

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

ГЕБЕШ СЕРГІЙ АНТОНІЙОВИЧ

УДК: 342.9: 342.565.4

**ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ
ЯК СТАДІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент
Білаш Олександр Володимирович,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
юридичного факультету ДВНЗ «УжНУ»

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Росіхіна Галина Володимирівна,
професорка кафедри державно-правових
дисциплін Харківського національного
університету імені В.Н.Каразіна

кандидат юридичних наук
Сідей Ярослав Ярославович
Хустський районний суд Закарпатської
області, суддя.

Захист відбудеться 15 травня 2021 р. о 11-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розіслано 12 квітня 2021 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Р.М. Фрідманський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Оновлення Кодексу адміністративного судочинства України є позитивним кроком до утвердження нашої держави як правової та демократичної, в якій на високому рівні захищаються права і законні інтереси. Рекомендацією 2004 (20) Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів підкреслено, що «верховенство закону є неможливим без вільного доступу всіх громадян до незалежного, безпристрасного суду. Це особливо важливо у зв'язку із можливістю оскаржити адміністративні акти, оскільки такі заходи або рішення прийняті в порядку здійснення публічної влади та часто безпосередньо стосуються прав та свобод, гарантованих Європейською Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»¹.

У 2016 році до адміністративного суду як до суду першої інстанції надійшло 214770 справ та матеріалів, у 2017 – 232309, у 2018 – 240677², у 2019 – 272997, у 2020 – 350592³. Отже, кількість звернень до адміністративного суду постійно зростає. Вказане з однієї сторони, свідчить про низький рівень якості функціонування органів публічної адміністрації, які допускають у своїй роботі порушення прав та законних інтересів інших осіб, але з іншої, свідчить і про зростання довіри до адміністративного суду як до ефективного засобу захисту порушених або оспорюваних прав.

В розрізі вказаного, відкриття провадження в адміністративній справі виступає одним із тих питань, які потребують першочергового дослідження. Це зумовлено насамперед тим, що відкриття провадження в адміністративній справі є першою стадією адміністративного судочинства, від якості проведення якої залежить забезпечення права доступу до суду, яке реалізовується на даній стадії, та яке є предметом багатьох керівних роз'яснень Європейського суду з прав людини, при цьому захист саме цього права часто стає предметом оскарження до ЄСПЛ. Важливість цієї стадії підтверджується і тим, що без неї не відбувається виникнення адміністративно-процесуальних відносин взагалі, тобто вона виступає фільтраційним механізмом для виявлення дійсних порушень прав та свобод. До того ж, якщо подивитися на статистику, то: у 2020 розглянуто із прийняттям рішення (постанови) 203 926 адміністративних справ, при цьому було прийнято ухвал про відкриття провадження в адміністративній справі 388 250; ухвал про залишення позовної заяви без руху – 294 534; ухвал про повернення позовної заяви – 306 988⁴. Вказане свідчить про те, що саме стадія відкриття провадження в адміністративному судочинстві є найбільш завантаженою та потребує найбільше уваги та зусиль з боку суддів.

¹ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts [Рекомендація про судовий перегляд адміністративних актів], Council of Europe, 15 December 2004, URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE>

² Аналіз судової статистики про тривалість провадження в цивільних, господарських та адміністративних справах. Червень 2020 р., м. Київ. URL: <https://rm.coe.int/court-statistics-report-by-r-kuybida-ukr-2020/1680a0ba0a>

³ Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2020 рік. Веб-сайт «Судова влада України». Судова статистика. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/tabli_2020

⁴ Запит щодо «адміністративного судочинства» за видом відповідного рішення на період з 01.01.2020 по 01.01.2021 в категорії «адміністративні справи» «перша інстанція» URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

Фрагментарно ця стадія вже досліджувалась в роботах таких вчених як: О.В. Кузьменко (2006), І.В. Шруб (2009), П.В. Вовк (2009), В.М.Бевзенко (2010), І.М. Винокурова(2011), Я.С. Рябченко (2011), Х.І. Кіт (2015), М.І. Пипяк (2016), І.В. Завальнюк (2017), Р.В. Попов (2017), С.В. Бакуліна (2018),І.А. качур (2018), М.М. Гімон (2018), Д.Д. Гнап (2019), Р.М. Кихтюк (2019), О.В. Рой (2019), М.І. Поворознюк (2019), О.В. Ул'яновська (2019), І.Л. Желтобрюх (2020), В.О. Скрипченко (2020) та інших. Не применшуючи значущості здійснених наукових розвідок, все ж підкреслимо, що дана стадія ще не була предметом окремого наукового дослідження, хоча їй все ж притаманні власні мета, завдання, принципи, функції та суб'єкти, що виокремлює цю стадію серед інших. Крім того, при детальному вивченні цієї стадії було виявлено ряд правових неточностей та прогалин, усунення яких сприятиме покращенню якості проведення цієї стадії адміністративного судочинства та, відповідно, зменшенню кількості прийняття неправомірних ухвал та порушення чи обмеження права на доступ до адміністративного суду та, відповідно, права на ефективний захист у публічно-правових відносинах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дослідження виконано згідно та на виконання чинних Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015); Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки (Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015), Пропозицій Міжрегіональної робочої групи Регіональних рад з питань реформи правосуддя до Стратегії сталого розвитку судової системи на 2021-2025 роки, розроблених за підтримки ЄС (Проект ЄС «Право-Justice», 2021¹), у межах плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» в межах наукової теми «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування у контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531).

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає у тому, щоб розробити основні теоретичні положення про відкриття провадження в адміністративній справі як стадію адміністративного судочинства, на підставі чого виявити проблеми правового регулювання в цій частині та запропонувати їх вирішення. Для досягнення мети дисертантом були поставлені наступні завдання:

- розкрити поняття та ознаки провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства в Україні;
- визначити принципи відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства;
- встановити функції відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства;
- окреслити учасників адміністративного процесу на стадії відкриття провадження в адміністративній справі;

¹Пропозиції Міжрегіональної робочої групи Регіональних рад з питань реформи правосуддя до Стратегії сталого розвитку судової системи на 2021-2025 роки, розроблених за підтримки ЄС. Проект ЄС «Право-Justice», 2021. URL: <https://pravojustice.eu/storage/app/media/rrrp-do-strategii19012021v5.pdf>

- охарактеризувати звернення громадян до суду із адміністративним позовом як підставу відкриття провадження в адміністративній справі;
- встановити порядок дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі;
- охарактеризувати ухвалу про відкриття провадження в адміністративній справі;
- системно викласти раніше висловлювані пропозиції щодо удосконалення законодавства в частині відкриття провадження в адміністративній справі;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі із врахуванням закордонного досвіду.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час відкриття провадження в адміністративній справі в адміністративному судочинстві України.

Предмет дослідження – відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного судочинства України.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання, застосування яких дозволило сформулювати науково обґрунтовані висновки та пропозиції. За допомогою *логіко-семантичного та формально-логічного методів* визначено поняття та встановлено ознаки відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства (підрозділ 1.1), розкрито звернення громадян як підставу відкриття провадження в адміністративній справі (підрозділ 2.1). *Системно-структурний метод* дозволив окреслити та систематизувати принципи, функції та визначити учасників стадії відкриття провадження в адміністративній справі (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4). *Метод правового аналізу та моделювання* дозволили визначити проблеми в правовому регулюванні порядку дій судді на стадії відкриття провадження та запропонувати більш логічний алгоритм вчинення відповідних процесуальних дій (підрозділ 2.2), встановити проблеми правового регулювання питань учасників та представників, прийняття ухвал на стадії відкриття провадження та досудового врегулювання спорів в адміністративному судочинстві та запропонувати їх вирішення (підрозділи 2.3, 3.2). *Метод ретроспективного аналізу* дозволив структурувати раніше висловлені в наукових працях пропозиції щодо удосконалення відкриття провадження в адміністративному судочинстві відносно різних редакцій КАСУ та визначити яким чином розвивається рух наукової думки в цій частині та на якому рівні враховуються вказані пропозиції законодавцем (підрозділ 3.1). *Метод компаративістики* дозволив проаналізувати досвід розвинених країн, порівняти його з національним та виробити пропозиції щодо удосконалення правового регулювання стадії відкриття провадження в адміністративному судочинстві (підрозділ 3.3).

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, остання редакція КАСУ, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти. *Інформаційну та емпіричну основу* дисертації становлять кодекси

адміністративного судочинства держав-членів ЄС (Австрія, Литва, Франція, Чехія), роз'яснення та рекомендації ЄСПЛ, узагальнення практики діяльності адміністративних судів, судові рішення та ухвали з адміністративних справ в адміністративному судочинстві, довідкові видання, звіт Світового Банку щодо практики досудового врегулювання публічно-правових спорів, статистичні матеріали.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що подана на захист робота є однією з перших спроб сформулювати науково-обґрунтовані комплексні положення щодо відкриття провадження як цілісної стадії адміністративного судочинства. У результаті було виявлено ряд правових проблем та сформульовано пропозиції з удосконалення відповідного правового регулювання. Основні з них наступні:

вперше:

- розкрито та охарактеризовано ознаки відкриття провадження як самостійної стадії адміністративного судочинства, якими є: 1) внутрішня структура, яка виявляється у наявності відповідних етапів; 2) власне завдання, котре визначає характер процесуальних дій та специфіку правових засобів, що використовуються на даній стадії, – вирішення питання про можливість (достатність підстав, відповідність вимогам, належна підсудність) захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в порядку саме адміністративного судочинства; 3) наявність властивих саме цій стадії своїх специфічних принципів; 4) виконання цією стадією наряду із загальними, притаманними всьому адміністративному судочинству, специфічних функцій; 5) нормативна визначеність порядку; 6) обмеженість у часі (строки);

- визначено та охарактеризовано функції відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства, до яких віднесено: 1) функції, які нерозривно пов'язані із юридичними фактами та їх наслідками: офіційної визначеності; процесоутворююча; правонаділяюча; трансформуюча; призупиняюча; припиняюча; 2) функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії: регулятивна; забезпечувальна; процесуальної інформаційності; оцінки;

- з урахуванням закордонного досвіду розроблено положення про колективний адміністративний позов, в результаті чого запропоновано зміст відповідної статті із обґрунтуванням того, що: 1) відсутність узгодженого єдиного позивача, який би виступав від імені всіх позивачів, не повинна бути підставою відмови у відкритті провадження; 2) такий позивач повинен мати право мати представника, якого не потрібно узгоджувати зі всіма позивачами;

- сформульовано пропозиції щодо внесення змін до чинного КАСУ задля удосконалення реалізації стадії відкриття провадження: 1) ч.2 ст.57 доповнити «та має вищу юридичну освіту»; 2) ст. 160 доповнити зазначенням, що позов може бути подано і в електронній формі на умовах, визначених в Кодексі; 3) виключити вимогу ч. 11 ст. 44 про необхідність отримання дозволу від суду на подання документів не в електронній формі, передбачивши випадки, коли таке подання можливе та встановивши обов'язок позивача повідомити про це суд за допомогою ЄСІТС; 4) в ч.4 ст. 160 змінити «може» на «повинна»; 5) уточнити ст.

17 конкретним переліком справ або їх категорій, розгляду яких в адміністративному суді повинно передувати досудове врегулювання спору. Окрім того, доцільним є: 1) передбачити посаду в державному апараті, до якої буде звернено адміністративний позов як до держави в цілому; 2) додатково передбачити можливість судді прийняти рішення про задоволення позовної заяви, не порушуючи адміністративної справи. Для вирішення більш системних проблем необхідним є вдосконалити: 1) процедуру реєстрації фізичних осіб; 2) електронну взаємодію осіб та держави.

удосконалено:

- систему принципів відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства, до яких віднесено: загальні (верховенство права; законність; неприпустимість зловживання процесуальними правами; об'єктивності; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційне та касаційне оскарження відповідної ухвали) та спеціальні (дотримання строків, встановлених для відкриття провадження; обов'язковість розгляду позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам та вжиття всіх необхідних дій щодо її перевірки; забезпечення доступу до суду);
- наукове розуміння суб'єктного складу адміністративного процесу на стадії відкриття провадження, в результаті чого: 1) уточнено статус позивача на цій стадії, зокрема, встановлено, що з моменту пред'явлення позову й до моменту прийняття рішення щодо відкриття провадження у справі, позивач є виключно особою, що заявила про порушення своїх прав й реалізує право на судовий захист та яка не має статусу учасника справи й не володіє достатнім обсягом процесуальних прав і обов'язків, необхідних для подальшої реалізації права на захист під час розгляду справи по суті; 2) обґрунтовано, що ряд суб'єктів взагалі не можуть бути учасниками процесу на даній стадії (відповідач, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, судовий розпорядник);
- наукове бачення порядку дій судді на стадії відкриття провадження, зокрема, запропоновано більш логічну, на відміну від встановленої КАСУ, послідовність дій судді при перевірці позовної заяви та розширений поетапний перелік питань, які мав би перевірити суддя на цій стадії;

дістали подальшого розвитку:

- обґрунтування того, що відкриття провадження є першою стадією адміністративного судочинства та що її назва, яку застосовує законодавець, є найбільш логічною та вірно відображає її зміст, при цьому пред'явлення позовної заяви є першим етапом цієї стадії, а не навпаки;
- визначення правової природи адміністративного позову через поєднання матеріально-правового та процесуально-правового аспектів;
- елементний склад адміністративного позову, до якого віднесено: предмет, підставу та зміст позову;
- характеристика ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі як рішення суду;
- висвітлення проблем неврахування законодавцем наукових пропозицій щодо удосконалення правового регулювання відкриття провадження в

адміністративному судочинстві на підставі огляду раніше висловлених рекомендацій щодо різних редакцій КАСУ.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції та висновки можуть бути використані (та вже частково використовуються) у:

- *науково-дослідній сфері* – для проведення подальших наукових досліджень, присвячених теоретичним та практичним аспектам відкриття провадження в адміністративній справі;

- *правотворчості* – з метою уточнення КАСУ в частині положень, якими регулюється відкриття провадження в адміністративній справі (глава 2 Розділу II), а також положень щодо досудового врегулювання спорів, учасників справи та їх представників;

- *практичній діяльності* – як основа для підвищення ефективності праці суддів при вирішенні справ в порядку адміністративного судочинства, зокрема, в частині використання запропонованого удосконаленого порядку дій судді на стадії відкриття провадження;

- *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, лекцій, методичних рекомендацій та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне судочинство», «Адміністративний процес».

Апробація результатів дисертації. Окремі положення дослідження оприлюднені у виступах автора на міжнародних науково-практичних конференціях, а «Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи» (м. Дніпро, 2–3 квітня 2021 р.); «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 9–10 квітня 2021 р.); «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (Львів, 16–17 квітня 2021 р. Львів).

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 255 сторінок. Список використаних джерел містить 292 найменування, розміщених на 30 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено мету, завдання й об'єкт дослідження, зв'язок дисертаційного дослідження із науковими програмами та планами, окреслено застосовані методи дослідження, розкрито наукову новизну, вказано на практичне значення роботи, а також подано відомості про апробацію отриманих результатів.

Розділ 1 «Загально-теоретичні питання відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства» містить 4 підрозділи.

У підрозділі 1.1 «Відкриття провадження в адміністративній справі: поняття та ознаки як стадії адміністративного судочинства» на підставі аналізу наукових розробок зроблено висновок, що більшість вчених першою стадією, незалежно від критерію поділу, виділяють відкриття провадження у справі. Деякі з них називають дану стадію по іншому, наприклад, «порушення

адміністративної справи» або «початок судового процесу та відкриття провадження у справі», деякі пропонують зберегти стару назву «звернення до адміністративного суду» відповідно до попередньої редакції КАСУ. Обґрунтовано, що наведені варіанти назв не зовсім відповідають сутності досліджуваної стадії, оскільки судовий процес починається з винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі, однак, на стадії відкриття провадження може бути прийнято й інше рішення, наприклад, відмова від відкриття, що ніяким чином неможна назвати початком судового процесу або порушенням справи. Водночас і назва «звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі», яку пропонує інша група науковців, також не є вдалою, оскільки звернення є частиною такої стадії, її етапом. Зауважено, що виокремлювати звернення у відкритті немає сенсу, тому що стадія повинна завершуватися прийняттям відповідного процесуального рішення, що й відбувається після прийняття позовної заяви. Наведено аргументи проти підходу деяких вчених, які відкриття провадження вважають другою стадією, а інші взагалі пропускають цю стадію у своїх класифікаціях. Обґрунтовано, що більш логічною вбачається позиція законодавця, згідно із якою відкриття провадження є першою стадією адміністративного судочинства, якій притаманні власні етапи здійснення: 1) пред'явлення позовної заяви; 2) перевірка позовної заяви щодо відповідності встановленим законом вимогам; 3) прийняття рішення щодо подальшого руху позовної заяви; 4) оскарження рішення суду зацікавленою особою.

У підрозділі 1.2 «Принципи відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства» на підставі аналізу встановлених законодавцем принципів адміністративного судочинства виокремлено загальні принципи відкриття провадження в адміністративній справі як його стадії. Зауважено, що не всі принципи, властиві в цілому адміністративному судочинству, є притаманними досліджуваній стадії. Зокрема, принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування та принцип відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення всіх обставин у справі, не мають ніякого значення на стадії відкриття провадження у справі, так як на цій стадії має місце лише вирішення питання про виникнення адміністративно-процесуальних відносин. Водночас, частина принципів, не зазначених в КАСУ, все ж потребують включення до переліку загальних принципів означеної стадії. Таким є, наприклад, принцип законності, який в роботі розуміється як нетотожний принципу верховенства права, та представляє собою дотримання певних правил поведінки суб'єктами правовідносин відповідно до тих прав і обов'язків, які за ними закріплені законом. Також підкреслено важливість принципу об'єктивності, який полягає в тому, що, вивчаючи позовну заяву та додані до неї документи, а також приймаючи одне із можливих для даної стадії процесуальних рішень, суддя повинен виходити суто із фактичних обставин – повноти подання відповідних документів для того, щоб забезпечити на стадії розгляду справи мінімально потрібний обсяг фактичного матеріалу.

Спеціальними принципами названо: 1) дотримання строків відкриття провадження у справі; 2) обов'язковість розгляду позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам та вжиття всіх необхідних дій щодо її перевірки;

3) забезпечення доступу до суду. Щодо першого відмічено як позитивну зміну підходу до обчислення строків у новому КАСУ та підкреслено наслідки недотримання цього принципу (може негативно позначитися на подальшому розгляді справи по суті; створить свідомо негативне ставлення учасників процесу до неупередженості й справедливості судочинства; збільшить рівень недовіри до суду; погано відобразиться на судовій статистиці). Наведено аргументи проти пропозицій вчених щодо чіткого визначення строків для усунення виявлених недоліків позову та обґрунтування із посиланням на положення Постанови Пленуму ВАС України доцільності збереження підходу щодо встановлення суддею «розумних строків» для цього. Щодо третього принципу вказано, що його втіленням є обов'язкове обґрунтування прийнятого рішення судом та право суду щодо зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх оплати, або їх відстрочення та розстрочення.

У підрозділі 1.3 «Функції відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства» виокремлено дві групи функцій: 1) пов'язані з правовими наслідками, які можуть виникнути на стадії відкриття провадження в адміністративній справі; 2) пов'язані із процесуальними завданнями стадії.

До першої групи функцій віднесено: 1) офіційної визначеності (публічно-правовий спір набуває офіційного характеру, а зобов'язання, що ґрунтується на рішенні, яке оскаржується, вважається неузгодженим); процесоутворююча (відкриття провадження у справі, а значить виникнення адміністративно-процесуальних відносин та набуття сторонами процесуального статусу); правонаділяюча (набуття сторонами процесуального статусу учасників процесу та, відповідно, набуття ними прав та обов'язків); трансформуюча (постановлення ухвали про об'єднання в одне провадження кількох однорідних позовних вимог за позовами), призупиняюча (залишення позову без розгляду, повернення позовної заяви); припиняюча (відмова у відкритті провадження у справі).

До другої групи функцій віднесено: 1) регулятивна (організація адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникли після пред'явлення позову для нормального, стабільного їх існування та їх нормативної відповідності; регламентація поведінки суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин); 2) процесуальної інформаційності (доведення до сторін правової інформації, яка впливає на подальші дії сторін щодо розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин, сприяє формуванню процесуальної обізнаності сторін щодо їх прав та обов'язків у процесі); 3) оцінки (проведення перевірки позовної заяви); 4) забезпечувальна (створення судом необхідних умов для реалізації учасниками адміністративної справи своїх адміністративно-процесуальних прав та обов'язків).

У підрозділі 1.4 «Учасники адміністративного процесу на стадії відкриття провадження в адміністративній справі» здійснено аналіз щодо співвідношення понять «учасники адміністративного судочинства», «учасники адміністративного процесу», «учасники адміністративної справи», «суб'єкти адміністративного судочинства», «суб'єкти адміністративного процесу», «суб'єкти адміністративної справи». Підтримано вже раніше висловлювану в науці точку зору, що єдиним суб'єктом адміністративного процесу є суд, який наділений владними повноваженнями здійснювати правосуддя й не може бути учасником процесу, оскільки при розгляді справи виступає арбітром, який керує

процесом, приймає рішення від імені держави. Визначені адміністративно-процесуальним законодавством суб'єкти, вступаючи у адміністративні процесуальні правовідносини, стають учасниками процесу. Відносно таких учасників процесу як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач встановлено, що вони не є учасниками процесу на стадії відкриття провадження у справі, оскільки на даній стадії їх участь не має сенсу, вони вступають у процес у разі необхідності й вже під час розгляду справи по суті. Підкреслено, що не всі з перелічених в законі інших учасників процесу можуть бути учасниками стадії відкриття провадження (судовий розпорядник). Треті особи взагалі не приймають участь в процесі на досліджуваній стадії. На підставі осмислення моменту набуття сторонами справи статусів позивача та відповідача констатовано, що відповідач взагалі не є учасником стадії відкриття провадження, оскільки він як суб'єкт з'являється тільки після винесення відповідної ухвали, при цьому позивач також ще не виступає в повноцінній ролі позивача, а до прийняття ухвали є тільки заявником, що відображається на його процесуальних правах та можливостях.

Розділ 2 «Зміст відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства» містить 3 підрозділи.

У підрозділі 2.1 «Звернення громадян до суду із адміністративним позовом як підстава відкриття провадження в адміністративній справі» зазначено, що в наукових працях адміністративний позов розуміється у трьох аспектах: матеріально-правовому, процесуально-правовому, у поєднанні вимог матеріальної та процесуальної характеристики. Обґрунтовано, що саме третій підхід є таким, що повністю розкриває сутність адміністративного позову. При аналізі адміністративного позову як процесуального документу підтримано наукові позиції, згідно із якими він містить три елементи: 1) предмет позову (благо, яке позивач бажає отримати, звертаючись до суду за захистом, в той час як предметом спору є об'єкт спірних публічно-правових відносин); 2) підстава позову (сукупність підстав, обставин, фактів, що стали причиною виникнення публічно-правового спору, та передумов звернення до адміністративного суду за захистом); 3) зміст позову (викладення вимог і всіх обставин спору із зазначенням позивачем форми судового захисту). Зауважено на тому, що в науці підіймається питання про доцільність закріплення вимоги щодо друкованого способу викладення тексту позовної заяви. В цілому підтримавши цю ідею, викладено аргументи на користь того, щоб законодавцем була надана альтернатива щодо обрання друкованого чи рукописного варіанту. Звернено увагу на неузгодженість положень КАСУ щодо визначення форми позовної заяви: ст. 160 передбачено тільки письмову, в той час як ст. 18 передбачено і електронну.

У підрозділі 2.2 «Порядок дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі» встановлено, що відповідно до ст. 171 КАСУ алгоритм дій судді виглядає так: 1) встановлення підстав для повернення позовної заяви; 2) встановлення підстав залишення без руху позову; 3) встановлення підстав відмови у відкритті; 4) знов встановлення підстав повернення; 5) й знов залишення позову без руху. На підставі цього констатовано, що норми КАСУ суперечать одна одній, а алгоритм дій заплутаний та нелогічний. Підкреслено, що логічніше, коли суд з початку

перевіряв би підстави для повернення заяви, потім для залишення без руху й в останню чергу, для відмови у відкритті провадження у справі. Запропоновано змінити структури всієї Гл. 2 Розд. II КАСУ, врахувавши наступну логіку дій судді при прийнятті рішення про: 1) повернення позовної заяви; 2) залишення позову без руху; 3) відмова у відкритті провадження у справі.

Детально розглянуто послідовність дій судді при перевірці позовної заяви та обґрунтовано, що найпершим чином має бути перевірена процесуальна дієздатність позивача, оскільки якщо суддею буде встановлено, що заявник не може бути учасником публічно-правових відносин, тоді вже немає різниці правильно визначена підсудність справи чи ні. Звернено увагу на те, що неправомірна поведінка може бути виявлена і в самій позовній заяві з позиції обґрунтування позовних вимог, а встановлення такого зловживання під час перевірки змісту позовної заяви тягне такі правові наслідки як залишення позову без розгляду або його повернення.

У підрозділі 2.3 «Ухвала про відкриття провадження в адміністративній справі» підкреслено, що ухвала є видом судового рішення, яким закінчується вирішення процесуальних питань, пов'язаних із рухом справи. Ухвала одночасно виступає фактом порушення провадження у справі й переходу до підготовчого засідання та фактом закінчення (висновком) стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства. Ухвала про відкриття провадження у справі, з огляду на загальні вимоги, що пред'являються до рішення повинна: ґрунтуватися на засадах верховенства права, тобто прийматися на основі Конституції України та відповідати їй; бути законною – такою, яка постановлена судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права; бути обґрунтованою та визначеною, тобто ухваленою судом на підставі повної і всебічної перевірки позовної заяви на предмет її відповідності встановленим вимогам щодо форми та змісту; зміст ухвали повинен бути повним й зрозумілим; зміст повинен викладатися державною мовою з дотриманням ділового стилю. До спеціальних вимог ухвали про відкриття провадження у справі слід віднести вмотивованість та структурованість. Вмотивованою вона є, коли у ній зазначені мотиви, на підставі яких суд прийшов до висновку, що позовна заява підлягає розгляду, із посиланням на норми КАСУ.

Підкреслено, що підстава та предмет ухвали не співпадають із підставою та предметом позову. Предметом ухвали про відкриття провадження у справі є ті обставини, з якими суд пов'язує можливість прийняття рішення про порушення провадження на підставі пред'явленого позову. Підставу ухвали необхідно пов'язувати із правомірністю її фактичного та правового обґрунтування щодо визнання позову таким, що відповідає всім встановленим вимогам, та те, що спір відповідає всім вимогам публічно-правового (встановлено всі його ознаки, зокрема, факт порушення прав позивача у таких відносинах). Під змістом ухвали необхідно розуміти владний припис суду щодо задоволення заявленої вимоги особи порушити розгляд справи, а також запропонований судом вид судового захисту порушених прав – загальне позовне провадження чи спрощене.

Розглянуто особливості ухвал про об'єднання або роз'єднання позовних вимог. Встановлено, що законодавець офіційних вимог до ухвали про об'єднання

або роз'єднання позовних вимог не встановлює. Визначено, що п.3 ч.2 ст.172 КАСУ (об'єднання позовних вимог) може бути підставою для подання колективного адміністративного позову, проте інших норм для урегулювання цього інституту КАСУ не містить.

Розділ 3 «Удосконалення правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі» містить 2 підрозділи.

У підрозділі 3.1 «Систематизація висловлюваних пропозицій щодо удосконалення законодавства в частині відкриття провадження в адміністративній справі» здійснено огляд та систематизований виклад наукових розробок, в яких вже висловлювалися раніше певні пропозиції щодо удосконалення правового регулювання відкриття провадження в адміністративному судочинстві з урахуванням різних редакцій КАСУ. Констатовано, що розглянуті пропозиції умовно можна поділити на: рекомендації, що носять суто теоретичний характер (визначення термінів, введення певних правових інститутів тощо) й на рекомендації практичного значення (конкретні пропозиції щодо внесення змін у КАСУ). Переважна більшість пропозицій спрямована на посилення гарантій забезпечення особам всіх категорій доступу до адміністративних судів як до єдиного державного органу, спроможного вирішити спори публічно-правового характеру (вдосконалення забезпечення позову; розширення переліку публічно-правових спорів, які може вирішувати адміністративний суд; посилення інституту оскарження ухвал, які можуть бути постановлено на стадії відкриття провадження у справі; введення додаткових гарантій для осіб звернення тощо). Інша частина пропозицій спрямована на врегулювання процесуальних питань адміністративного судочинства (вдосконалення процесуальних строків; визначення підсудності; регулювання винесення ухвал на стадії відкриття провадження у справі тощо). Констатовано, що в законотворчій діяльності зазначені пропозиції враховуються вкрай зрідка. Таке становище негативно впливає на ефективність нормативно-правової бази, направленої на регулювання вирішення публічно-правових спорів, зумовлює прогалини і колізії, призводить до безсистемності внесення змін і доповнень до КАСУ.

У підрозділі 3.2 «Удосконалення правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі із врахуванням закордонного досвіду» викладено наступні проблеми та запропоновано шляхи їх вирішення. Спеціальні проблеми: 1) відсутність конкретики у визначенні суб'єктів, які представляють державу як сторону адміністративного процесу, зокрема, у Франції існує посада префекта, який представляє державу в таких справах, в Україні ж позов завжди звернений до органу, який представляє державу, а не до самої держави; 2) неурегульованість питання подання колективного адміністративного позову, хоча така можливість передбачена п.3 ч.2 ст.172 КАСУ. Взявши за зразок норми кодексів адміністративного судочинства Чехії та Франції, сформульовано зміст статті «Колективний адміністративний позов». Підкреслено, що, у зв'язку зі значущістю захисту прав одночасно декількох позивачів, відсутність узгодженого єдиного позивача, який би виступав від імені всіх позивачів, не повинна бути підставою відмови у відкритті провадження (це правило діє і у Франції), натомість суд повинен мати право призначити такого позивача (у Франції таким визначається автоматично електронною системою той, що є

першим у списку позивачів). Такий позивач повинен мати право мати представника, якого не потрібно узгоджувати зі всіма позивачами. Судова практика України свідчить про те, що частими є відмови у відкритті провадження чи повернення позовної заяви із вимогою, щоб представник був узгоджений всіма позивачами та на його довіреності були підписи всіх позивачів. Це ускладнює процес захисту прав позивачів, тому доцільним було би внесення вказаних змін до КАСУ; 3) допустимість у справах незначної складності участі у якості представника фізичної особи, яка має просто процесуальну дієздатність, натомість європейська практика йде шляхом визнання тільки двох видів представників – законні та юристи (із відповідною ліцензією). Пропонуємо удосконалити ч.2 ст. 57 КАСУ наступним чином: «У справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа, яка відповідно до ч.2 ст. 43 цього Кодексу має адміністративну процесуальну дієздатність, *та має вищу юридичну освіту*»; 4) потребується доповнення ст. 160 КАСУ зазначенням, що позов може бути подано і в електронній формі на умовах, визначених в Кодексі; 5) вимога ч. 11 ст. 44 КАСУ про необхідність отримання дозволу на подання документів не в електронному вигляді у разі, коли позивач звернувся до суду в електронній формі, ускладнює для позивачів взаємодію із судом необхідністю отримувати вказаний дозвіл, натомість КАС Франції: а) чітко передбачає випадки, коли особа може подати документи не в електронній формі; б) встановлює можливість без отримання дозволу суду надати такі документи, якщо випадок є законним, але із обов'язковим повідомленням про це суду прямо в електронному додатку, через який здійснюється взаємодія суду та позивача; 6) ч. 4 ст. 160 КАСУ відповідно до обраного Україною курсу на впровадження засад якісного надання публічних послуг доцільно змінити наступним чином: «на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду *повинна* бути надана допомога в оформленні позовної заяви»; 7) відсутність чітко визначених випадків обов'язкового досудового врегулювання спору (ст.17 КАСУ) наряду із передбаченням ненадання доказів досудового врегулювання спору як підстави повернення позовної заяви порушує основні засади забезпечення доступу до суду та прозорості. Досвід Австрії, Греції, Литви, Нідерландів, Німеччини, Франції, Польщі, Чехії вказує на різноманітні практики визначення досудового врегулювання спору як обов'язкової передумови подання адміністративного позову до суду. Поширеною є практика визначення тільки певних категорій спорів, які потребують такого оскарження, або ж навпаки тільки певних категорій спорів, які не потребують такого оскарження на фоні загального правила про наявність оскарження як передумови подання позову. Якщо законодавець не бажає йти шляхом встановлення вимоги про обов'язкове досудове врегулювання всіх публічно-правових спорів (як то є в Греції, Чехії, Польщі), доцільним є уточнення додатковими законодавчими положеннями щодо конкретного переліку тих справ, яким повинні передувати адміністративне оскарження (відсильна норма із конкретним переліком законів), або визначення критеріїв тих спорів, які повинні обов'язково бути вирішені в досудовому порядку (зазначення характерних ознак чи категорій таких спорів); 8) позитивним та можливими для запозичення є досвід Литви, в КАС якої передбачено, що після отримання позову суддя може прийняти серед інших

рішення про задоволення заяви, не порушуючи адміністративної справи (у випадку, якщо розглядаючи заяву, суддя переконується, що заява очевидно підлягає задоволенню, та в заяві не підіймається і не оспорується змістовне правове питання, то суддя може задовольнити заяву без подальшого розгляду справи). Можливість судді задовольнити заяву, не порушуючи адміністративну справу, є дієвим засобом захисту прав та інтересів, який скорочує строки вирішення публічно-правового спору, а також зменшує судові витрати.

Загальними проблемами, які потребують системних змін в державі, є: 1) недосконалість правового регулювання фіксації місця проживання в Україні та неточність відображення реальних даних про місце реєстрації фізичних осіб (місце реєстрації часто не відповідає фактичному місцю проживання), вирішення чого сприяло би більш ефективному здійсненню адміністративного судочинства в частині визначення територіальної підсудності адміністративної справи; 2) недостатність правового регулювання електронної взаємодії осіб та держави. На прикладі Чехії вказано на можливості офіційної державної електронної системи «скринька даних», яка слугує для електронного листування з усіма органами публічної влади, та нами розцінена як «єдине вікно доступу до органів публічної влади», та зауважено на відсутності в Україні навіть закону, який вимагав би мати офіційні електронні поштові скриньки та передбачав відповідальність за порушення правил її користування. Підкреслено, що ЄСІТС в цьому аспекті має менші можливості та менш захищений правовий рівень.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертаційного дослідження здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо формулювання науково-обґрунтованих засад відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства та розроблення пропозицій з приводу удосконалення відповідного правового регулювання. Основні положення проведеної роботи полягають у наступному:

1. Відкриття провадження у справі адміністративного судочинства – це визначений законодавством України порядок здійснення судом юридично значущих процесуальних дій, спрямованих на: 1) прийняття позовної заяви; 2) перевірку позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам, строків подання, виявлення недоліків, встановлення факту адміністративної дієздатності позивача або належності повноважень представника, підстав звернення, правильність підсудності справи; 3) прийняття рішення про подальший розгляд справи по суті. В залежності від результатів перевірки суддею приймається рішення, яке зумовлює настання різних правових наслідків: виникнення (як результат прийняття ухвали про відкриття провадження у справі) адміністративно-процесуальних правовідносин, призупинення (залишення позовної заяви без руху або її повернення) та припинення процесу розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин (відмова у відкритті провадження у справі).

Ознаками відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства є: 1) внутрішня структура, яка виявляється у наявності відповідних етапів; 2) власне завдання, котре визначає характер процесуальних дій та специфіку

правових засобів, що використовуються на даній стадії, – вирішення питання про можливість (достатність підстав, відповідність вимогам, належна підсудність) захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин в порядку саме адміністративного судочинства; 3) наявність властивих саме цій стадії своїх специфічних принципів; 4) виконання цією стадією наряду із загальними, притаманними всьому адміністративному судочинству, специфічних функцій; 5) нормативна визначеність порядку; 6) обмеженість у часі (строки).

2. Загальними принципами відкриття провадження у справі є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 4) об'єктивність; 5) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 6) обов'язковість судового рішення (ухвали); 7) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 8) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом. Спеціальними принципами є: 1) дотримання строків, встановлених для відкриття провадження; 2) обов'язковість розгляду позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам та вжиття всіх необхідних дій щодо її перевірки; 3) забезпечення доступу до суду.

3. Функції стадії відкриття провадження в адміністративній справі можна поділити на: 1) функції, які нерозривно пов'язані із юридичними фактами та їх наслідками: офіційної визначеності; процесуальною; правонаділяюча; трансформуюча; призупиняюча; припиняюча; 2) функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії: регулятивна; забезпечувальна; процесуальної інформаційності; оцінки.

4. Суб'єктний склад стадії відкриття провадження у справі відрізняється від інших стадій, оскільки вона є першою стадією процесу, з якої починається перебіг адміністративних процесуальних правовідносин. З огляду на призначення та сутність стадії, її єдиним учасником слід визнати тільки позивача як заявника, який реалізує право на звернення за судовим захистом через пред'явлення позовної заяви до адміністративного суду, і до прийняття рішення суддею щодо відкриття провадження позивач залишається у статусі заявника. Статусу позивача заявник набуває лише після винесення судом ухвали про прийняття позову до розгляду і відкриття провадження в адміністративній справі. Представник позивача приймає участь у справі на цій стадії як учасник у разі волевиявлення позивача за умови дотримання вимоги щодо наявності документу, що підтверджує його процесуальні можливості. Відповідач та його представник не є учасниками справи на стадії відкриття провадження у справі, а набувають такого статусу тільки після винесення відповідної ухвали й офіційного визнання відповідача стороною у справі. Помічник судді та секретар є учасниками процесу (не справи) на даній стадії. Не можуть приймати участь в процесі на досліджуваній стадії треті особи, ряд інших учасників процесу (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, судовий розпорядник).

5. Адміністративно-правовий позов, як підстава відкриття провадження, виступає матеріально-правовою вимогою фізичної або юридичної особи про захист порушених або оспорюваних прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах, а також матеріально-правовою вимогою суб'єктів владних повноважень у випадках, визначених законом, для реалізації

покладених на них публічних функцій та контрольних повноважень. Матеріально-правовий аспект адміністративного позову полягає в тому, що він розкриває сутність публічно-правового спору, процесуально-правовий аспект розкриває сутність правової вимоги заявника до суду в рамках реалізації права на судовий захист. Адміністративний позов як процесуальний документ містить три елементи: 1) предмет позову; 2) підстава позову; 3) зміст позову. Встановлено доцільність законодавчого закріплення визначення адміністративного позову в нормах КАСУ. Запропоновано п.5 ч.5 ст. 46 КАСУ уточнити наступним чином: «5) у випадках, коли право на звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень у зв'язку із реалізацією покладених на нього контрольних повноважень».

6. Порядок дій судді щодо вирішення питання про відкриття провадження у справі, визначений у КАСУ, є нелогічним, заплутаним і потребує ретельного перегляду, зокрема, потребує зміни структура Глави 2 Розділу II «Відкриття провадження у справі» КАСУ. Доцільною для закріплення є наступна послідовність дій судді при перевірці позовної заяви: 1) повернення позовної заяви; 2) залишення позову без руху; 3) відмова у відкритті провадження. Такі підстави як невідповідність встановленим вимогам позову та несплата судового збору слід віднести до підстав винесення ухвали про повернення заяви, оскільки означене можна вважати недоліком. До підстав залишення позовної заяви без руху слід віднести таку підставу як повторна наявність неусунених недоліків або взагалі відсутність дій із їх усунення.

Обґрунтовано, що порядок, викладений у ст. 171 КАСУ, повинен був би виглядати наступним чином: 1) з'ясування адміністративної процесуальної дієздатності; 2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) чи подано позов у строк, установлений законом; 4) чи відповідає позовна заява встановленим вимогам; 5) чи сплачено судовий збір або є підстави для звільнення особи від його сплати; 6) немає інших підстав для повернення позовної заяви; 7) підстави для залишення позовної заяви без руху; 8) чи дотримані правила визначення підсудності; 6) немає інших підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

7. Ухвала про відкриття провадження у справі приймається на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі. Характерними ознаками ухвали про відкриття провадження у справі, як рішення суду, є: 1) проміжний характер; 2) має виключно письмову форму; 3) ухвала є юридичним фактом, який порушує адміністративну справу; 4) зміст ухвали є обов'язковою для виконання всіма фізичними та юридичними особами без винятку на всій території України; 5) постановлення ухвали здійснюється виключно судом відповідно до норм КАСУ; 6) в ухвалі фіксується вся проведена адміністративним судом діяльність по дослідженню і оцінці позовних вимог, по встановленню юридичних фактів, які спричинили виникнення публічно-правового спору, а також результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін, вид позовного провадження, інформацію необхідну для відповідача та третіх осіб; 7) ухвала має свою структуру; 8) обов'язково зазначається можливість його оскарження в інстанційно-процесуальному

порядку; 9) повинна відповідати вимогам законності, обґрунтованості, повноти, зрозумілості, визначеності, вмотивованості та структурованості.

8. З моменту впровадження в Україні системи адміністративних судів науковцями було сформульовано чимало конкретних пропозицій щодо удосконалення правового регулювання стадії відкриття провадження в адміністративному судочинстві. Переважна більшість пропозицій спрямована на посилення гарантій забезпечення особам всіх категорій доступу до адміністративних судів як до єдиного державного органу, спроможного вирішити спори публічно-правового характеру, інша – на врегулювання процесуальних питань адміністративного судочинства. Констатовано, що попри активний пошук наукової спільноти шляхів вдосконалення адміністративного судочинства залишається тенденція мінімального урахування наукових пропозицій у законотворчій діяльності.

9. Аналіз національних наукових праць та положень КАСУ із паралельним вивченням досвіду держав-членів ЄС дозволяє запропонувати наступні шляхи вирішення виявлених проблем правового регулювання, які раніше не розглядалися або розглядалися фрагментарно в інших наукових роботах. Для вирішення спеціальних проблем: 1) необхідно передбачити посаду (як префект у Франції), до якої буде звернений адміністративний позов як до держави в цілому; 2) передбачити статтю «Коллективний адміністративний позов» в КАСУ (Чехія та Франція); 3) удосконалити ч.2 ст. 57 КАСУ, додавши, що у справах незначної складності..., представником може бути фізична особа, яка..., *та має вищу юридичну освіту*; 4) доповнити ст. 160 КАСУ зазначенням, що позов може бути подано і в електронній формі на умовах, визначених в Кодексі; 5) виключити вимогу ч. 11 ст. 44 КАСУ про необхідність отримання дозволу на подання документів не в електронному вигляді у разі, коли позивач звернувся до суду в електронній формі, передбачивши випадки, коли таке подання можливе та встановивши обов'язок позивача повідомити про це суд за допомогою ЄСІТС (Франція); 6) ч. 4 ст. 160 КАСУ змінити: «на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду *повинна* бути надана допомога в оформленні позовної заяви»; 7) якщо законодавець не бажає йти шляхом встановлення вимоги про обов'язкове досудове врегулювання всіх публічно-правових спорів (як то є в Греції, Чехії, Польщі), доцільним є уточнення додатковими законодавчими положеннями щодо конкретного переліку тих справ, яким повинні передувати адміністративне оскарження (відсильна норма із конкретним переліком законів або зазначення характерних ознак чи категорій таких спорів; 8) передбачити в КАСУ, що після отримання позову суддя може прийняти серед інших рішення про задоволення заяви, не порушуючи адміністративної справи (у випадку, якщо розглядаючи заяву, суддя переконується, що заява очевидно підлягає задоволенню, та в заяві не підіймається і не оспорується змістовне правове питання, то суддя може задовольнити заяву без подальшого розгляду справи) (Литва).

Для вирішення загальних проблем правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі, які потребують системних змін в державі, доцільно: 1) вдосконалити процедуру реєстрації місця фактичного проживання, що впливатиме на більш ефективне здійснення адміністративного

судочинства в частині визначення територіальної підсудності адміністративної справи; 2) вдосконалити електронну взаємодію осіб та держави.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Гебеш С.А. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 71–75.
2. Гебеш С.А. Принципи відкриття провадження в адміністративній справі. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 17. С. 126–133.
3. Гебеш С.А. Алгоритм процесуальних дій судьи на стадії відкриття провадження по делу в порядку адміністративного судопроизводства України. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 7(35). С. 154–159.
4. Гебеш С.А. Проблемні аспекти правового регулювання подання позову в адміністративному судочинстві України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1. С. 93–98.
5. Гебеш С.А. Функції відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. Том 2. С. 78–84.
6. Гебеш С.А. Поняття адміністративного позову як підстави відкриття провадження у справі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2021. № 49. С. 56–60.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Гебеш С.А. Досудове врегулювання публічно-правових спорів. *Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 2–3 квітня 2021 р. Дніпро : Громадська організація «Правовий світ», 2021. С. 90–94.
2. Гебеш С.А. Подання колективного позову в адміністративному судочинстві. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 квітня 2021 р. Одеса : Причорноморська фундація права, 2021. С. 70–73.
3. Гебеш С.А. Пропозиції щодо удосконалення КАС України в частині визначення учасників справи, представництва та подання позову. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 16–17 квітня 2021 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. Ч. 2. С. 12–15.

АНОТАЦІЯ

Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного судочинства. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Міністерство освіти і науки України. м. Ужгород, 2021.

Дисертаційне дослідження присвячено розкриттю основних теоретичних положень про відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства та формулюванню пропозицій щодо удосконалення відповідного правового регулювання.

В роботі розкрито поняття та ознаки, визначено принципи, функції провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства в Україні. Встановлено суб'єктів, які можуть бути учасниками на цій стадії адміністративного судочинства. Охарактеризовано звернення громадян до суду із адміністративним позовом як підставу відкриття провадження в адміністративній справі. Встановлено порядок дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі, надано характеристику ухвалі про відкриття провадження в адміністративній справі. Системно викладено та проаналізовано раніше висловлювані пропозиції щодо удосконалення законодавства з досліджуваного питання. Сформульовано авторські пропозиції щодо удосконалення правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі із врахуванням закордонного досвіду (за основу взято кодекси адміністративного судочинства або закони Австрії, Литви, Чехії, Франції).

Ключові слова: відкриття провадження, адміністративний позов, стадія адміністративного судочинства, ухвала, учасники, функції, досудове врегулювання, колективний адміністративний позов

АННОТАЦІЯ

Открытие производства по административному делу как стадия административного судопроизводства. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – ГВУЗ «Ужгородский национальный университет», Министерство образования и науки Украины. г. Ужгород, 2021.

Диссертационное исследование посвящено раскрытию основных теоретических положений об открытии производства по административному делу как стадии административного судопроизводства и формулировке предложений по совершенствованию соответствующего правового регулирования.

В работе раскрыты понятие и признаки, определены принципы, функции производства по административному делу как стадии административного

судопроизводства в Украине. Обосновано, что открытию производства по административному делу присущи собственные принципы, функции и кругучастников, что позволяет выделить его в отдельную стадию административного судопроизводства. Функциями этой стадии названы: 1) функции, которые неразрывно связаны с юридическими фактами и их последствиями: официальной определенности; процессоформирующая; правонаделяющая; трансформирующая; приостанавливающая; прекращающая; 2) функции, связанные с процессуальными задачами стадии: регулятивная; обеспечительная; процессуальной информативности; оценки. Принципы определены в разрезе общих (выведены из присущих всему административному судопроизводству) и специальных (присущих сугубо этой стадии). В отношении участников установлено, что: 1) с момента предъявления иска и до момента принятия решения об открытии производства по делу, истец является исключительно лицом, заявившим о нарушении своих прав и реализующим право на судебную защиту и не имеющим статуса участника дела, не обладающим достаточным объемом процессуальных прав и обязанностей, необходимых для дальнейшей реализации права на защиту при рассмотрении дела по существу; 2) ряд субъектов вообще не могут быть участниками процесса на данной стадии (ответчик, свидетель, эксперт, специалист, переводчик, судебный распорядитель).

Охарактеризованы обращения граждан в суд с административным иском в качестве основания открытия производства по административному делу и отмечена целесообразность рассмотрения иска в совокупности двух аспектов: материально-правового и процессуально-правового. Определено, что административный иск как процессуальный документ содержит 3 элемента: 1) предмет; 2) основание; 3) содержание иска. Установлен порядок действий судьи при решении вопроса об открытии производства по административному делу, в результате чего выявлена нелогичность и запутанность действий судьи при принятии соответствующего решения, предусмотренных КАСУ. Обоснована более логическая последовательность и предложен расширенный поэтапный перечень вопросов, которые должен проверить судья на этой стадии. Охарактеризовано постановление об открытии производства по административному делу.

Системно изложены и проанализированы ранее предложенные в научных трудах пути совершенствования законодательства по исследуемому вопросу. Констатировано, что несмотря на активный поиск научного сообщества возможностей совершенствования правового регулирования административного судопроизводства в Украине, остается тенденция минимального учета научных предложений в законотворческой деятельности.

Сформулированы авторские предложения по совершенствованию правового регулирования открытия производства по административному делу с учетом зарубежного опыта (за основу взяты кодексы административного судопроизводства или законы Австрии, Литвы, Чехии, Франции). С учетом зарубежного опыта разработано положение о коллективном административном иске, в результате чего предложено содержание соответствующей статьи с обоснованием того, что: 1) отсутствие согласованного единого истца, который бы выступал от имени всех истцов, не должно быть основанием отказа в

открытии производства; 2) такой истец должен иметь право иметь представителя, которого не нужно согласовывать со всеми истцами. Сформулированы предложения по внесению изменений в действующее КАСУ для усовершенствования реализации стадии открытия производства, например: 1) по делам незначительной сложности представителем может быть физическое лицо, которое имеет высшее юридическое образование; 2) исключить требование о необходимости получения разрешения на подачу документов не в электронном виде в случае, когда истец обратился в суд в электронной форме, предусмотрев случаи, когда такое представление возможно и установив обязанность истца уведомить об этом суд с помощью ЭСИТС; 3) установить правило, согласно которому по просьбе истца служащим аппарата административного суда должна быть оказана помощь в оформлении искового заявления; 4) если законодатель не желает идти путем установления требования об обязательном досудебном урегулировании всех публично-правовых споров, целесообразным является уточнение дополнительными законодательными положениями относительно конкретного перечня дел, которым должно предшествовать административное обжалование; 5) предусмотреть в КАСУ, что после получения иска судья может принять среди других решение об удовлетворении заявления, не возбуждая административное дело; и другие.

Для решения более системных проблем необходимо усовершенствовать: 1) процедуру регистрации физических лиц; 2) электронное взаимодействие лиц и государства.

Ключевые слова: открытие производства, административный иск, стадия административного судопроизводства, решение, участники, функции, досудебное урегулирование, коллективный административный иск

Підписано до друку 09.04.2021. Формат 60x90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,7. Тираж 100 прим. Зам. № 4/04-9.
Видавництво УжНУ «Говерла».
88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 18.
Телефон +38 (095) 212 7679