадження відновлюється з метою легалізації, визнання чинності конкретного судового рішення (судових рішень, усієї адміністративної справи), про яке заявляє особа чи ухвалює рішення адміністративний суд.

Отже, **мета** відновлення втраченого судового провадження – відтворити, відновити (роздрукувати) судові рішення (судові рішення, адміністративну справу), яке було втрачене (втрачені), для забезпечення прав та інтересів особи.

По суті, відновлення втраченого судового провадження – це виготовлення (друк) одного судового рішення, декількох судових рішень чи адміністративної справи в цілому залежно від того, що саме визначено особою або адміністративним судом втраченим і таким, що треба відновити.

Існують такі **види** відновлення втраченого судового провадження:

1) залежно від обсягу і змісту відновлення втраченого судового провадження:

– відновлення одного судового рішення – ухвали, рішення, постанови;

– відновлення двох і більше судових рішень;

– відновлення усієї адміністративної справи;

2) залежно від суб'єкта:

– відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі за заявою учасника справи;

– відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі за ініціативою адміністративного суду першої інстанції;

3) залежно від стадії адміністративного процесу:

– відновлення втраченого судового провадження на стадії відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 171);

– відновлення втраченого судового провадження на стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження) (статті 173–183);

– відновлення втраченого судового провадження на стадії врегулювання спору за участю судді (статті 184–188);

– відновлення втраченого судового провадження на стадії розгляду адміністративної справи по суті (статті 192–256);

– відновлення втраченого судового провадження на стадії апеляційного провадження (статті 292–326);

– відновлення втраченого судового провадження на стадії касаційного провадження (статті 327–360);

– відновлення втраченого судового провадження на стадії перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (статті 361–369);

– відновлення втраченого судового провадження на стадії виконавчого провадження (виконання судових рішень) (статті 370–383 КАС України, Закон України «Про виконавче провадження»);

– відновлення втраченого судового провадження на стадії відновлення втраченого судового провадження (статті 384–391).

Статтями 384–391 розділу V «Відновлення втраченого судового провадження» КАС України передбачено порядок, суб'єктів та особливості відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі, а саме:

1) порядок відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі (ст. 384);

2) особи, які мають право звертатися до суду із заявою про відновлення втраченого судового провадження (ст. 385);

3) підсудність заяви про відновлення втраченого судового провадження (ст. 386);

4) форма та зміст заяви про відновлення втраченого судового провадження (ст. 387);

5) наслідки недодержання вимог до змісту та форми заяви про відновлення втраченого судового провадження, залишення заяви без розгляду чи відмова у відкритті провадження за заявою (ст. 388);

6) розгляд заяви про відновлення втраченого судового провадження (ст. 389);

7) ухвала суду за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження (ст. 390);

8) звільнення заявника від судових витрат (ст. 391 КАС України).

Судове провадження може бути втрачено внаслідок стихійного лиха (пожежа, повінь, землетрус тощо), протиправних дій зацікавлених

осіб (крадіжка, знищення) або недбалості працівників апарату суду. Іноді виникає потреба поновити судове провадження, яке було знищено у зв'язку із закінченням строку зберігання судових справ та документів¹⁷⁷.

Отже, судове провадження може бути втрачене внаслідок різних юридичних **фактів**¹⁷⁸, а саме:

- рішень, дій чи бездіяльності фізичних осіб;
- стихійних лих: повені, пожежі, землетрусу;
- катастроф екологічного чи техногенного змісту;
- війн, збройних конфліктів, терористичних актів, загарбання територій держави;
- інших непередбачуваних непереборних фактичних обставин (юридичних фактів)¹⁷⁹.

У чому саме полягає так зване втрачене судове провадження? Назвемо деякі приклади, коли судові рішення з різних причин можуть бути втрачені:

- повністю або частково загублені;
- повністю або частково знищені;
- повністю або частково викрадені;
- доступ до судових рішень повністю або частково унеможливлено;
- судові рішення повністю або частково втратили якість документів.

Необхідність у відновленні втраченого судового провадження може бути обумовлена потребою:

- захисту, забезпечення суб'єктивних прав та інтересів особи, яка брала участь у судовому провадженні, про відновлення якого вона заявляє;

¹⁷⁷ Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. С. 1011.

¹⁷⁸ Юридичні факти – це конкретні життєві обставини, з наявністю та/або відсутністю яких норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правових відносин. Юридичні факти є життєвими обставинами (діями та подіями, наявними або відсутніми, такими, що залежать або не залежать від волі людини), що прямо або опосередковано визначені гіпотезою норми права; саме вони є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин (Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 232).

¹⁷⁹ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 1180.

– розгляду і вирішення адміністративної справи у розумні процесуальні строки адміністративними судами, відповідно до приписів КАС України;

– усунення процесуальних перешкод для учасників адміністративної справи чи адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу, провадження в якій відновлюється.

Під час розгляду справ про відновлення втраченого судового провадження безпосередньо захищаються не порушені матеріальні суб'єктивні права чи свободи, а процесуальні права, пов'язані з втраченою судового провадження та зняттям перешкод у їх реалізації. Перешкоди у реалізації процесуальних прав полягають у тому, що всупереч приписам процесуального закону особи, які брали участь у справі, не можуть здійснювати їх процесуальні права: ознайомлюватися з матеріалами справи, одержувати копії рішень, ухвал, знайомитися із журналом судового засідання, знімати з нього копії та подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, прослуховувати запис фіксування судового засідання технічними засобами, робити з нього копії, подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, оскаржувати рішення та ухвали суду, тому що судове провадження втрачено¹⁸⁰.

Зважаючи на завдання адміністративного судочинства – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України), можна зробити висновок, що, забезпечуючи процесуальні права й інтереси учасників адміністративної справи через відновлення втраченого судового провадження (статті 384–391 КАС України), адміністративний суд, зрештою, захищає матеріальні права, свободи й інтереси фізичних і юридичних осіб.

Оскільки втрачене судове провадження відновлюється з метою усунення процесуальних перешкод для учасників адміністративної справи або адміністративних судів, які розглядають і вирішують цю адміністративну справу, то втрачене судове провадження в адміністративній справі може бути відновлене за заявою учасника адміністративної справи або за ініціативою суду (ст. 385 КАС України).

Отже, зміст та обсяг відновлення втраченого судового провадження цілком залежать від процесуального розсуду учасника адміністративної справи (якщо втрачене провадження відновлюється за його заявою) чи процесуального розсуду адміністративного суду

¹⁸⁰ Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. С. 1010.

першої інстанції (якщо саме адміністративний суд проявив ініціативу щодо відновлення втраченого провадження).

Визначені зміст та обсяг відновлення втраченого судового провадження (одне судове рішення, два і більше судових рішень, уся адміністративна справа) визначають, відповідно, зміст та обсяг наступної процесуальної діяльності адміністративного суду першої інстанції, який здійснює відновлення втраченого судового провадження.

Адміністративний суд першої інстанції оцінює обґрунтованість і необхідність відновлення заявленої кількості втрачених судових рішень чи адміністративної справи повністю, частково погоджуючись чи повністю не погоджуючись із таким відновленням.

Статтею 384 КАС України передбачено, що відновлення повністю або частково втраченого судового провадження в адміністративній справі, закінченій ухваленням судового рішення або в якій провадження було закрито, проводиться у порядку, встановленому статтями 385–390 КАС України.

Підсудність заяви про відновлення втраченого судового провадження

Підсудність заяви про відновлення втраченого судового провадження передбачено ст. 386 КАС України – заява про відновлення втраченого судового провадження подається до суду, який розглядав справу як суд першої інстанції (ст. 386 КАС України). Тобто відновлення втраченого судового провадження має зніціюватися в адміністративному суді першої інстанції, який розглядав адміністративну справу, і судові рішення (адміністративну справу) в якій слід відновити. Адміністративні суди апеляційної, касаційної інстанцій не наділено повноваженнями відновлювати втрачене апеляційне чи касаційне провадження, за винятком випадків, якщо вони розглядали адміністративну справу як адміністративні суди першої інстанції (статті 22, 266, 267, 273, 27, 285, 290 КАС України)¹⁸¹.

Заява про відновлення втраченого судового провадження

Заява про відновлення втраченого судового провадження подається до адміністративного суду першої інстанції учасником адміністративної справи за формою і змістом, передбаченими ст. 387 КАС України, з дотриманням правил підсудності (ст. 386).

Форма, зміст і строки подання заяви про відновлення втраченого судового провадження передбачено ст. 387 КАС України.

¹⁸¹ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 1186.

Форма і зміст заяви про відновлення втраченого судового провадження

Заява про відновлення втраченого судового провадження подається до суду в письмовій формі, й у ній має бути зазначено (частини 1, 2 ст. 387 КАС України):

1) про відновлення якого судового провадження або якої його частини просить заявник;

2) які особи брали участь у справі й у якому процесуальному статусі, їх найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові за його наявності (для фізичних осіб), їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб); ідентифікаційні коди юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України або реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності, або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, якщо відповідні дані відомі заявникові;

3) номери засобів зв'язку учасників судового процесу (телефон, факс, адреса електронної пошти, офіційна електронна адреса тощо), якщо вони відомі заявникові;

4) наявні у заявника відомості про обставини втрати судового провадження, місцезнаходження копій матеріалів провадження або даних щодо таких копій;

5) документи, відновлення яких заявник вважає необхідним, і з якою метою.

До заяви про відновлення втраченого судового провадження додаються документи або їх копії, навіть не посвідчені в установленому порядку, що збереглися в заявника або у справі, копії заяви відповідно до кількості учасників справи, а у разі необхідності – клопотання про поновлення строку на подання заяви про відновлення втраченого судового провадження (ч. 3 ст. 387 КАС України)¹⁸².

Строки подання заяви про відновлення втраченого судового провадження

Заява про відновлення втраченого судового провадження може бути подана до суду незалежно від строку зберігання судового провадження, крім випадку, передбаченого ч. 5 ст. 387 КАС України (ч. 4 ст. 387).

Заява про відновлення втраченого судового провадження для виконання судового рішення може бути подана до закінчення строку

¹⁸² Там само. С. 1187.

пред'явлення виконавчого документа до виконання. Суд може поновити зазначений строк, якщо за клопотанням заявника визнає причини його пропуску поважними (ч. 5 ст. 387 КАС України)¹⁸³.

Розгляд заяви про відновлення втраченого судового провадження

Під час розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження суд бере до уваги (ч. 1 ст. 389 КАС України):

а) частину справи, яка зберіглася (окремі томи, жетони, матеріали з архіву суду тощо);

б) документи, надіслані (видані) адміністративним судом учасникам судового процесу та іншим особам до втрати справи, копії таких документів;

в) матеріали виконавчого провадження, якщо воно здійснювалося за результатами розгляду справи;

г) будь-які інші документи і матеріали, подані учасниками судового процесу, за умови, що вони є достатніми для відновлення справи;

г) відомості Єдиного державного реєстру судових рішень;

д) дані, що містяться в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі;

е) будь-які інші відомості, документи тощо, отримані у законний спосіб з інших офіційних джерел.

Адміністративний суд першої інстанції може допитати як свідків осіб, які були присутні під час вчинення процесуальних дій, учасників справи (їх представників), а в необхідних випадках – осіб, які входили до складу суду, що розглядав справу, з якої втрачено провадження, а також осіб, які виконували судові рішення, та вчиняти інші процесуальні дії, передбачені КАС України, з метою відновлення втраченого судового провадження (ч. 2 ст. 389).

Розгляд заяви про відновлення втраченого судового провадження здійснюється за правилами КАС України з урахуванням особливостей, передбачених розділом V «Відновлення втраченого судового провадження» (ч. 3 ст. 389).

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАС України, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) (частини 1–3 ст. 12):

– спрощене позовне провадження призначається для розгляду справ незначної складності й інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи;

¹⁸³ Там само. С. 1188.

– загальне позовне провадження призначається для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Отже, всі адміністративні справи в адміністративному процесі, які розглядаються і вирішуються у судовому засіданні, вирішуються у **порядку** (ст. 257):

1) спрощеного позовного провадження: за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка адміністративна справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у ч. 4 ст. 257 КАС України;

2) загального позовного провадження: за правилами загального позовного провадження розглядаються адміністративні справи у спрах:

– щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених КАС України;

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

– про примусове відчуження земельної ділянки й інших об'єктів нерухомого майна, на ній розміщених, із мотивів суспільної необхідності;

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

Оскільки втрачені можуть бути процесуальні документи, адміністративні справи, ухвалені / розглянуті за правилами як загального, так і спрощеного позовного провадження, то порядок їх відновлення залежатиме від правил провадження, за яким розглядалася адміністративна справа (чи у якому втрачено процесуальні документи), провадження в якій втрачено і потрібно її відновлення. Тобто якщо втрачене провадження розглядалося за правилами спрощеного позовного провадження, то його відновлення відбувається за правилами спрощеного позовного провадження. Якщо втрачено адміністративну справу загального позовного провадження, то вона (процесуальні документи) відновлюється за правилами такого ж загального позовного провадження.

Заява про відновлення втраченого судового провадження може розглядатися адміністративним судом як за **правилами** спрощеного,

так і за правилами загального позовного провадження залежно від форми первісного втраченого адміністративного судочинства.

На підставі зібраних і перевірених матеріалів адміністративний суд першої інстанції постановляє ухвалу про відновлення втраченого судового провадження повністю або в частині, яку, на його думку, необхідно відновити (ч. 1 ст. 390). Після такої ухвали виготовляються (роздруковуються) судові рішення (вся адміністративна справа), про відновлення яких і постановлено ухвалу.

Види та обсяг судових рішень, які відновлюються адміністративним судом першої інстанції, залежать від мети, з якою особа-заявник просить відновити втрачене судове провадження.

Відновлення втраченого судового провадження – це виготовлення раніше втрачених судових рішень, зазначених особою у заяві про відновлення втраченого судового провадження чи визначених на розсуд адміністративним судом першої інстанції¹⁸⁴.

Ухвала суду за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження

На підставі зібраних і перевірених матеріалів суд постановляє ухвалу про відновлення втраченого судового провадження повністю або в частині, яку, на його думку, необхідно відновити (ч. 1 ст. 390 КАС України).

В ухвалі суду про відновлення втраченого судового провадження зазначається, на підставі яких конкретно даних, поданих до суду і досліджених у судовому засіданні, суд вважає встановленим зміст відновленого судового рішення, наводяться висновки суду про доведеність того, які докази досліджувалися судом і які процесуальні дії вчинялися щодо втраченого провадження (ч. 2 ст. 390 КАС України).

У разі недостатності зібраних матеріалів для точного відновлення втраченого судового провадження суд відмовляє у відновленні втраченого судового провадження і роз'яснює учасникам справи право на повторне звернення з такою самою заявою за наявності необхідних документів (ч. 3 ст. 390 КАС України).

Після набрання законної чинності ухвалою суду, визначеною ч. 3 ст. 390 КАС України, суд касаційної інстанції закриває касаційне провадження за касаційною скаргою у справі, провадження в якій втрачено (ч. 4 ст. 390).

Отже, за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження адміністративним судом першої інстанції може бути постановлена ухвала (частини 1–3 ст. 390 КАС України):

¹⁸⁴ Там само. С. 1198.

- про відновлення втраченого судового провадження повністю;
- про відновлення втраченого судового провадження в частині;
- про відмову у відновленні втраченого судового провадження.

Ухвалі адміністративного суду першої інстанції за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження притаманні такі правила і сутнісні ознаки:

1) зміст, порядок проголошення, набрання законної чинності, оскарження та особливості ухвали за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження передбачено «загальними» (статті 241, 242, 243, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254) й «особливими» нормами (ст. 390) КАС України;

2) в ухвалі за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження адміністративний суд першої інстанції висловлює висновки щодо можливості та повноти відновлення втраченого судового провадження;

3) ухвала за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження має відповідати вимогам щодо судового рішення, тобто має бути законною та обґрунтованою (ст. 242), своєчасною, вмотивованою, повною, безумовною і чіткою, має бути дотримана її процесуальна форма ;

4) ухвала за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження, яка під час судового засідання викладається окремим документом, постановляється у нарадчій кімнаті та підписується складом суду, який розглядає справу (ч. 6 ст. 243); ухвала, постановлена у судовому засіданні, проголошується негайно після її постановлення (ч. 8 ст. 243);

5) ухвала за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження викладається письмово у паперовій та електронній формах, судові рішення викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (в разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, що входять до складу колегії) (частини 7, 10 ст. 243);

6) ухвала за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження складається зі вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин (ч. 1 ст. 248);

7) ухвала за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження (повна або скорочена) проголошується у судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно

після виходу адміністративного суду першої інстанції з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, установлених КАС України (ч. 16 ст. 10, ч. 1 ст. 250).

Головуючий у судовому засіданні роз'яснює зміст ухвали, порядок і строк її оскарження (ч. 3 ст. 250 КАС України).

Датою постановлення ухвали є дата її проголошення (незалежно від того, яка ухвала була проголошена – повна чи скорочена). Датою постановлення ухвали у порядку письмового провадження є дата складення повної ухвали (ч. 5 ст. 250 КАС України).

У разі проголошення у судовому засіданні тільки вступної та резолютивної частин ухвали (скорочена ухвала) адміністративний суд першої інстанції повідомляє, коли буде складена повна ухвала (ч. 6 ст. 250 КАС України).

Ухвала (повна або скорочена) підписується всім складом суду в день її складення і додається до справи (ч. 7 ст. 250);

8) ухвала за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження набирає законної сили негайно після її проголошення (ч. 1 ст. 256);

9) ухвала за наслідками розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження може бути оскаржена до адміністративного суду апеляційної інстанції у порядку, передбаченому КАС України (статті 292–297)¹⁸⁵.

Судові витрати

У справі про відновлення втраченого судового провадження заявник звільняється від оплати судових витрат. У разі подання завідомо неправдивої заяви судові витрати, зазанані іншими учасниками справи, відшкодовуються заявником у повному обсязі, про що суд постановляє ухвалу (ст. 391 КАС України).

У частині 1 статті 132 КАС України визначено, що судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи.

Розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються Законом України «Про судовий збір». Однак у цьому законі відсутні норми, в яких передбачено, що заявник звільняється від оплати судового збору за подання заяви про відновлення втраченого судового провадження. Так, у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» не передбачено звільнення від сплати судового збору за подання заяви про відновлення втраченого судового провадження. Також у ст. 4 Закону України «Про судовий

¹⁸⁵ Там само. С. 1156.

збір» не визначено і розміри ставок судового збору за подання заяви про відновлення втраченого судового провадження. Натомість ч. 1 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» передбачено, що судовий збір справляється за подання до суду позовної заяви та іншої заяви, передбаченої процесуальним законодавством.

Отже, приписи ст. 391 КАС України, статей 3, 4 Закону України «Про судовий збір» є обопільно суперечливими й неузгодженими. Тому зміст ст. 391 КАС України і статей 3, 4 Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від оплати судового збору слід привести у відповідність між собою¹⁸⁶.

§ 5. Порядок виконання судових рішень в адміністративних справах

Для забезпечення захисту і поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах та у відносинах із суб'єктами владних повноважень ухвалення такого, що відповідає вимогам верховенства права, судового рішення компетентним адміністративним судом у межах наявних судових процедур недостатньо. Важливим є і механізм гарантування його дієвого (вчасного і вичерпного) виконання відповідачем, зокрема, у разі, якщо він цього не робить добровільно. Саме виконанням рішень адміністративних судів завершується процес захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, адже у такий спосіб забезпечується їх доконане втілення. Неможливість виконання зводить нанівець не лише здійснення права на судовий захист, а й спричинює цілковиту зневіру людей у силу закону¹⁸⁷, підрив авторитету судової влади.

Несвоєчасне і неповноцінне виконання судових рішень є однією з найбільш суттєвих проблем сучасної правової системи України. Європейський суд з прав людини доволі часто констатує порушення права особи на судовий захист, гарантованого ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, саме у зв'язку з

¹⁸⁶ Там само. С. 1156.

¹⁸⁷ Константий О. В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів : монографія. Київ : Істина, 2015. С. 460–461; Якимчук С. О. Правовий статус органів примусового виконання судових рішень та шляхи їх реформування. *Університетські наукові записки*. 2009. № 3 (31). С. 93–96.

невиконанням судових рішень¹⁸⁸, тому він постійно наголошує на важливості їх виконання у своїх рішеннях¹⁸⁹.

Так, у рішенні «Чуйкіна проти України» Європейський суд з прав людини нагадав, що процесуальні гарантії, викладені у ст. 6 Конвенції, забезпечують кожному право звертатися до суду з позовом щодо своїх цивільних прав та обов'язків. Отже, ст. 6 Конвенції втілює «право на суд», в якому право на доступ до суду, тобто право ініціювати в судах провадження з цивільних питань, є одним з його аспектів (див. рішення від 21 лютого 1975 року у справі «Голдер проти Сполученого Королівства», пункти 28–36, Series A № 18). Крім того, порушення судового провадження саме по собі не задовольняє усіх вимог п. 1 ст. 6 Конвенції. Ціль Конвенції – гарантувати права, які є практичними й ефективними, а не теоретичними або ілюзорними. Право на доступ до суду охоплює не лише право ініціювати провадження, а й право отримати «вирішення» спору судом. Воно було б ілюзорним, якби національна правова система договірної держави дозволяла б особі подати до суду цивільний позов без гарантії того, що справу буде вирішено остаточним рішенням у судовому провадженні. Для п. 1 ст. 6 Конвенції було б неможливо детально описати процесуальні гарантії, які надаються сторонам у судовому процесі – провадженні, яке є справедливим, публічним та швидким, не гарантувавши сторонам того, що їхні цивільні спори будуть остаточно вирішені (див. рішення у справах «Мултіплекс проти Хорватії», заява №58112/00, п. 45, від 10 липня 2003 року та «Кутіч проти Хорватії», заява №48778/99, п. 25)¹⁹⁰.

Національному інституту виконання судових рішень в адміністративних справах притаманна така особливість, що він регулюється і процесуальними нормами (статті 370–383), і нормами адміністративного права (Закон України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року, Інструкція з організації примусового виконання рішень від 2 квітня 2012 року).

¹⁸⁸ Константи́й О. В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів : монографія. Київ : Істина, 2015. С. 488.

¹⁸⁹ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 1156.

¹⁹⁰ Case of Chuykina v. Ukraine // HUDOC : сайт. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-102814>.

У статтях 370–383 КАС України передбачено такі **процесуальні питання**, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах:

- обов'язковість судових рішень (ст. 370);
- судові рішення, які виконуються негайно (ст. 371);
- порядок виконання судових рішень в адміністративних справах (ст. 372);
- звернення судових рішень в адміністративних справах до виконання (ст. 373);
- виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не підлягає виконанню (ст. 374);
- зупинення виконання судового рішення (ст. 375);
- поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання (ст. 376);
- примирення сторін у процесі виконання (ст. 377);
- відстрочення і розстрочення виконання, зміна чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (ст. 378);
- заміна сторони виконавчого провадження (ст. 379);
- поворот виконання судових рішень (ст. 380);
- особливості повороту виконання в окремих категоріях адміністративних справ (ст. 381);
- судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах (ст. 382);
- визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду (ст. 383)¹⁹¹.

Натомість Закон України «Про виконавче провадження» регулює виконавче провадження як завершальну стадію судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб). *Сутність виконавчого провадження* – сукупність дій визначених у цьому Законі органів та осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, Законом України «Про виконавче провадження», іншими законами та нормативно-правовими актами, ухваленими відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», а також рішеннями, які

¹⁹¹ Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / за заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : Дакор, 2021. С. 1158.

відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню (ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження»).

Виконавче провадження – восьма у загальному переліку стадія адміністративного процесу, яка регулюється статтями 370–383 КАС України:

- 1) відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 171);
- 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження) (статті 173–183);
- 3) врегулювання спору за участю судді (статті 184–188);
- 4) розгляд адміністративної справи по суті (статті 192–256);
- 5) апеляційне провадження (статті 292–326);
- 6) касаційне провадження (статті 327–360);
- 7) перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (статті 361–369);
- 8) виконавче провадження (виконання судових рішень) (статті 370–383 КАС України, Закон України «Про виконавче провадження»);
- 9) відновлення втраченого судового провадження (статті 384–391).

Судове рішення, яке набрало законної сили або яке слід виконати негайно, є підставою для його виконання (ч. 2 ст. 372)¹⁹².

Отже, судові рішення в адміністративних справах виконуються за однієї з таких **умов**:

– судове рішення набрало законної чинності – її набрання залежить від судової інстанції, яка ухвалила це рішення та категорії адміністративної справи і регулюється спеціальними статтями 255, 256, 266, 272, 325, 359 КАС України;

– судове рішення відповідно до приписів ст. 371 КАС України має виконуватися негайно.

На стадії виконання судових рішень в адміністративних справах, в адміністративному процесі можуть виникнути такі *парастадії*:

– виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не підлягає виконанню (ст. 374);

– поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання (ст. 376);

– примирення сторін у процесі виконання (ст. 377);

– відстрочення і розстрочення виконання, зміна чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (ст. 378);

– заміна сторони виконавчого провадження (ст. 379);

– поворот виконання судових рішень (статті 380, 381);

¹⁹² Там само. С. 1158.

– судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах (ст. 382);

– визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду (ст. 383 КАС України).

Обов'язковість судових рішень

Статтею 129 Конституції України передбачено, що судові рішення є обов'язковим до виконання, а держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

Порядок і контроль виконання судового рішення передбачено КАС України і Законом України «Про виконавче провадження».

Саме через конституційну гарантію передбаченого порядку виконання судового рішення і контроль за таким виконанням забезпечується обов'язковість судових рішень.

Судове рішення, яке набрало законної чинності, є обов'язковим для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб та інших фізичних осіб і має виконуватися на всій території України, а у випадках, установлених міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, або за принципом взаємності, – за її межами (ч. 1 ст. 370 КАС України)¹⁹³.

Судове рішення, яке набрало законної сили або яке слід виконати негайно, є підставою для його виконання (ч. 2 ст. 372 КАС України). Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ч. 2 ст. 370 КАС України).

Крім ст. 370 КАС України, приписи про обов'язковість судових рішень містяться також у ст. 14 КАС України і ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Як бачимо з аналізу змісту ст. 370 КАС України, умовою обов'язковості судового рішення і його виконання є набрання ним законної чинності. Набрання законної чинності судовими рішеннями залежить від таких процесуальних **обставин**:

1) виду судового рішення – ухвала, рішення, постанова (статті 255, 256, 325, 359);

2) судової інстанції, яка ухвалила судове рішення, – адміністративний суд першої інстанції, адміністративний суд апеляційної інстанції, адміністративний суд касаційної інстанції (статті 255, 256, 325, 359 КАС України);

¹⁹³ Там само. С. 1159.

3) виду й особливостей адміністративної справи, в якій ухвалено судове рішення.

Судові рішення, які виконуються негайно

Частиною 1 ст. 371 КАС України передбачено випадки, коли судові рішення, ухвалені в адміністративних справах, виконуються негайно.

Негайно виконуються рішення суду про (ч. 1 ст. 371 КАС України):

1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць;

2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць;

3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;

4) припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;

5) уточнення списку виборців;

6) усунення перешкод та заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань;

7) накладення арешту на активи, пов'язані з фінансуванням тероризму й ті, що стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них.

Негайно також виконуються рішення суду, ухвалені в адміністративних справах, визначених пунктами 1, 5 ч. 1 ст. 263, пп. 1–4 ч. 1 ст. 283 КАС України щодо:

1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію (п. 1 ч. 1 ст. 263);

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію (п. 5 ч. 1 ст. 263);

3) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків (п. 1 ч. 1 ст. 283);

4) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків (п. 2 ч. 1 ст. 283);

5) надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі (п. 3 ч. 1 ст. 283);

6) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим

підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим (п. 4 ч. 1 ст. 283).

Частиною 2 ст. 371 КАС України передбачено процедуру звернення до негайного виконання рішень. Так, адміністративний суд, який ухвалив рішення, за заявою учасників справи або з власної ініціативи може ухвалою у порядку письмового провадження або зазначаючи про це у рішенні звернути до негайного виконання рішення (ч. 2 ст. 371):

1) у разі стягнення всієї суми боргу в разі присудження платежів, визначених пунктами 1 і 2 ч. 1 ст. 371 КАС України;

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

3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства;

4) про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань.

Адміністративний суд розглядає заяву про звернення рішення до негайного виконання у триденний строк у судовому засіданні з повідомленням учасників справи. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду (ч. 3 ст. 371).

Ухвала суду за результатами розгляду заяви про звернення рішення до негайного виконання набирає законної сили з моменту проголошення, однак її може бути оскаржено у загальному порядку (ч. 4 ст. 371 КАС України)¹⁹⁴.

Порядок виконання судових рішень в адміністративних справах

Спосіб, строки і порядок виконання судового рішення, яке набрало законної чинності (статті 255, 256, 266, 272, 325, 359 КАС України) або яке має виконуватися негайно (ст. 371 КАС України), у разі необхідності можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення (ч. 1 ст. 372 КАС України).

Виконання судового рішення може бути зупинене у випадках, визначених ст. 375 КАС України (ч. 3 ст. 372).

Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження» (ч. 4 ст. 372 КАС України).

¹⁹⁴ Там само. С. 1167.

Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, вирішує суддя адміністративного суду одособово, якщо інше не встановлено КАС України (ч. 5 ст. 372)¹⁹⁵.

Виконання судових рішень в адміністративних справах притаманні такі основні принципи *процесуальні дії*:

– звернення судових рішень в адміністративних справах до виконання (ст. 373);

– виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не підлягає виконанню (ст. 374);

– зупинення виконання судового рішення (ст. 375);

– відстрочення і розстрочення виконання, зміна чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (ст. 378);

– заміна сторони виконавчого провадження (ст. 379 КАС України).

Звернення судових рішень в адміністративних справах до виконання

Виконання судового рішення здійснюється на підставі виконавчого листа, виданого судом, який розглядав справу як суд першої інстанції (ч. 1 ст. 373).

Виконавчі листи викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (у разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, які входять до складу колегії) (ч. 1 ст. 373 КАС України)¹⁹⁶.

Підставою для виконання суб'єктом державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань судового рішення, що набрало законної чинності, є його примірник в електронній формі, надісланий суб'єкту державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань у порядку інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром судових рішень та Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, затвердженим Міністерством юстиції України спільно з Державною судовою адміністрацією України (ч. 2 ст. 373 КАС України).

Виконавчий лист, а у випадках, установлених КАС України (статті 117, 147, 149, 191), – ухвала суду є виконавчими документами.

¹⁹⁵ Там само. С. 1168.

¹⁹⁶ Там само. С. 1168.

Виконавчий лист та ухвала мають відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим Законом України «Про виконавче провадження».

Протягом п'яти днів після набрання судовим рішенням законної чинності виконавчий документ, зазначений у ч. 3 ст. 373 КАС України, вноситься до Єдиного державного реєстру виконавчих документів, а його копія (текст), що містить інформацію про вебадресу такого документа у Єдиному державному реєстрі виконавчих документів, надсилається стягувачу на його офіційну електронну адресу або у разі її відсутності – рекомендованим чи цінним листом (ч. 4 ст. 373 КАС України).

Якщо судове рішення ухвалено на користь декількох позивачів або проти декількох відповідачів чи якщо виконання має бути проведено у різних місцях чи рішенням передбачено вчинення кількох дій, видаються декілька виконавчих документів, у яких зазначаються один стягувач та один боржник, а також визначається, в якій частині необхідно виконати судові рішення, або зазначається, що обов'язок чи право стягнення є солідарним (ч. 5 ст. 373 КАС України).

За заявою особи, на користь якої ухвалено рішення, суд з метою забезпечення виконання рішення суду може вжити заходів, передбачених ст. 151 КАС України (ч. 6 ст. 373).

У разі вирішення питання про виправлення помилки у виконавчому документі, визнання виконавчого документа таким, що не виконується, забезпечення виконання судового рішення, стягнення на користь боржника безпідставно одержаного стягувачем за виконавчим документом, поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання, відстрочення чи розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання, зупинення виконання (дії) судового рішення, заміну сторони виконавчого провадження суд виносить відповідну ухвалу до Єдиного державного реєстру виконавчих документів не пізніше двох днів з дня її постановлення у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 373 КАС України (ч. 7 ст. 373)¹⁹⁷.

Виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не підлягає виконанню

Адміністративний суд, який видав виконавчий документ, може за заявою стягувача або боржника виправити помилку, допущену під час його оформлення або видачі, чи визнати виконавчий документ таким, що не виконується (ч. 1 ст. 374 КАС України).

¹⁹⁷ Там само. С. 1169.

Адміністративний суд визнає виконавчий документ таким, що не виконується повністю або частково, якщо його було видано помилково або якщо обов'язок боржника відсутній повністю чи частково у зв'язку з його припиненням, добровільним виконанням боржником чи іншою особою або з інших причин (ч. 2 ст. 374 КАС України).

Суд розглядає заяву в десятиденний строк з дня її надходження у судовому засіданні з повідомленням стягувача та боржника і постановляє ухвалу. Неявка стягувача і боржника не є перешкодою для розгляду заяви. До розгляду заяви суд має право своєю ухвалою зупинити виконання за виконавчим документом або заборонити приймати виконавчий документ до виконання (ч. 3 ст. 374 КАС України). Така ухвала вноситься до Єдиного державного реєстру виконавчих документів не пізніше наступного дня з дня її постановлення (ч. 3 ст. 374 КАС України).

Про виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не виконується, суд постановляє ухвалу. Якщо стягнення за таким виконавчим документом уже повністю або частково відбулося, суд одночасно з вирішенням вказаних питань на вимогу боржника стягує на його користь безпідставно одержане стягувачем за виконавчим документом (ч. 4 ст. 374 КАС України).

Ухвалу суду за результатами розгляду заяви може бути оскаржено у порядку, встановленому КАС України (статті 292–297, ч. 5 ст. 374)¹⁹⁸.

Зупинення виконання судового рішення

Адміністративний суд касаційної інстанції за заявою учасника справи або за своєю ініціативою може зупинити виконання оскаржуваного судового рішення або зупинити його дію (якщо рішення не передбачає примусового виконання) до закінчення його перегляду в касаційному порядку (ч. 1 ст. 375 КАС України).

Про зупинення виконання або зупинення дії судового рішення постановляється ухвала (ч. 2 ст. 375 КАС України).

Адміністративний суд касаційної інстанції у постанові за результатами перегляду оскаржуваного судового рішення вирішує питання про поновлення його виконання (дії) (ч. 3 ст. 375 КАС України)¹⁹⁹.

Відстрочення і розстрочення виконання, зміна чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення

За заявою сторони суд, який розглядав справу як суд першої інстанції, може відстрочити або розстрочити виконання рішення, а за

¹⁹⁸ Там само. С. 1170.

¹⁹⁹ Там само. С. 1170.

заявою стягувача чи виконавця (у випадках, встановлених законом) – встановити чи змінити спосіб або порядок його виконання. Питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення може бути розглянуто також за ініціативою суду (ч. 1 ст. 378 КАС України).

Заява про встановлення або зміну способу або порядку виконання, відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення розглядається у десятиденний строк з дня її надходження у судовому засіданні з повідомленням стягувача та боржника. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду (ч. 2 ст. 378 КАС України).

Підставою для встановлення або зміни способу або порядку виконання, відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення є обставини, що істотно ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим (ч. 3 ст. 378 КАС України).

Вирішуючи питання про відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення, суд також ураховує (ч. 4 ст. 378 КАС України):

- 1) ступінь вини відповідача у виникненні спору;
- 2) щодо фізичної особи – тяжке захворювання самої особи або членів її сім'ї, її матеріальне становище;
- 3) стихійне лихо, інші надзвичайні події тощо.

Відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення не може перевищувати одного року з дня ухвалення рішення, ухвали чи постанови (ч. 5 ст. 378 КАС України).

У разі відстрочення або розстрочення виконання судового рішення адміністративний суд може вжити заходів, передбачених ст. 151 КАС України (ч. 6 ст. 378), тобто може застосувати заходи забезпечення позову.

У разі ухвалення рішення про відстрочення чи розстрочення виконання рішення в адміністративній справі суд змінює строк подання суб'єктом владних повноважень звіту про виконання такого рішення (ч. 7 ст. 378).

Ухвалу адміністративного суду за результатами розгляду питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення може бути оскаржено у порядку, встановленому КАС України (статті 292–297). У необхідних випадках ухвала надсилається установі банку за місцезнаходженням боржника або державному виконавцю (ч. 8 ст. 378)²⁰⁰.

²⁰⁰ Там само. С. 1171.

Заміна сторони виконавчого провадження

У разі вибуття однієї із сторін виконавчого провадження за поданням державного виконавця або за заявою зацікавленої особи суд, який розглядав справу як адміністративний суд першої інстанції, замінює сторону виконавчого провадження її правонаступником (ч. 1 ст. 379 КАС України).

Адміністративний суд розглядає питання про заміну сторони виконавчого провадження у десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням виконавця або зацікавленої особи, які звернулися з поданням (заявою), та учасників справи. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду (ч. 2 ст. 379 КАС України).

Ухвалу адміністративного суду за результатами вирішення питання про заміну сторони виконавчого провадження може бути оскаржено у порядку, встановленому статті 292–297, 327–331 КАС України (ч. 3 ст. 379).

Положення ст. 379 КАС України щодо заміни сторони виконавчого провадження застосовуються також у разі необхідності заміни боржника або стягувача у виконавчому листі до відкриття виконавчого провадження (ч. 4 ст. 379 КАС України)²⁰¹.

Поворот виконання судових рішень

Адміністративний суд апеляційної чи касаційної інстанції, ухвалюючи постанову, вирішує питання про **поворот** виконання, якщо, скасувавши рішення (визнавши його нечинним), він (ч. 1 ст. 380 КАС України):

- 1) закриває провадження у справі;
- 2) залишає позов без розгляду;
- 3) відмовляє в позові повністю;
- 4) задовольняє позовні вимоги в меншому розмірі.

Якщо рішення після його виконання скасовується, і справа повертається на новий розгляд, суд, ухвалюючи рішення, вирішує питання про **поворот** виконання, якщо під час нового розгляду справи він (ч. 2 ст. 380 КАС України):

- 1) закриває провадження у справі;
- 2) залишає позов без розгляду;
- 3) відмовляє в позові повністю;
- 4) задовольняє позовні вимоги в меншому розмірі.

²⁰¹ Там само. С. 1172.

Адміністративний суд вирішує питання про **поворот** виконання, якщо за результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами він (ч. 3 ст. 380 КАС України):

- 1) закриває провадження у справі;
- 2) залишає позов без розгляду;
- 3) відмовляє в позові повністю;
- 4) задовольняє позовні вимоги в меншому розмірі.

Якщо питання про поворот виконання судового рішення не було вирішене згідно з частинами 1–3 ст. 380 КАС України (апеляційний, касаційний перегляд, перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами він), заява відповідача про поворот виконання розглядається адміністративним судом, який розглядав справу як адміністративний суд першої інстанції (ч. 7 ст. 380).

Питання про поворот виконання рішення адміністративний суд вирішує за наявності відповідної заяви сторони (ч. 4 ст. 380 КАС України). До заяви про поворот виконання рішення шляхом повернення стягнутих грошових сум, майна або його вартості додається документ, який підтверджує те, що суму, стягнуту за раніше ухваленим рішенням, списано установою банку або майно вилучено державним виконавцем (ч. 5 ст. 380 КАС України).

Заява про поворот виконання може бути подана протягом одного року з дня ухвалення відповідного рішення суду апеляційної чи касаційної інстанції або з дня ухвалення рішення під час нового розгляду справи за результатами перегляду рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 8 ст. 380 КАС України).

Адміністративний суд розглядає заяву про поворот виконання, подану відповідно до частин 7 та 8 ст. 380 КАС України, у двадцятиденний строк з дня надходження заяви у судовому засіданні з повідомленням стягувача та боржника і постановляє ухвалу, яку можна оскаржити у порядку, встановленому КАС України (статті 292–297, 327–331).

Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду (ч. 9 ст. 380 КАС України).

Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах

Конституційний обов'язок судів – контроль за виконанням судового рішення (ст. 129-1 Конституції України) – практично втілено у повноваженнях адміністративного суду встановлювати судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах відповідно до приписів ст. 382 КАС України.

Так, адміністративний суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ч. 1 ст. 382 КАС України).

Судовий контроль може бути встановлений адміністративним судом будь-якої інстанції, за умови, що судові рішення, щодо якого встановлюється контроль виконання, набрало законної чинності або його слід виконати негайно (статті 255, 256, 324, 325, 359, 372 КАС України).

КАС України передбачено три види судового контролю за виконанням судових рішень:

1) подання до адміністративного суду звіту про виконання судового рішення (частини 1, 2 ст. 382);

2) штраф (частини 2–7 ст. 382);

3) провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, відповідно до приписів ст. 287 КАС України (ч. 8 ст. 382).

Кожен із цих видів судового контролю здійснюється за власною спеціальною, передбаченою нормами КАС України.

Звіт про виконання судового рішення і штраф, на відміну від провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 287 КАС України), – види судового контролю за виконанням судових рішень, які завжди застосовуються за результатами розгляду і вирішення адміністративної справи; вони не є самостійними процесуальними інструментами контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах і не потребують ініціювання нового адміністративного процесу. Без розгляду і вирішення адміністративної справи звіт і штраф самостійно не застосовуються.

Натомість провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, яке здійснюється за правилами ст. 287 КАС України, передбачає подання адміністративного позову зацікавленою особою до адміністративного суду, відкриття і здійснення нового провадження²⁰².

Звіт про виконання судового рішення

Адміністративний суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судові рішення, подати у встановлений

²⁰² Там само. С. 1174.

судом строк звіт про виконання судового рішення (ч. 1 ст. 382 КАС України).

За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення адміністративного суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Звіт про виконання судового рішення може встановлюватися адміністративним судом будь-якої інстанції, що відповідає конституційному припису про здійснення контролю за виконанням судового рішення адміністративним судом (ст. 129 Конституції України)²⁰³.

Штраф

За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ч. 2 ст. 382 КАС України).

Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України (ч. 3 ст. 382 КАС України).

Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому засіданні з повідомленням сторін. Неприбуття у судові засідання сторін, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання (ч. 4 ст. 382 КАС України).

Суддя за клопотанням органу чи посадової особи, відповідальних за виконання рішення, на підставі відповідних доказів зменшує розмір штрафу, який стягується на користь Державного бюджету України за невиконання або неналежне виконання рішення, на суму штрафу, який було накладено за ці самі дії державним виконавцем відповідно до законодавства про виконавче провадження (ч. 5 ст. 382 КАС України).

Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної чинності, направляється для виконання до державної виконавчої служби. З наступного дня після набрання ухвалою законної сили на суму заборгованості без додаткового рішення суду нараховується пеня у розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції (ч. 6 ст. 382 КАС України).

²⁰³ Там само. С. 1175.

Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду і подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою настання наслідків, передбачених частинами 1 і 2 ст. 382 КАС України, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою (ч. 7 ст. 382 КАС України)²⁰⁴.

Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця

На відміну від «неавтономних» видів судового контролю, таких як звіт про виконання судового рішення і штраф, які застосовуються винятково за результатами вирішення адміністративної справи й ухвалення судового рішення в адміністративній справі, – *провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця* є самостійним видом судового контролю.

Провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця ініціюється особою, яка подає позовну заяву, регулюється ст. 287 КАС України і здійснюється за загальними правилами позовного провадження (статті 159–263 КАС України).

Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця передбачаються у частинах 1–3 ст. 287 КАС України і полягають у такому:

– право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою мають учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до провадження виконавчих дій;

– особи звертаються до адміністративного суду, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб;

– відповідачем у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби є відповідний орган державної виконавчої

²⁰⁴ Там само. С. 1176.

служби, а у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності приватного виконавця – приватний виконавець.

Провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця здійснюється за такими *процесуальними правилами* (частини 4–7 ст. 287 КАС України):

– адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби, приватного виконавця вирішується судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі;

– адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень, ухвалених місцевим загальним судом як адміністративним судом, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом, який видав виконавчий лист;

– апеляційні скарги на судові рішення у справах, визначених ст. 287 КАС України, можуть бути подані протягом десяти днів з дня їх проголошення;

– адміністративний суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження з повідомленням учасників справи²⁰⁵.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Охарактеризуйте перегляд рішень адміністративних судів в порядку апеляційного оскарження в Україні.

2. Визначте територіальну юрисдикцію (підсудність) апеляційних адміністративних судів.

3. Хто має право на апеляційне оскарження?

4. Які є стадії апеляційного провадження?

5. Охарактеризуйте апеляційний розгляд адміністративної справи.

6. Які судові рішення ухвалює адміністративний суд апеляційної інстанції?

7. Охарактеризуйте перегляд рішень адміністративних судів в порядку касаційного оскарження в Україні.

²⁰⁵ Там само. С. 1117.

8. Визначте територіальну юрисдикцію (підсудність) касаційних адміністративних судів.

9. Хто має право на касаційне оскарження?

10. Які є стадії касаційного провадження?

11. Охарактеризуйте касаційний розгляд адміністративної справи.

12. Які судові рішення ухвалює адміністративний суд касаційної інстанції?

13. Охарактеризуйте перегляд рішень адміністративних судів за нововиявленими обставинами або виключними обставинами.

14. Хто має право подавати заяву про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами або виключними обставинами?

15. Якими є строки подання заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами або виключними обставинами?

16. Які є стадії провадження за нововиявленими обставинами або виключними обставинами?

17. Охарактеризуйте відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі.

18. Визначте підсудність заяви про відновлення втраченого судового провадження.

19. Якими є строки подання заяви про відновлення втраченого судового провадження?

20. Визначте порядок виконання судових рішень в адміністративних справах.

21. Охарактеризуйте порядок виконання судових рішень в адміністративних справах.

22. Охарактеризуйте судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Нормативно-правові акти

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

4. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

5. Положення про Державну податкову службу України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п>.

6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

7. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

8. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

10. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

11. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.

12. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

13. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>.

14. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

16. Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обов'язків : Закон України від 18.11.2003 № 1255-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-15>.

17. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.

18. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

19. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

20. Про затвердження Інструкції з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень : Наказ МВС України від 04.07.2016 № 595 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1059-16>.

21. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п>.

22. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>.

23. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>.

24. Про затвердження Інструкції про порядок приймання, зберігання, обліку, знищення чи реалізації вилученої, добровільно зданої, знайденої зброї та боєприпасів до неї : Наказ МВС України від 31.05.1993 № 314 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-93>.

25. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства : Наказ МВС України, Адміністрації Держ. прикордонної служби України, Служби безпеки України від 23.04.2012 № 353/271/150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12>.

26. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 858 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-п>.

27. Про затвердження Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні та Положення про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності : Наказ М-ва юстиції України від 21.02.2006 № 12/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-06>.

28. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п>.

29. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ : Наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1361-04>.

30. Про затвердження Положення про реєстрацію платників податку на додану вартість : Наказ М-ва фінансів України від 14.11.2014 № 1130 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1456-14>.

31. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та

підрозділах Національної поліції України : Наказ МВС України від 15.11.2017 № 930 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>.

32. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

33. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

34. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>.

35. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

36. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

37. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

38. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20>.

39. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 № 1710-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.

40. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : Наказ МВС України від 07.11.2018 № 893 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18>.

41. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

42. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

Спеціальна література

1. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 80 с.
2. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. В. В. Сокурєнка. – Харків : ХНУВС, 2017. – 432 с.
3. Адміністративна процедура : навч.-метод. посіб. / уклад.: І. В. Бойко, О. М. Соловйова. – Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. – 41 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. За-рубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – Київ : Факт, 2003. – 496 с.
5. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріли доп. учасників Круглого столу (м. Харків, 15 верес. 2017 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, М. П. Кучерявенко та ін. – Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. – 112 с.
6. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Київ : Юрид. думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. – 656 с.
9. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матеріалів. – Київ : Німецький фонд міжнар. прав. співробітництва, 2006. – 180 с.
10. Апанасюк О. Г. Реєстраційне провадження: сутність та особливості / О. Г. Пансюк // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 31. – С. 180–184.
11. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка. – Київ : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
12. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. Г. Барабаш. – Харків, 2004. – 205 с.
13. Боднар С. В. Рішення адміністративного суду: сутність, особливості, порядок ухвалення і проголошення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Боднар. – Київ, 2015. – 22 с.

14. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія / М. П. Гурковський. – Львів : ЛьвДУВС, 2012. – 204 с.
15. Гусаров С. М. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності [Електронний ресурс] / С. М. Гусаров, А. Т. Комзюк, О. Ю. Салманова // Форум права. – 2017. – № 5. – С. 112–119. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf.
16. Гусаров С. М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України / С. М. Гусаров. – Харків : Золота миля, 2009. – 408 с.
17. Гусаров С. М. Правозастосовна діяльність в Україні : монографія / С. М. Гусаров. – Харків : Золота миля, 2015. – 416 с.
18. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Демський. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
19. Державний контроль у сфері виконавчої влади : наук. доп. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращук та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Юрнаукацентр, 2000. – 64 с.
20. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. – Київ : Ваіте, 2015. – 392 с.
21. Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / за заг. ред. В. В. Сокурєнка. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ., 2016. – 408 с.
22. Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Сокурєнка. – Харків : Стильна тип., 2017. – 1164 с.
23. Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. / І. О. Картузова. – Одеса : Юрид. літ., 2008. – 288 с.
24. Качура О. А. Стадії адміністративно-реєстраційного провадження: поняття, ознаки та класифікація / О. А. Качура // Актуальні проблеми політики. – 2015. – Вип. 56. – С. 266–277.
25. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – Київ : Юстініан, 2009. – 976 с.
26. Коломоєць Т. О. Адміністративні процедури у виконавчому провадженні за законодавством України: теоретико-правовий та праксеологічний аспекти : монографія / Т. О. Коломоєць, Р. С. Калінін. – Херсон : Гельветика, 2013. – 199 с.
27. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

28. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк. – Харків, 2002. – 345 с.
29. Константиий О. В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів : монографія / О. В. Константиий. – Київ : Істина, 2015. – 452 с.
30. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – Київ : Атіка, 2008. – 416 с.
31. Кузьменко О. В. Природа реєстраційного провадження / О. В. Кузьменко // Вісник Академії митної служби України. – 2009. – № 1. – С. 81–87.
32. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – Київ : Атіка, 2005. – 352 с.
33. Курс цивільного процесу : підручник / за ред. В. В. Комарова. – Харків : Право, 2011. – 1352 с.
34. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. В. Лученко. – Харків, 2003. – 180 с.
35. Людькова К. І. Щодо сутності реєстраційних проваджень та їх ознак / К. І. Людькова // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – Ч. 3. – С. 131–135.
36. Мовчан Д. В. Стадії реєстраційного провадження органів державної виконавчої влади / Д. В. Мовчан // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4 (51). – Ч. 2. – С. 25–33.
37. Мудрецька Г. В. Конспект лекцій з дисципліни «Виконавче провадження» / Г. В. Мудрецька. – Дніпро, 2016. – 92 с.
38. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія / О. М. Музичук. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 630 с.
39. Овчарук С. С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації : монографія / С. С. Овчарук. – Київ : НУБіП України, 2014. – 386 с.
40. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні : монографія / за заг. ред. О. О. Кордуна. – Київ : МАУП, 2000. – 248 с.
41. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія / О. Ю. Салманова. – Харків : Панов, 2016. – 460 с.
42. Салманова О. Ю. Про виконавче провадження, адміністративний процес і правозастосування / О. Ю. Салманова // Науковий

вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 3. – Ч. 2. – Т. 1. – С. 179–183.

43. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – Київ : Гол. ред. УРЕ, 1977. – 865 с.

44. Смокович М. І. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник / М. І. Смокович, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. В. М. Бевзенка. – Київ : Дакор, 2021. – 1346 с.

45. Солонар А. В. Реєстраційне провадження: поняття, ознаки, види / А. В. Солонар // Актуальні проблеми правової системи України : матеріали наук.-тех. конф. викладачів, аспірантів та студентів юрид. ф-ту (м. Суми, 11 трав. 2012 р.). – Суми, 2012. – С. 105–106.

46. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. – Харків : Консум, 2003. – 465 с.

47. Судові, правоохоронні, контрольні-наглядні та правозахисні органи України : підручник / за заг. ред. С. М. Гусарова. – Харків, 2020. – 512 с.

48. Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : монографія / К. О. Чишко. – Харків, 2017. – 232 с.

49. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник / [В. Я. Настюк, О. Ю. Синявська, В. В. Мартиновський та ін.] ; за заг. ред. В. Я. Настюка. – Харків : Право, 2019. – 510 с.

50. Юшкевич О. Г. Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Г. Юшкевич. – Харків, 2007. – 230 с.

51. Якимчук С. О. Правовий статус органів примусового виконання судових рішень та шляхи їх реформування / С. О. Якимчук // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 93–96.

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

- Адміністративна процедура 21–26
Адміністративна юрисдикція 227–233
Адміністративне судочинство 216–217
Адміністративний позов 288–289
Адміністративний процес 12–16
Адміністративний суд 225
Адміністративні послуги 85
Адміністративні процедури 21–25
Адміністративно-процесуальні відносини 19
Адміністративно-процесуальні норми 18–19
Апеляційна скарга 327–328
Апеляційне оскарження 323–338
- Виконавче провадження** 131–132
Виконання судових рішень 383–399
Відвід суду 226–227
Відкриття провадження 293–295, 330–331
Відповідач 240
Врегулювання спору за участю судді 303–304
Втрачене судове провадження 371–383
- Джерела адміністративного судочинства 221–223
Дозвільно-ліцензійне провадження 124–144
Докази 176–185, 256–262
- Експерт 188, 252–254
Експерт з питань права 254
- Забезпечення доказів 265–267
Забезпечення позову 295–300

Заходи забезпечення провадження у справах
про адміністративні правопорушення 188–192

Заява 45

Звернення громадян 44

Касаційне оскарження 338–357

Клопотання 45

Контрольно-наглядове провадження 147–165

Підготовче провадження 300–303

Позивач 239–240

Помічник судді 248–249

Постанова 199–200

Потерпілий 186

Представник 186–187, 243–245

Принципи адміністративного судочинства 219–221

Провадження у справах про адміністративні
правопорушення 168–169

Провадження за виключними обставинами 357–371

Провадження за нововиявленими обставинами 357–371

Пропозиція 45

Протокол 195–96

Процесуальні строки 269–273

Реєстраційне провадження 106–109

Розгляд справи по суті 305–319

Свідок 187–188, 251–252

Секретар судового засідання 248–249

Скарга 45

Спеціаліст 250–251

Судовий збір 278

Судовий розпорядник 249

Судові виклики 273–277

Судові витрати 278–283

Судові дебати 313

Судові рішення 310–321

Треті особи 242–243

Ухвала 320

Учасники справи 236

A28 **Адміністративний** процес : навч. посіб. / О. Ю. Салманова, А. Т. Комзюк, С. М. Гусаров та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Салманової, А. Т. Комзюка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2022. – 412 с.

ISBN 978-966-610-256-3

У навчальному посібнику розкрито поняття адміністративного процесу, співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне судочинство», надано характеристику окремих адміністративних процедур (проваджень) із звернень громадян, із надання адміністративних послуг, у справах про адміністративні правопорушення тощо, а також загальних засад і порядку здійснення адміністративного судочинства.

Для курсантів, студентів, слухачів, ад'юнктів, аспірантів закладів вищої освіти юридичного профілю та всіх, хто цікавиться питаннями правового регулювання, практичного здійснення і викладання адміністративного процесу.

УДК 342.95(075.8)

Навчальне видання

САЛМАНОВА Олена Юріївна
КОМЗЮК Анатолій Трохимович
ГУСАРОВ Сергій Миколайович та ін.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

Навчальний посібник

Редагування: *М. В. Цветкова-Верніченко*
Коригування списків літератури: *С. С. Тарасова*
Внесення правок, комп'ютерне верстання: *А. О. Зозуля*

Підпис. до друку 12.09.2022. Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 24,03.
Обл.-вид. арк. 22,82. Тираж 310 пр. Зам. № 2022-.

Видавець і виготовлювач –
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Льва Ландау, 27, м. Харків, 61080.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008