

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

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Гебеш Сергій Антонійович

УДК: 342.9: 342.565.4

ДИСЕРТАЦІЯ
ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ ЯК
СТАДІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ С.А. Гебеш

Науковий керівник

БІЛАШ Олександр Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент

Ужгород – 2021

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. Обґрунтовано, що відкриттю провадження в адміністративній справі притаманні власні принципи, функції та учасники, що дозволяє виокремити його в окрему стадію адміністративного судочинства. Функціями цієї стадії названо: 1) функції, які нерозривно пов'язані із юридичними фактами та їх наслідками: офіційної визначеності; процесуотворююча; правонаділяюча; трансформуюча; призупиняюча; припиняюча; 2) функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії: регулятивна; забезпечувальна; процесуальної інформаційності; оцінки. Принципи визначено в розрізі загальних (які походять від тих, що властиві всьому адміністративному судочинству) та спеціальних (які притаманні суто цій стадії). Щодо учасників встановлено, що 1) 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) ряд суб'єктів взагалі не можуть бути учасниками процесу на даній стадії (відповідач, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, судовий розпорядник).

Охарактеризовано звернення громадян до суду із адміністративним позовом як підставу відкриття провадження в адміністративній справі та зауважено на доцільності розгляду позову у сукупності двох аспектів: матеріально-правового та процесуально-правового. Визначено, що адміністративний позов як процесуальний документ містить 3 елементи: 1) предмет; 2) підстава; 3) зміст позову. Встановлено порядок дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі, в результаті чого висвітлено нелогічність та заплутаність дій судді при прийнятті відповідного рішення, передбачених КАСУ. Обґрунтовано більш логічну послідовність та запропоновано розширений поетапний перелік питань, які мав би перевірити суддя на цій стадії. Надано характеристику ухвалі про відкриття провадження в адміністративній справі.

Системно викладено та проаналізовано раніше висловлювані пропозиції щодо удосконалення законодавства з досліджуваного питання. Констатовано, що попри активний пошук наукової спільноти шляхів вдосконалення адміністративного судочинства залишається тенденція мінімального урахування наукових пропозицій у законотворчій діяльності.

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). 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, наприклад:

1) у справах незначної складності представником може бути фізична особа, яка...має вищу юридичну освіту; 2) виключити вимогу 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; 3) встановити правило, згідно із яким на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду повинна бути надана допомога в оформленні позовної заяви; 4) 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; 5) передбачити в КАС України, що після отримання позову суддя може прийняти серед інших рішення про задоволення заяви, не порушуючи адміністративної справ; та інші.

Для вирішення більш системних проблем необхідним є вдосконалити: 1) процедуру реєстрації фізичних осіб; 2) електронну взаємодію осіб та держави.

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

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Гебеш С.А. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 71–75.

Гебеш С.А. Принципи відкриття провадження в адміністративній справі. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 17. С. 126–133.

Гебеш С.А. Алгоритм процессуальных действий судьи на стадии открытия производства по делу в порядке административного судопроизводства Украины. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 7(35). С. 154–159.

Гебеш С.А. Проблемні аспекти правового регулювання подання позову в адміністративному судочинстві України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1. С. 93–98.

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.

Гебеш С.А. Подання колективного позову в адміністративному судочинстві. *Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 квітня 2021 р. Одеса : Причорноморська фундація права, 2021. С. 70–73.

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.

Гебеш С.А. Функції відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. Том 2. С. 78–84.

Гебеш С.А. Поняття адміністративного позову як підстави відкриття провадження у справі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2021. № 49. С. 56–60.

SUMMARY

Commencement of administrative proceedings as the stage of administrative jurisdiction. – *Qualifying scientific work published as a manuscript*

Thesis for the scientific degree of Candidate of Juridical Sciences on specialty 12.00.07 “Administrative law and process; financial law; information law”. – State University «Uzhhorod National University», The Ministry of education and science of Ukraine. Uzhhorod, 2021.

The thesis focuses on disclosing the main theoretical provisions on the commencement of proceedings in an administrative case as a stage of administrative jurisdiction and the formulation of proposals for improving the relevant legal regulation.

The work reveals the concept and features, defines the principles, functions of administrative proceedings as a stage of administrative jurisdiction in Ukraine. It has been substantiated that the commencement of proceedings in an administrative case has its own principles, functions, and participants, and allows it to be distinguished into a separate stage of administrative jurisdiction. The functions of this stage are as follows: 1) functions that are inextricably linked with legal facts and their consequences: official certainty; the process-creating; empowered; transforming; suspending; discontinued; 2) functions related to the procedural tasks of the stage: regulatory; security; procedural informational content; estimation. The principles are defined in the context of general (which derive from those ones that are inherent in all administrative jurisdiction) and special (which are inherent only in this stage). In relation to the participants, it has been established that: 1) from the moment the claim was filed and until the moment the decision was made to open proceedings in the case, the plaintiff is exclusively a person who has declared a violation of his rights, exercises the right to judicial protection and does not have the status of a participant in the case, as well as does not possess sufficient procedural rights and obligations necessary for the further realization of the right to defense when considering the case on the merits; 2) a number of entities generally cannot be participants in the process at this stage (defendant, witness, expert, specialist, translator, judicial bailiff).

The thesis describes citizens' appeal to the court with an administrative claim as the basis for starting proceedings in an administrative case, and the expediency of considering the claim in the aggregate of two aspects - substantive and legal procedural- is noted. It is determined that an administrative claim as a procedural document contains 3 elements: 1) subject; 2) the base; 3) the content of the claim. The procedure for the judge's actions when deciding on the opening of proceedings in an administrative case has been established, and as the result, the illogicality and confusion of the judge's actions when making the appropriate decision, provided for by the Administrative Procedure Code of Ukraine (APCU), is highlighted. Consequently, more logical sequence has been substantiated and an extended step-by-step list of questions that the judge should check at this stage has been proposed. The decree on the opening of proceedings in an administrative case is characterized.

Previously expressed proposals for improving legislation on the issue under study are systematically presented and analyzed. It is stated that despite the active search of the scientific community for ways to improve administrative jurisdiction, there remains a tendency for the minimum consideration of scientific proposals in law-making activity.

The author has formulated the proposals to improve the legal regulation of commencing proceedings in an administrative case, taking into account foreign experience (the codes of administrative proceedings or the laws of Austria, Lithuania, Czech Republic, France are taken as a basis). Considering the foreign experience, a provision on a collective administrative action was developed, as a result of which the content of the relevant article was proposed with the justification that: 1) the absence of an agreed single plaintiff who would act on behalf of all plaintiffs should not be grounds for refusing the proceedings to be commenced; 2) such a plaintiff must have the right to have a representative who is not obliged to be agreed with all plaintiffs. Proposals have been formulated to amend the current APCU to improve the implementation of the proceedings commencement stage, for example: 1) in cases of minor complexity, the representative can be an individual, . who has a higher legal education; 2) exclude the requirement for the need to obtain permission to submit

documents not in electronic form in the case when the plaintiff has applied to the court in electronic form, providing for the cases when such a submission is possible and establishing the obligation of the plaintiff to notify the court about this with the help of Unified Judicial Information and Telecommunication System (UJITS); 3) establish a rule according to which, at the request of the plaintiff, the official of the administrative court should provide him with assistance in drawing up a statement of claim; 4) if the legislator does not want to go through the establishment of a requirement for mandatory pre-trial settlement of all public law disputes (as is the case in Greece, the Czech Republic, Poland), it is advisable to clarify with additional legislative provisions regarding a specific list of cases that must be preceded by an administrative appeal; 5) to provide in the APC of Ukraine that, after receiving the claim, the judge can make, among others, a decision to satisfy the application without commencement of administrative cases; and others.

To solve more systemic problems, it is necessary to improve: 1) the registration procedure for individuals; 2) electronic interaction between individuals and the state.

Keywords: commencement the proceedings, administrative dispute, the stage of administrative jurisdiction, decision, participants, principles, functions, pre-trial settlement, a collective administrative action.

ЗМІСТ

ВСТУП	11
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ	
ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ	
ЯК СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	20
1.1 Відкриття провадження в адміністративній справі: поняття та ознаки як стадії адміністративного судочинства	20
1.2 Принципи відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства	37
1.3 Функції відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства	50
1.4 Учасники адміністративного процесу на стадії відкриття провадження в адміністративній справі	61
Висновки до Розділу 1	88
РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ	
В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ ЯК СТАДІЇ	
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	93
2.1 Звернення громадян до суду із адміністративним позовом як підстава відкриття провадження в адміністративній справі	93
2.2. Порядок дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі	113
2.3. Ухвала про відкриття провадження в адміністративній справі	138
Висновки до Розділу 2	156
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО	
РЕГУЛЮВАННЯ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ	
В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ	159
3.1 Систематизація висловлюваних пропозицій щодо	

удосконалення законодавства в частині відкриття провадження в адміністративній справі	159
3.2 Удосконалення правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі із врахуванням закордонного досвіду	185
Висновки до Розділу 3	212
ВИСНОВКИ	218
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	224
Додатки	254

ВСТУП

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»[289].

У 2016 році до адміністративного суду як до суду першої інстанції надійшло 214770 справ та матеріалів, у 2017 – 232309, у 2018 – 240677 [13], у 2019 – 272997, у 2020 – 350592 [14]. 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 вказаного суду. 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) 203926 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 – 306988 [101]. Вказане свідчить про те, що саме стадія відкриття провадження в адміністративному судочинстві є найбільш завантаженою та потребує найбільше уваги та зусиль з боку суддів.

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, а слідом за ним відповідно і 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», 2021[211]), 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 ознаки 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;
- 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 ухвала 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 процедури 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 КАС України 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 КАС України, 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 цієї 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 КАС України здала 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. 45 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; неприпустимості зловживання процесуальними правами; об'єктивності; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у випадках, визначених законом на касаційне оскарження судового рішення) 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 під час здійснення судом певного об'єму процесуальних дій, спрямованих на встановлення правових підстав порушення справи, 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 КАС України, 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 КАС України.

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 КАС України 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 саме: «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.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ ЯК СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1.1 Відкриття провадження в адміністративній справі: поняття та ознаки як стадії адміністративного судочинства

Адміністративне судочинство як інститут права є новим для України. Тривалий час всі спори, які виникали із відносин громадян і влади, розглядалися або в рамках цивільного, або в рамках господарського судочинства. Таке становище зводило до виникнення безліч проблем як теоретичного, так і процесуального характеру. Більш того, суперечило конституційному положенню про відповідальність влади перед людиною. Натомість міжнародний досвід показує, що інститут адміністративного судочинства є одним з основних судових інститутів, який відіграє важливу роль у гарантуванні принципу справедливості і відповідальності влади перед народом.

Сьогодні Україна йде європейським шляхом розвитку. Однією із прогресивних й вчасних реформ є створення окремої системи адміністративного судочинства. Такий важливий крок показує, що наша країна готова до змін. Це також вказує на те, що Україна визнає й гарантує своєму народові право на захист від свавілля з боку влади. «Право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Складність захисту прав громадян, їх об'єднань, інтересів юридичних осіб у сфері публічних відносин пояснюється їхньою підпорядкованістю, підлеглистю у цих відносинах адміністрації – органам та посадовцям, які здійснюють управлінські функції і мають право приймати обов'язкові для них рішення. А тому надійність такого захисту повинна забезпечуватися розглядом

адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким громадянин і адміністрація є рівними» [5, с. 17].

Аналіз статистичних даних показав, що «в першому півріччі 2020 року кількість справ і матеріалів, що надійшли до місцевих адміністративних судів, збільшилася порівняно з першим півріччям 2019 року на 22 %. При цьому показник надходження матеріалів до окружних адміністративних судів порівняно з першим півріччям 2019 року збільшився на 38 % (з 98 718 одиниць до 136 016). Це вплинуло на показник середньої кількості справ і матеріалів, що надійшли на розгляд окружних адміністративних судів, який збільшився з 212 одиниць у першому півріччі 2019 року до 282 одиниць у першому півріччі 2020 року.

Кількість справ і матеріалів, що надійшли до апеляційних адміністративних судів і Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду порівняно з першим півріччям 2019 року зменшилася відповідно на 7 і 12 %. Зменшення цих показників вплинуло на показник середньої кількості справ і матеріалів, що надійшли на розгляд одного судді цих судів, який в апеляційних адміністративних судах зменшився з 294 одиниць у першому півріччі 2019 року до 263 одиниць у першому півріччі 2020 року та в Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду – з 382 до 335 одиниць.

Зауважимо, що при зменшенні середніх показників надходження справ і матеріалів на розгляд одного судді апеляційного адміністративного суду та Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду середні показники ухвалених судових рішень одним суддею цих судів також зазнали динамічних змін в бік зменшення. Середній показник розглянутих справ і матеріалів одним суддею апеляційного адміністративного суду у звітному періоді становив 203 одиниці проти 284 одиниць у першому півріччі 2019 року, а показник Касаційного адміністративного у складі Верховного Суду – 440 одиниць проти 450 одиниць у першому півріччі 2019 року» [12, с. 52].

Зазначені статистичні дані говорять про те, що система адміністративних судів працює з кожним роком ефективніше, а також про те, що рівень захищеності громадян в публічно-правових правовідносинах значно збільшився. Однак, оновлення законодавства про адміністративне судочинство України поставило перед науковою спільнотою чималу кількість питань, пов'язаних з його функціонуванням, як теоретичного, так і практичного характеру. Опрацювання цих питань вимагає детального та прискіпливого аналізу правових категорій, які утворюють систему адміністративного судочинства. Однією з таких категорій є адміністративний судовий процес, а особливої уваги потребують його стадії, зокрема «стадія відкриття провадження у справі», оскільки саме вона визначає момент виникнення правовідносин у сфері адміністративного судочинства.

На таку проблему вказує й аналіз наукової літератури, який показав, що переважна більшість досліджень присвячена поняттю та сутності адміністративного судочинства загалом, залишаючи поза увагою його процесуальний порядок, зокрема елементи – стадії та етапи. Проте, сукупність таких елементів, їх процесуальна ефективність є запорукою досягнення головного завдання адміністративного судочинства. А тому, сучасний підхід у наукових дослідженнях щодо питань функціонування адміністративного судочинства, повинен бути заснований на детальному дослідженні всіх його елементів. Такий підхід дасть можливість виявити недоліки та знайти рішення щодо їх усунення, розробити науковий підхід щодо вдосконалення як законодавства, так і практики його застосування під час здійснення правосуддя по вирішенню конфліктів, які виникають із публічно-правових відносин на кожній стадії адміністративного судочинства. Саме тому першочергового значення на сучасному етапі розвитку адміністративно-процесуального права набуває дослідження сутності і значення стадій адміністративного судочинства, визначення структури, аналіз змісту й особливостей їх окремих елементів, зокрема, етапів.

Стадія відкриття провадження в адміністративній справі фрагментарно досліджена у наукових роботах таких науковців, як: П.В. Вовк, М.Н. Глуховець, Д.Д. Гнап, В.В. Гордєєв, Н.Л. Губерська, О.В. Євсікова, І.Л. Желтобрюх, І.А. Качур, Т.О. Коломоєць, І.М. Сопілко та інших. Не применшуючи значення здійснених наукових розвідок, все ж слід відмітити, що окремого комплексного дослідження такої стадії як відкриття провадження в адміністративній справі ще не проводилось. Окремі ж з питань, що вже були розглянуті ученими, продовжують бути актуальними та потребують додаткових досліджень. Це актуалізує мету нашого дослідження, яка полягає у загально теоретичному й нормативно-правову визначенні відкриття провадження у адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства України.

Адміністративним процесуальним законодавством під адміністративним судочинством розуміється врегульована нормами адміністративного права діяльність адміністративного суду, спрямована на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [127]. Важливим правовим інститутом адміністративного судочинства є процес його здійснення, який являє собою процесуальний порядок вирішення справ з чіткою регламентацією адміністративно-процесуальними нормами і принципами. В свою чергу, «порядок у загальному значенні являє собою гармонійний, очікуваний, передбачуваний стан або розташування чого-небудь, розташування елементів у послідовності. Це спосіб організації структурованого явища, правила такої організації, запланована (чітко регламентована) діяльність. Порядок вказує на дотримання певного алгоритму дій, прийняття рішень на шляху досягнення запрограмованого результату. Алгоритм означає послідовність точно визначених дій, що однозначно призводять до вирішення поставленого завдання» [112, с. 100; 113, с. 153]. Більшість процесуалістів визнають, що процес – це діяльність, основною ознакою якої є послідовність дій. Послідовність, за визначенням Ю.Д. Кунєва, є визначальною характеристикою

побудови і здійснення будь-якого процесу. Він позначається змінюваністю дій у часі як загальна характеристика властивостей будь-якої діяльності [155, с. 52]. Таким чином, можна стверджувати, що адміністративний судовий процес – це сукупність послідовних дій, суворо регламентованих нормами права, які вчиняються у строгій послідовності та які спрямовані на досягнення певного наслідку – вирішення справ, які виникають з публічно-правових спорів. Послідовність дій, на нашу думку, вказує на структурованість процесу, де головним елементом є стадія. А отже, загальною ознакою процесу є його стадійність.

На таку ознаку процесу вказують такі вчені як В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.Б. Бойко, Н. Бортник, М. Бояринцева, П.В. Вовк, В. Галуцько, М.Н. Глуховець, С.С. Гнатюк, В.В. Гордєєв, Н.Л. Губерська, Г.Ю. Гулевська, В.І. Горшенєва, В.М. Гошовський, Е.А. Дегтярьова, О.В. Джафарова, Е.Ф. Демський, Н. Ільчишин, І.В. Зозуля, Я.С. Калмикова, І.А. Качур, В.І. Келеберда, С.В. Ківалов, Х. Кіт, Т.О. Коломєєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О. Корчинський, Д. Кузнєцов, О.В. Кузьменко, В. Курило, К. Куркова, Р.О. Куйбіда, В.К. Матвійчук, А. Манжула, О.П. Мілевський, О.І. Миколенко, Р.С. Мельник, О.М. Пасенюк, Н. Писаренко, В.Б. Пчелін, Д.В. Роженко, Л. Савченко, А.О. Селіванов, Д.В. Слинько, В.Д. Сорокін, Д. Суботін, В.В. Тильчик, М.М. Тищенко, О.І. Харитонова, І.В. Шруб.

Аналіз наукової літератури показав, що в переважній більшості стадію розуміють як сукупність процесуальних дій, спрямованих на вирішення та розв'язання завдань адміністративного судочинства. Таке визначення зустрічається у роботах О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, В.Н. Гаращука, В.І. Горшенєва, С.Т. Гончарук, Е.Ф. Демського, О. В. Кузьменко, Д.М. Овсянка, В.Б. Пчеліна, М.М. Тищенка [19, с. 192; 3, с. 214; 246, с. 130; 69, с. 93; 80, с. 127; 151, с. 17; 171, с. 171; 214, с. 12]. Зустрічаються також і інші визначення. Наприклад, Н.І. Матузова і А.В. Малько розглядають стадії адміністративного судочинства як «відносно самостійні цикли юридичного процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні завдання, для чого

здійснюються чітко визначені правовими нормами юридичні дії та видаються юридичні документи (правові акти)» [245, с. 401]. П.В. Вовк під стадією судового адміністративного процесу розуміє «порівняно самостійну частину процесу, яка має внутрішню структуру, елементи якої послідовно та логічно поєднані у часі, спрямована на досягнення мети та вирішення власних завдань, але у межах загальних завдань усього процесу, і підсумковий результат якої закріплюється у процесуальному документі, який має офіційний характер» [42, с. 192]. Д.Н. Бахрах, також пише, що «стадія – це порівняно самостійна частина провадження, яка, поряд з його загальними завданнями, має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості» [21, с. 155-156]. А І.А. Качур зазначає, що стадія «є системоутворюючим елементом провадження в адміністративних справах, який об'єднує у собі визначений порядок розгляду такої справи з метою вирішення (розв'язання) публічно-правового спору» [112, с. 104].

Викладене дозволяє зробити висновок, що стадія адміністративного судочинства представляє собою самостійну частину судового процесу, яка: 1) має внутрішню структуру; 2) власні завдання, котрі визначають характер процесуальних дій та специфіку правових засобів, що використовуються на певній стадії; 3) сукупність послідовно вчинюваних процесуальних дій судом та іншими учасниками адміністративного процесу щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи, спрямованих на досягнення єдиної мети - захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин; 4) нормативну визначеність порядку; 5) обмеженість у часі, тобто визначеність просторово часового виміру стадії (строки).

Аналіз представлених у науковій літературі класифікацій стадій адміністративного судочинства показав, що більшість вчених першою стадією, незалежно від критерію поділу, виділяють відкриття провадження у справі. Такі класифікації у своїх наукових роботах надані такими ченими як В.М. Бевзенко, М.Н. Глуховець, О.В. Євсікова, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.А. Качур, Р.С.

Мельник, В.Б. Пчелін, І.М. Сопілко, В.В. Тильчик [136, с. 56-59; 214, с. 20; 153, с. 180; 112, с. 108; 238, с. 64; 250, с. 183; 57, с. 93].

Деякі з них називають дану стадію по іншому. Наприклад, В.Б. Авер'янов, І. Зайцев, Г.Ю. Гулевська, Т.О. Коломоєць, І. Лазарєв, іменують стадію відкриття провадження у справі – «порушенням адміністративної справи, а підготовчі процесуальні дії, які передують ухвалі суду про прийняття заяви до попереднього розгляду, класифікуються ними як початковий етап названої стадії» [6, с. 488; 245, с. 104; 159, с. 198; 3, с.214; 134, с. 280]. В свою чергу, І.А. Качур пропонує розширити назву цієї стадії й називати її як «початок судового процесу та відкриття провадження у справі» [113, с. 153; 112, с. 108]. Вважаємо, що наведені варіанти назв не зовсім відповідають сутності досліджуваної стадії. Нам близька позиція законодавця, яка є більш логічною. У своєму судженні ми оперуємо аналізом КАС України й вважаємо, що судовий процес починається з винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі. Разом із тим, 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. Більш того, приймаючи до уваги, пояснення науковця, що «таке розширення назви дозволить охопити усі процесуальні дії і, основне, процесуальні рішення» [113, с. 153; 112, с. 108], то логічніше назвати її «звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі» як пропонують такі науковці як А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник [136, с. 58-59], у протилежному випадку про таке охоплення не може йти мови. Натомість, ми не підтримуємо й названих науковців, так як вважаємо, що перша стадія адміністративного судочинства повинна називатися саме «відкриття провадження», оскільки звернення є частиною такої стадії, її етапом. Відокремлювати звернення від відкриття немає сенсу. Стадія повинна завершуватися прийняттям відповідного процесуального рішення, що й відбувається після прийняття позовної заяви. З цієї причини, ми також не підтримуємо позицію Д.Д. Гнап, яка пише, що доречніше було б у назві залишити саме першу частину попередньої редакції КАС України, а саме

«звернення до адміністративного суду» [61, с. 133] та позицію С.Я. Фурси, який першою стадією виділяє подання позову до суду, а відкриття провадження ставить на друге місце [265, с. 57-58].

Інші науковці, взагалі пропускають стадію відкриття у своїх класифікаціях, з чим ми ні в якому разі не згодні. Так, наприклад, О.В. Джафарова виділяє три стадії адміністративного судочинства: «1) розгляд і вирішення справи по суті; 2) перевірка законності і обґрунтованості прийнятого рішення; 3) звернення рішення до виконання» [82, с. 260]. Схожу думку висловлює Я.С. Калмикова, яка виділяє такі стадії: «1) підготовче провадження; 2) попередній розгляд справи; 3) судовий розгляд справи; 4) ухвалення судового рішення у справі» [107, с. 141]. На наш погляд, такий поділ є дещо вузький. Він не розкриває всю сутність судового процесу, оскільки «між структурними елементами судового процесу існують субординаційні зв'язки і кожна з них знаходиться у певній логікофункціональній підпорядкованості» [243, с. 62], вони «обумовлюють існування одна одної, а тому кожна із стадій має важливе значення для виконання головного завдання адміністративного судочинства - забезпечення ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в публічно-правових відносинах. Вказане завдання пронизує всі стадії адміністративного процесу, знаходить свій прояв у кожній процесуальній дії, яка вчиняється в їх межах» [104, с. 87]. Крім того, не можна ігнорувати норми закону. Кодекс адміністративного судочинства України й до 2017 року, а також після завжди виділяв стадію відкриття провадження у справі як самостійну стадію, присвячуючи їй окрему главу. Як зауважує В.В. Тильчик, «відкриття провадження у справі є «логічним початком» судового процесу» [250, с. 183].

На підтримку своєї позиції приведемо ряд думок з цього приводу й інших науковців. Так, наприклад, Д.Д. Гнап зазначає, що «відкриття провадження є першим та дуже важливим етапом у системі процесуальних дій, що забезпечує рух справи» [62, с. 83; 58, с. 112]. М.Н. Глуховеря також вважає дану стадію важливою й вказує: «...адже саме з неї починається рух адміністративної справи, вирішуються питання про те, чи мало місце порушення прав, свобод та інтересів

особи» [57, с. 93]. І.М. Сопілко та О.В. Євсікова пишуть, що «стадія відкриття провадження у справі має важливе значення, оскільки це перший етап порушення провадження в адміністративній справі» [238, с. 64].

А І. А. Качур пише, що «в цілому, як і у перших працях у сфері адміністративного судочинства, і у оновлених підходах до його здійснення не оспорюється традиційний для процесуального права підхід віднесення до стадій, зокрема відкриття провадження» [112, с. 106].

Отже, стадія – це елемент, що відображає характеристику юридичного процесу або сукупність процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, які є однорідними за змістом, здійснюються у відносно визначений період часу та направлені на досягнення єдиної конкретної процесуальної мети.

Існує думка про те, що «стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, що завершується шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показані результати певних процесуальних дій» [67, с. 155]. Іншими словами, «стадія не є останнім структурним елементом судочинства. Вона охоплює значну сукупність дій, які в межах конкретної процесуальної стадії можуть бути згруповані за певними спільними ознаками та об'єднуватися в етапи. Структура стадії судочинства має таку схему: стадії - етапи - дії, де сукупність дій утворює етап, відповідно сукупність етапів утворює стадію. Стадія пов'язана із циклічним здійсненням судочинства, а поняття «етап» використовується для позначення просторово-часових меж і послідовності певних операцій всередині та у рамках однієї стадії. Отже, «етап» – це структурний елемент стадії, спрямований на виконання конкретного завдання чи групи завдань визначеним колом суб'єктів за допомогою певних процесуальних дій. Адміністративно-процесуальні дії є первинною ланкою провадження, а тому становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу» [66, с. 94-97]. Й це дійсно так. Кожна окрема стадія має свою внутрішню структуру, яка побудована таким чином, щоб забезпечити досягнення кінцевого результату й поділяється на етапи, які «поєднуються

загальними завданнями та єдиною процесуальною формою і послідовно змінюють один одного по мірі виконання більш конкретних завдань» [112, с. 112]. Отже, можна сказати, що етапи представляють собою відносно самостійні внутрішні частини адміністративного процесу розгляду конкретної адміністративної справи на відповідній стадії судового процесу, які спрямовані на вирішення окремих завдань стадії. «Їх необхідно розглядати не як прості часові відрізки, що поступово змінюють один одного (хоча ця формально-логічна ознака також має місце), а, головним чином, як підсистему процесуальних дій і процесуальних рішень, об'єднаних на підставі єдності завдань, які вирішуються за їх допомогою, зумовлених стійкою повторюваністю типових ситуацій» [112, с. 138].

На підставі аналізу Кодексу адміністративного судочинства України вбачається можливим виділити наступні етапи стадії відкриття провадження у справі: 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. Детальний розгляд окреслених етапів стадії відкриття провадження у справі надасть можливість скласти повну картину досліджуваного поняття [49, с. 71]

Пред'явлення позовної заяви є реалізацією права особи на звернення до суду за захистом порушених прав у сфері публічно-правових відносин та невід'ємною складовою частиною права на справедливий суд. Захист прав і свобод людини й громадянина є однією із самих важливих функцій судової влади України, закріплених на конституційному рівні. У ній проявляється системність, яка полягає в єдності державної судової політики, а саме державної влади в цілому і судової влади як складової цілого, а також у єдиному об'єкті захисту, який проголошений у Конституції України як «вища соціальна цінність» [64, с. 23]. Зокрема, ст. 55 Конституції України чітко проголошує, що «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових

осіб» [140]. Ця норма знайшла відображення в ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України – «кожна особа має право в порядку, встановленому КАСУ, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом визначеним КАСУ» [127]. З цього вбачається, що відкриття провадження може розцінюватися як головний та вирішальний елемент реалізації такого права. Зазначене пояснюється тим, що саме по собі пред'явлення позову в установленому законом порядку, хоч і є необхідним для судового процесу й має відповідне юридичне значення, але не гарантує настання факту відкриття провадження у справі.

Пред'явлення позову є безперечним фактом виникнення адміністративно-процесуальних відносин між заявником і судом, але в той же час не є фактом початку судового процесу. Позов може стати предметом спору, а може й не стати їм. І перше, з чого починається фактична реалізація права на звернення до суду, – це офіційна реєстрація позову у суді. В протилежному випадку пред'явлення позову слід вважати лише наміром звернутися до суду, а не реалізацією права на судовий захист. Саме тому, ми вважаємо твердження Д.Д. Гнап [60, с. 13] з приводу того, що звернення до суду включає й підготовку позовної заяви, хибним. З одного боку сама підготовка має значення для правильного складання позовних вимог. Більш того, позивач може отримати допомогу службовця апарату суду в оформленні позовної заяви. Проте, підготовка ще не є пред'явленням, а лише є передумовою реалізації права на судовий захист особою та наміром особи звернутися до суду з позовом. Також важливо приймати до уваги те, що публічно-правовий спір може бути врегульовано до пред'явлення позову до суду. Наприклад, потенційний відповідач, дізнавшись про намір, зокрема про вчинення всіх необхідних підготовчих дій іншої особи для звернення до суду за захистом прав, які він порушив, приймає рішення досудового урегулювання конфлікту. В такому випадку підготовка позову втрачає своє значення, а звернення до суду залишається не реалізованим.

Однак пред'явлення позову не можна вважати повною реалізацією права особи на звернення до суду, оскільки таке право буде повною мірою здійсненим тільки після завершення судового розгляду й винесення рішення по суті справи. А момент відкриття провадження у справі є початком реалізації особою такого права. Як слушно зауважує С.В. Ківалов, «право на звернення до адміністративного суду у структурі права на судовий захист є одним із центральних, оскільки всі наступні права – право на участь у судовому розгляді, право на судові рішення, право на виконання судового рішення є необхідними чинниками, але похідними від права на звернення до адміністративного суду» [117, с. 7].

На наш погляд, реалізація права на судовий захист проходить певні етапи: 1) звернення; 2) судовий розгляд; 3) винесення рішення про справі.

Законодавцем чітко встановлено, що відкриття провадження у справі починається саме з пред'явлення позову до суду – ст. 168 КАС України «Пред'явлення позову», де визначено порядок подачі позову до суду. Положення щодо передумов такого пред'явлення закріплено у ст. 160 КАС України «Позовна заява», у якій розкрито сутність позову та вимоги, які слід дотримуватися при її підготовці. Вважаємо позицію законодавця логічною та виправданою. Так, відкриваючи провадження у справі, суд забезпечує реалізацію конституційного права особи на судовий захист, чим офіційно визнає той факт, що її права, свободи чи законні інтереси дійсно порушені. Лише в такий спосіб орган правосуддя може поставити під питання законність рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [104, с. 87].

Важливо також розуміти, що провадження може розпочинатися адміністративним судом не інакше як за наявності необхідних передумов права на пред'явлення адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права [125, с. 256]. Як зазначає М.М. Ульмер, тільки після цього стають можливими виникнення у справі всієї сукупності адміністративно-процесуальних відносин [257, с. 187-188]. «У контексті адміністративного

судочинства передумовами права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є ті обставини процесуального характеру (юридичні факти), від яких залежить або з якими пов'язано виникнення самого права на адміністративний позов» [117, с. 9]. Так, у КАС України зазначено, що «здатність особи мати права і обов'язки – це адміністративна процесуальна правосуб'єктність, а здатність особи особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, у публічно-правових правовідносинах – це адміністративна процесуальна дієздатність» [127]. Таким чином, для реалізації фізичною особою свого права на судовий захист у адміністративному суді мало бути здатною мати права і обов'язки, особа повинна досягти повнолітнього віку і бути не визнаною судом недієздатною. Спеціальний же статус особи в таких відносинах надається, наприклад, неповнолітнім, які у спорах з приводу публічно-правових відносин можуть самотійно брати участь відповідно до законодавства. В свою чергу, правоздатність юридичних осіб виникає з моменту внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. А «органи публічної влади повинні бути зареєстрованими в установленому законом порядку, оскільки їх правосуб'єктність виникає одночасно з моменту їх створення та з моменту прийняття нормативно-правового акту, який регламентував їхню діяльність» [91, с. 132]. А у випадку, якщо право на судовий захист реалізується через представника (така можливість визначена ст. 55 КАСУ), його повноваження повинні бути правомочними.

Це означає, що пред'явлення позову може бути початковим етапом відкриття провадження у справі лише при наявності такої умови як належні адміністративна правосуб'єктність та належні повноваження її представника.

«Після надходження позовної заяви до суду і її реєстрації, за допомогою автоматизованої системи документообігу суду визначається суддя, якому передається справа. Про одержання справи суддя розписується в контрольному

журналі» [148, с. 199]. Саме з цього й починається другий етап відкриття провадження у справі.

Даний етап представляє собою сукупність цілеспрямованих дій уповноваженого на це суб'єкта – судді, направлених на забезпечення ефективності подальшого розгляду справи по суті. Це знаходить підтвердження і серед науковців. Так, Т.О. Коломоець під відкриттям провадження в справі розуміє «сукупність процесуальних дій щодо з'ясування правових питань прийняття адміністративним судом до розгляду адміністративного позову» [11, с. 138]. Д.Д. Гнап, зазначає, що «на стадії відкриття провадження у справі вирішується питання про наявність умов, з якими законодавство пов'язує саму можливість виникнення провадження в суді по розгляду та вирішенню конкретної адміністративної справи» [62, с. 83]. В.В. Гордєєв також вказує на «сукупність процесуальних дій щодо з'ясування правових питань про прийняття адміністративним судом до розгляду адміністративного позову» [70, с. 15]. Отже, вбачається, що процесуальна діяльність адміністративного суду з відкриття провадження у справі має велике значення для забезпечення реалізації права на звернення до суду за захистом.

Для того, щоб всебічно проаналізувати процесуальну роль судді на стадії відкриття провадження у справі, насамперед, необхідно розв'язати питання його повноважень, які представляють собою певні права та обов'язки судді, при вирішенні ним питань, визначених законом. Таким чином, предметними повноваженнями судді на стадії відкриття провадження є ті, які чітко визначенні у главі 2 КСАУ «Відкриття провадження у справі» таякі направленні на вирішення питання щодо залишення позовної заяви без руху, її повернення, відмови у відкритті провадження у справі або відкриття провадження у справі.

Особливого значення набуває той факт, що суддя на кожній окремій стадії вирішує лише ті питання, які окреслені законом. Так, суддя не вправі до постановлення ухвали про відкриття провадження у справі, наприклад, здійснювати будь-які інші дії, ніж ті, що встановлені законом для даної стадії,

наприклад, проводити підготовку справи до розгляду або проводити попереднє засідання тощо.

Системний аналіз норм КАСУ показав, що на такій стадії суддя повинен:

- 1) перевірити позовну заяву на відповідність встановленим законом вимогам, що містяться у ст. 160, 161 КАСУ (додержання форми, зазначення всіх необхідних даних, необхідних для ідентифікації особи, що пред'являє позов, та даних, необхідних для вирішення справи по суті; наявність документів, що повинні бути додані до позову; відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору - у випадку, якщо законом встановлений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору; відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися; власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав);
- 2) підсудність справи;
- 3) правосуб'єктність особи, що звертається із позовом або повноваження представника, у разі, якщо позов подано через таку особу;
- 4) строк звернення [127].

Отже, суддя на стадії відкриття провадження у справі повинен провести ряд процесуальних дій, направлених на комплексний аналіз позовної заяви на предмет її відповідності встановленим вимогам та порядку подання до суду.

За результатами такої перевірки суддя приймає рішення про подальший рух позовної заяви. Цей етап є завершальним на стадії відкриття провадження у справі. Перш за все, слід зазначити, що судові рішення є «актом правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства, який є обов'язковим до виконання на всій території України» [207]. В адміністративному судочинстві судові рішення виступає юридичним фактом, направленим на виникнення, зміну та припинення прав і обов'язків учасників правовідносин [207]. При цьому воно є ще й документом, в якому містяться підстава рішення з належним її обґрунтуванням. А з огляду на те, що стадія

відкриття провадження є процедурою розгляду справи по суті, рішенням судді буде ухвала.

Рішення про відкриття провадження у справі повинно відповідати наступним вимогам:

- відповідати завданню адміністративного судочинства;
- відповідати сутності стадії відкриття провадження у справі;
- бути ухвалено на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин, що містяться у позовній заяві, підтверджених доказами, які були додані заявник (позивачем) до неї;
- при вирішенні питання про відкриття провадження у справі щодо застосування норм права у спірних правовідносинах суддя повинен враховувати думку Верховного Суду України щодо застосування таких норм;
- «у разі якщо у судді виникають сумніви судді щодо винесення рішення про відкриття провадження у справі він повинен тлумачити їх на користь особи, яка звернулася до суду» [148, с. 199];
- містити всі необхідні дані щодо підстав прийнятого рішення;
- мають бути роз'яснені наслідки прийнятого рішення;
- мають бути роз'яснені процесуальні права потенційних учасників справи щодо оскарження прийнятого рішення.

Отже, рішення на стадії відкриття провадження у справі ухвалюється судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин публічно-правового спору, викладених у позовній заяві, підтверджених документами, що надані до заяви, які також повинні бути досліджені, з наданням оцінки всім заявленим позовним вимогам. Сутність такого рішення полягає в тому, що воно виступає в якості факту-передумови або для вчинення нових процесуальних дій суду, тобто фактично стає можливим перехід до наступної стадії адміністративного судочинства, або для припинення адміністративних процесуальних правовідносин.

Теоретичний аналіз наукових робіт відомих науковців дозволив узагальнити поняття відкриття провадження у справі як стадії адміністративного

судочинства й виділити її загальні ознаки. Так, даній стадії притаманні наступні властивості: 1) певна самостійність та відокремленість; 2) внутрішня структурованість; 3) власні завдання; 4) сукупність процесуальних дій; 5) нормативна визначеність; 5) обмеженість у часі. Важливість відкриття провадження як стадії судового адміністративного процесу є безперечною, оскільки право на захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захист прав та інтересів або реалізація в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу - це перший етап порушення провадження в адміністративній справі, що виникає з публічно-правових правовідносин.

Відкриття провадження у справі адміністративного судочинства можна охарактеризувати як визначений законодавством України порядок здійснення судом юридично значущих процесуальних дій, направлених 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 (відкриття провадження у справі), призупинення (залишення позовної заяви без руху або її повернення) та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин (відмова у відкритті провадження у справі).

Всі дії судді на стадії відкриття провадження у справі чітко визначені законом та є обов'язковими, оскільки дана стадія є самостійною і важливою, направленою на створення необхідних умов для правильного і своєчасного вирішення справи, ухвалення законного та обґрунтованого рішення. При цьому, слід зазначити, що виходити за межі, зазначених повноважень суддя не має права, оскільки це не тільки можна бути розцінювати як порушення закону, а й як порушення права особи на доступ до правосуддя.

1.2 Принципи відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства

Оснoву організації та діяльності адміністративних судів України складають принципи, на яких базується всі інститути права. Принципи адміністративного судочинства характеризують його суть та зміст адміністративного судочинства. Правильно встановлений зміст і обсяг принципів права всіх стадій процесу надає широкі можливості для розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин. Відкриття провадження у адміністративному судочинстві має власні завдання, котрі визначають характер дій та специфіку застосування на цій стадії правових засобів для забезпечення реалізації права на судовий захист. Таке застосування має ґрунтуватися на певних правових засадах, які відображають внутрішню суть стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства. Саме тому вирішення проблеми теоретичного дослідження принципів даної стадії набуває особливого значення з огляду на важливість забезпечення кожного правом на справедливий судовий розгляд на всіх стадіях адміністративного судочинства.

Аналіз наукових робіт та законодавства України з адміністративного судочинства показав, що раніше не проводилось дослідження щодо визначення принципів стадій процесу. Панує думка, що загально встановлені принципи судочинства пронизують весь судовий процес, а тому логічно, що його стадії мають ґрунтуватися на законодавчо встановлених засадах судової діяльності. Натомість, загально визначені принципи попри їх значення для справедливого розгляду справи по суті не можуть бути застосовані на всіх стадіях судочинства, оскільки «стадія є порівняно самостійною частиною провадження, яка, поряд з його загальними завданнями, має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості» [21, с. 155-156]. В свою чергу, «кожен принцип правосуддя виконує власну, чітко визначену роль в організації та діяльності адміністративних судів»

[120, с.176; 10, с. 69]. Це яскраво підтверджує той факт, що кожна окрема стадія адміністративного судочинства базується як на принципах адміністративного судочинства взагалі, так і на принципах, які її характеризують як стадію з певними завданнями та сукупністю процесуальних дій. Слушною з цього приводу є думка С.В. Ківалова, який зазначає, що «принципи є тісно взаємопов'язаними і становлять у сукупності систему, при цьому кожен з принципів відіграє самостійну роль, характеризує адміністративне судочинство у цілому, або ж окрему стадію адміністративного судового процесу» [118, с. 5; 10, с. 69-70].

Все це обумовлює мету даного підрозділу–усунення наукової прогалини щодо визначення сутності, значення принципів відкриття провадження у справі як стадії адміністративного судочинства.

Аналіз законодавства з адміністративного судочинства та аналіз наукових теоретичних розробок дозволяє нам виділити засади відкриття провадження у справі та поділити їх на загальні, на яких заснований весь адміністративний судовий процес та на спеціальні, на яких заснована сукупність процесуальних дій судді на стадії відкриття провадження [52, с. 126-133].

Розглянемо з початку загальні принципи, які представляють собою базисні, первісні засади існування адміністративного судочинства, які опосередковують закономірність його існування і його взаємний зв'язок з іншими правозахисними явищами. «Принципи адміністративного судочинства – це реалізовані в нормах КАС України абстрактні правила, спрямовані на забезпечення справедливого розгляду й вирішення судами адміністративних справ. Вони виступають гарантіями досягнення завдань судочинства та дотримання процесуальної форми судового захисту. Основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає в тому, щоб сприяти юридично правильній реалізації прав і свобод громадян та виконанню обов'язків усіма учасниками процесу» [41, с. 15]. Законодавець відносить до них наступні: «1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх

обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення» [127]. Зазначені принципи «є нормами прямої дії. Вони можуть застосовуватися безпосередньо і не обов'язково у сукупності з конкретнішою нормою, адже такої може і не бути» [143, с. 118]. Це означає, що не всі загальні принципи, на наш погляд, діють на всіх стадіях адміністративного судового процесу. Так, наприклад, принцип змагальності сторін, диспозитивність та офіційне 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 тут має лише місце вирішення питання про виникнення адміністративно-процесуальних відносин.

Принцип верховенства права є загальним і притаманний всім видам діяльності органів державної влади. Він прямо закріплений у ст. 8 Конституції України, де зазначено, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» [140]. Отже, даний принцип визначає зміст і спрямованість діяльності судової гілки влади. Даний принцип, на думку О. Корчинського «має особливе значення саме для адміністративного судочинства, оскільки предметом розгляду в адміністративних судах часто є правові акти, які прийняли органи влади стосовно громадян» [144, с. 153; 143, с. 105]. На важливість цього принципу для адміністративного судочинства вказує також і М.В. Ковалів, який пише: «Його правильне застосування залежить від рівня правової підготовки, правової

свідомості, правової культури кожного судді адміністративних судів. Застосування принципу верховенства права під час здійснення адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень» [120, с. 176].

На стадії відкриття провадження сутність верховенства права полягає у тому, що суд не повинен при перевірці позовної заяви на предмет її обґрунтованості та дотримання встановлених до неї вимог застосовувати положення правової норми, якщо її застосування суперечить конституційним принципам права або може тягнути порушення права особи на звернення до суду за захистом своїх прав. Також суд не повинен допускати тлумачення закону, яке б несправедливо обмежувало би зазначене право. Отже, на стадії відкриття провадження у справі суддя зобов'язаний діяти згідно встановленого порядку й керуватися виключно нормами закону, в противному випадку необґрунтована відмова у відкритті провадження у справі, як й у разі залишення позову без руху або його повернення, є порушенням права особи на доступ до правосуддя. Детальніше це питання розкрито в «European court of human rights. Посібник зі статті 6. Право на справедливий суд (цивільна частина)» [286].

Законодавець не включає до переліку принципів адміністративного судочинства *принцип законності*. Можливо, законодавець ототожнює даний принцип з принципом верховенства права й саме тому не включає його до переліку. Натомість, згадані принципи є різними й ототожнювати їх не можна. Як слушно зауважує А. Пухтецька, «віднесення принципу законності до змісту принципу верховенства права потребує такого уточнення: під принципом верховенства права розуміють не забезпечення режиму законності, тобто правопорядку в цілому, а неухильне дотримання верховенства закону та рівності перед ним» [212, с. 34]. А отже, на нашу думку, принцип законності, який означає

дотримання певних правил поведінки суб'єктами правовідносин відповідно до тих прав і обов'язків, які за ними закріплені законом, повинен бути включений до загальних принципів адміністративного судочинства.

Принцип законності в адміністративному процесі полягає у тому, що він повинен здійснюватися на основі спеціальних адміністративно-процесуальних норм в межах встановленої компетенції органу, який його здійснює. А.А. Стародубцев пропонує при визначенні принципу законності включати «такі найбільш важливі її ознаки: по-перше, законність є принципом діяльності всіх суб'єктів, залучених у правову діяльність; по-друге, головна її суть полягає у безперечному та неухильному вживанні, виконанні й дотриманні легітимних норм права всіма суб'єктами права; по-третє, виховною і примусовою силою держави й лише в рамках компетенції повинне забезпечуватися точне, беззаперечне і неухильне здійснення лише легітимних норм права як з точки зору форми, так і з точки зору змісту; по-четверте, метою законності є охорона законних прав громадян, зміцнення суспільного та державного устрою» [240].

Реалізація принципу законності на стадії відкриття провадження означає те, що всі дії судді щодо прийняття та перевірки позовної заяви, а також винесення рішення повинні бути засновані на законі та з його практичної реалізації. Іншими словами процесуальна діяльність суду на даній стадії повинна бути підпорядкована чіткій процесуальній процедурі, яка закріплена у нормах адміністративно-процесуального законодавства.

З цього принципу випливає й наступний *принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами*, який також не включено до переліку. Проте, його важливість очевидна. З огляду на етимологію зловживання правами можна зробити висновок, що зловживати правами можуть особи, які безпосередньо наділені суб'єктивними правами, а зловживання правами виникає внаслідок неналежного їх використання [103, с. 73]. Так, відповідно до ч. 1 ст. 45 КАС України «учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами, а зловживання процесуальними правами не допускається» [127].

Якщо говорити про зловживання своїми процесуальними правами саме суддями адміністративного суду, то слід зазначити, що таке зловживання не можна вважати судовою помилкою. З цього приводу є слушною думка О.К. Намясенко: «... зловживання, характеризується такими ознаками, як: 1) формальне здійснення (реалізація) суб'єктами їхніх юридичних прав чи обов'язків; 2) усвідомлення особою незаконності своїх дій, свідомий вихід за встановлені законом межі (наявність умислу); 3) заподіяння шкоди (збитку) інтересам суспільства чи інтересам іншої особи; 4) використання недозволених засобів і способів здійснення права та ін.»[169, с. 299-300]. А отже, судді при розгляді справи по суті не повинні виходити за рамки своїх процесуальних прав, встановлених законом. В протилежному випадку таке зловживання є підставою для оскарження винесених суддею рішень, зокрема на стадії відкриття провадження у справі.

До загальних принципів слід також додати й *принцип об'єктивної істини*, сутність якого для адміністративного судочинства в цілому, й для стадії відкриття провадження у справі, зокрема, полягає у тому, що суддя не робить ніяких відповідних юридичних висновків на свій власний розсуд, а спирається лише на обставини, що мали чи мають місце у дійсності. Іншими словами цей принцип виключає суб'єктивізм й залишається місце «вимозі правильно і повно відображати фактичні обставини справи у відповідних на те процесуальних документах, і рішення по адміністративній справі має базуватись лише на фактах реально існуючої дійсності» [186]. Так, 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.

Принцип гласності та відкритості адміністративного судочинства визнано Кодексом адміністративного судочинства України одним із основоположних принципів діяльності адміністративних судів. «Рішення суду проголошується прилюдно, крім випадків, коли розгляд справи проводився у

закритому судовому засіданні. Кожен має право на доступ до судових рішень у порядку, визначеному цим Законом. Судові рішення є відкритими та підлягають оприлюдненню в електронній формі не пізніше наступного дня після їх виготовлення і підписання» [204]. Отже, важливим елементом стадії відкриття провадження у справі є гласність прийнятих рішень щодо подальшого руху справи. Прийняте рішення суду про відкриття провадження, відмова у відкритті провадження, залишення позову без розгляду або її повернення повинно бути оприлюднено одразу після його виготовлення і підписання. Це гарантує право кожного отримувати інформацію про судові справи.

Варто також зазначити, що «гласність судочинства в Конституції асоціюється з повною фіксацією судового процесу технічними засобами, оскільки фіксація судового процесу технічними засобами розглядається, як спосіб забезпечення гласності судочинства. Недотримання встановлених правил під час складання та оформлення суддею рішення позбавляє його процесуального значення» [232, с. 123].

Принцип обов'язковості судового рішення закріплено у ст. 129-1 Конституції України: «Суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання» [140]. Йдеться про те, що з моменту проголошення судового рішення воно є обов'язковим. «Однак статусу загальнообов'язковості, тобто обов'язковості не тільки для суду та осіб, що брали участь у справі, а й для усіх підприємств, установ, організацій, їх посадових (службових) осіб, фізичних та юридичних осіб воно набуває з моменту набрання ним законної сили» [120, с. 182; 10, с. 87, 88]. Таким чином, рішення винесене судом на стадії відкриття провадження у справі є обов'язковим і підлягає виконанню. Незалежно від того, яке рішення було прийняте суддею, його обов'язковість є безперечною.

Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення адміністративного суду полягає у гарантуванні «усім особам, які беруть участь у справі, та особам, які не брали участь у процесі розгляду справи у випадку вирішення судом питання про їхні права та обов'язки, право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду» [120, с. 182]. Відповідно

до ст. 169. Ст. 170 та ст. 294 КАС України «рішення, які можуть бути винесені на стадії відкриття провадження у справі можуть бути оскаржено в апеляційному порядку окремо від рішення суду». А ст. 328 КАС України зазначено про право учасників справи, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи» [127].

Отже, до загальних принципів відкриття провадження у справі, на наш погляд, слід віднести: 1) верховенство права; 2) законність; 3) принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами; 4) принцип об'єктивності; 5) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 6) обов'язковість судового рішення; 7) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 8) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом.

Інститути права базуються як на загальноправових та галузевих принципах, так і на принципах, які виражають найбільш істотні риси змісту конкретного інституту права [245, с. 206]. Тому вбачається можливим зробити висновок, що на всіх стадіях адміністративного судочинства, суддя повинен керуватися, окрім загальних засад діяльності, також й спеціальними, які відображають специфіку тієї чи іншої його стадії. Отже, на підставі раніше зроблених висновків щодо сутності стадії відкриття провадження у справі, були виділені наступні її *спеціальні принципи*: 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) принцип забезпечення доступу до суду.

Принцип дотримання строків відкриття провадження у справі. Інститут строків сприяє досягненню юридичної визначеності в публічно-правових відносинах і стимулює суд та учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків [172]. Даний принцип знаходить своє вираження у ст. 119 КАС України – «суд має встановлювати розумні строки для

вчинення процесуальних дій. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню адміністративного судочинства. Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок. Якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день. 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» [127].

На стадії відкриття провадження у справі суддя повинен неухильно керуватися встановленим вимогами щодо строків розгляду позовної заяви і строків винесення рішення. Так, законом встановлено, що позовну заяву суд зобов'язаний розглянути протягом п'яти днів з дня надходження позовної заяви та винести одне із рішень – ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі, про залишення позовної заяви без руху або про повернення її. Однак, у випадку якщо судом надано можливість усунути недоліки позову строк обчислюється з дня закінчення строку на усунення недоліків або також з дня отримання надходження позовної заяви. Іншими словами, якщо заявник усунув недоліки раніше, він має право не чекати закінчення строку для усунення недоліків, а подати позов повторно до витікання строку. До прийняття нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України, строк обчислювався виключно з дня закінчення строку, що викликало труднощі у практиці щодо правильного обчислення такого строку. Більш того, це затягувало судовий розгляд, оскільки позивачу, у разі його дострокового усунення недоліків потрібно було чекати коли строк сплине. Таким чином, новий підхід законодавця щодо обчислення строку в таких випадках є безумовно позитивним.

Дотримання строків розгляду позовних вимог і винесення рішення на його підставі є одним із головних завдань адміністративного судочинства – своєчасний судовий розгляд публічно-правового спору. Саме тому дотримання

строків на стадії відкриття провадження у справі має таке важливе значення. Порухення строків саме на першій стадії судового процесу, по-перше, може негативно позначитися на подальшому розгляді справи по суті, по-друге, створить свідомо негативне ставлення учасників процесу до неупередженості й справедливості судочинства, по-третє, збільшить рівень недовіри до суду; й у-четвертих, погано скажеться на судовій статистиці.

Натомість, суддя зобов'язаний не тільки дотримуватися визначених законом строків при здійсненні процесуальних дій, але й встановлювати їх розумно. Так, суддя при винесенні ухвали про повернення позовної заяви встановлює строк для усунення виявлених недоліків позову, який відповідно до ч.3 ст. 169 КАС України, не повинен перевищувати 10-ти днів [127]. Тут простежується диспозитивний характер норми, а значить суддя може встановлювати тривалість строку на свій власний розсуд.

Д.Д. Гнап не згодна з цим й вважає, що більш доречно було б закріпити чіткі строки, наприклад п'ять днів з дня отримання ухвали. Вона впевнена, що даний строк є достатнім для вчинення будь-якої з дій: чи то приведення змісту позовної заяви відповідно до вимог, визначених ст. 160 проекту КАС України чи то подання документів, які додаються до позовної заяви, як встановлено ст. 161 проекту КАС України [61, с. 133]. Однак, поважна науковиця не враховує такі обставини як непередбачувані, які можуть суттєво вплинути на можливості заявника усунути існуючі недоліки. Саме тому, при встановленні такого строку суддя повинен керуватися принципом розумності строків. У Постанові Пленуму Вищого Адміністративного суду України «Про узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1-4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ» № 14 від 29.09.2016 року зауважено на тому, що «при прийнятті рішення про повернення позовної заяви з підстав неусунення недоліків суд повинен ретельно перевірити, чи отримана позивачем ухвала про залишення позову без руху у строк, достатній для її виконання, та чи забезпечена позивачу можливість для усунення недоліків, на які вказав суд, тривалість

строку, який у кожному конкретному випадку повинен встановлюватись з урахуванням характеру недоліків та реальної можливості виправлення недоліків з дня отримання позивачем ухвали та враховувати положення закону, згідно з яким строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку» [210].

Наступним *принципом є обов'язковість розгляду позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам та вжиття всіх необхідних дій щодо її перевірки*. З процесуальної точки зору, на суд покладається виняткова відповідальність в частині необхідності забезпечення максимально детального аналізу позову, а тому значення дій судді на даному етапі відкриття провадження дуже важливе. Саме з моменту, коли суддею прийнято рішення про рух справи, наступають правові наслідки, які відрізняються залежно від того, яке було прийнято рішення суддею – відкриття, відмова у відкритті, залишення позову без руху, повернення позову. Так, у разі відкриття провадження у справі головним правовим наслідком слід вважати виникнення адміністративного судочинства, а значить адміністративно-процесуальних правовідносин. Якщо судом прийнято рішення про відмову у відкритті, провадження по справі не розпочинається, а значить не може йти мова про виникнення правовідносин. Однак, необґрунтована відмова у відкритті провадження у справі, як й у разі залишення позову без руху або його повернення, може спричинити також й настання такого правового наслідку як оскарження рішення суду, оскільки в такому випадку «можна говорити про порушення права особи на доступ до правосуддя» [192, с. 134].

До спеціальних принципів стадії відкриття провадження у справі слід також додати й *принцип забезпечення доступу до суду*. «Європейський суд із прав людини трактує доступ до правосуддя як одне з фундаментальних прав людини і громадянина, яке впливає зі змісту права на справедливий, незалежний безсторонній суд, утворений на підставі закону» [59, с. 220]. Це означає, що «адміністративний суд не має право створювати перешкоди для

доступу в суд або в іншій спосіб позбавляти особу права на розгляд його справи» [64, с. 21]. А отже, визначальним критерієм оцінки ефективності судової влади та правосуддя є доступність судового захисту прав, свобод та інтересів зацікавлених осіб.

«Відмова суду у прийнятті позовних заяв, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст.64 Конституції України не може бути обмежене» [219]. «Позов втілює в собі право зацікавленої особи на відкриття провадження адміністративної справи в суді та судову діяльність на захист порушеного, невизнаного чи оскаржуваного права або інтересу, що охороняється законом» [35], і є обов'язковою складовою доступу до суду. В свою чергу, обов'язок національних судів обґрунтувати прийняті рішення також має принципове значення у реалізації особи права на доступ до суду. «У протилежному випадку вважатиметься, що було порушено право особи на доступ до суду. Так, у рішенні по справі «Проніна проти України» від 18.07.2006 року ЄСПЛ встановив порушення права особи на доступ до суду. Суд вказав, що пункт 1 статті 6 Конвенції зобов'язує національні суди надавати обґрунтування своїх рішень. Межі цього обов'язку можуть бути різними залежно від характеру рішення... та ... положень законодавства, юридичних традицій викладення та формулювання рішень» [31, с. 13].

Саме тому на стадії відкриття провадження у справі так важливо дотримуватися цього принципу. При винесенні судом таких рішень як відмова у відкритті провадження по справі, повернення заяви або залишення її без розгляду суддя повинен довести обґрунтованість своїх процесуальних дій, спираючись виключно на норми матеріального та процесуального права. Більш того, перевіряючи позовну заяву, суддя повинен надати особі можливість повною мірою реалізувати своє право на звернення шляхом усунення встановлених недоліків позову, надання додаткових документів, якщо такі не були додані до заяви, й тільки потім приймати остаточне рішення.

Ще одним засобом гарантування доступу особи до суду є право суду щодо зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх оплати, або їх

відстрочення та розстрочення. Так, відповідно до ст. 133 КАС України, «суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк» [127].

Узагальнюючи викладене слід зазначити, що принципи відкриття провадження у справі адміністративного судочинства є вихідними положеннями, на яких має ґрунтуватися процесуальна діяльність судді при прийнятті позовної заяви, її розгляд та винесення рішення про рух справи. Визначені нами спеціальні принципи відрізняють дану стадію від інших елементів судового процесу. Дані принципи є визначальними, обов'язковими та непорушними приписами, які регламентують поведінку учасників стадії відкриття провадження у справі.

1.3. Функції відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства

Однією із важливих проблем теорії адміністративного судочинства є відсутність у наукових розробках теоретичних положень про функції стадій адміністративного процесу. Таке важливе питання не розглядається ні на теоретичному, ні на практичному рівнях. Функції адміністративного судочинства досліджуються тільки у розрізі всього інституту системи адміністративних судів. Натомість, важливо розуміти, що «за тим, які функції здійснює те чи інше явище соціальної дійсності, яким чином відбувається реалізація цих функцій, якою є їх ефективність, можна досягнути сутності самого явища, визначити його основні риси, значення в житті суспільства, місце та роль в системі подібних соціальних явищ, а також визначити перспективи його існування та розвитку. Функції відображають сутність певного явища – те головне, основне, визначальне, що обумовлює специфіку явища, його природу тощо» [36, с. 46]. Саме тому розв'язання питання про функції стадії відкриття

провадження у справі несе не лише суґубо теоретичний інтерес, а відіграє практичне значення, так як дозволить визначитися з її основними цілями та встановити коло ефективних засобів, за допомогою яких будуть регулюватися дії учасників процесу при відкритті провадження у справі.

Для дослідження функцій стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства, насамперед, необхідно розглянути етимологію вказаної правової категорії. Як слушно зауважують М. Пленюк і А. Коструба, поняття «функція» надає можливість дослідити взаємодію різних елементів всередині більш складного утворення, яке розглядається як певна система, виявити ті завдання, які виконує кожен елемент такої системи по відношенню до інших її складових. Отже, функція – це узагальнена характеристика ролі та значення явища в певній системі [185, с. 88]. «Взагалі термін «функція» – означає виконання, здійснення, діяльність, обов’язок, робота, зовнішній прояв властивостей будь-якого досліджуваного об’єкта в межах визначеної системи відносин» [224, с. 279]. На підставі цього вбачається, що функції стадії відкриття провадження у справі відображають її властивості як головного елементу судового процесу. Іншими словами всі дії, що належить виконувати судом на даній стадії складають систему функцій. Однак, як слушно зауважує О.М. Миколенко, поняття «функція», варто розглядати як єдність трьох самостійних понять – «цілі», «засоби досягнення цих цілей» та «результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям». Якщо результат не відповідає поставленим цілям, то функція вважається не реалізованою [166, с. 32]. З огляду на це, а також на той факт, що стадії адміністративного судочинства тісно пов’язані між собою й об’єднані однією метою, вбачається можливим стверджувати, що головна функція судочинства визначає й функції на всіх його стадіях. Так, головною ціллю адміністративного судочинства є здійснення правосуддя у сфері публічно-правових правовідносинах, тоді як засобом досягнення її є справедливий неупереджений та своєчасний судовий процес, результатом якого є винесення рішення у справі. Однак, враховуючи, що «функція – це не окрема процесуальна дія чи рішення, а їх система, діяльність,

спрямована на досягнення кінцевого результату [194, с. 57], а також те, що кожна стадія процесу має своє специфічне призначення, можна стверджувати, що функція стадії – це процесуальна діяльність суду, направлена на реалізацію або забезпечення реалізації нормативно визначених повноважень суду на певному етапі судового процесу, яку визначають процесуальні юридичні факти.

Таким чином, функції стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства – це найважливіші якісні характеристики, в яких відображаються та конкретизуються її сутність та призначення, розкривають її цілі та завдання як найголовнішого елемента судового процесу [55, с. 78]. А отже, досліджуючи поняття відкриття провадження у справі як стадії адміністративного судочинства, ми прийшли до висновку, що дана стадія направлена на виконання наступних функцій.

Перш за все слід розглянути функції, пов'язані з правовими наслідками, які можуть виникнути на стадії відкриття провадження у справі. На думку Р.А. Калюжного, «саме процесуальні юридичні факти в адміністративному судочинстві забезпечують процесуальну діяльність учасників процесу, динамізм процесуальних відносин внаслідок послідовного вчинення процесуальних дій його суб'єктами, правильне русло судочинства, дотримання процесуальної форми у справах» [108, с. 167]. «В наведеному контексті слід зазначити, що юридичний факт є таким елементом механізму правового регулювання суспільних відносин, яким забезпечується перетворення уявленої можливості поведінки особи в дійсну реальність, настання наслідків якої та її юридичний характер впливає на розвиток правових відносин» [185, с. 88-89]. А тому, вважаємо, що дослідження функцій стадії відкриття провадження у справі неможливо проводити поза межами розуміння юридичних фактів судового процесу, а саме їх функцій, так як вони є тими обставинами реальної дійсності, які закріплені в нормах права та з настанням яких пов'язані юридичні наслідки – виникнення, зміна або припинення конкретних правовідносин, суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. О.О. Красавчиков, зауважує, що юридичні факти становлять фактичну основу руху правовідносин [149, с. 5].

Стадія відкриття провадження у справі тягне за собою настання певних правових наслідків, зокрема, матеріально-правового та процесуально-правового характеру, які залежать від прийнятого суддею рішення: відкриття провадження у справі, залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відмова у відкритті провадження. Залежно від наслідків, що можуть наставати в результаті того чи того юридичного факту, функції можна класифікувати наступним чином: функція офіційної визначеності; процесоутворююча функція (відкриття провадження у справі, а значить виникнення адміністративно-процесуальних відносин та набуття сторонами процесуального статусу); правонаділяюча функція (набуття сторонами процесуального статусу учасників процесу); трансформуюча функція (постановлення ухвали про об'єднання в одне провадження кількох однорідних позовних вимог за позовами), призупиняюча функція (залишення позову без розгляду, повернення позовної заяви); припиняюча функція (відмова у відкритті провадження у справі).

Функція офіційної визначеності (official certainty function). «Найважливішим матеріально-правовим наслідком є те, що публічно-правовий спір набуває офіційного характеру, а зобов'язання, що ґрунтується на рішенні, яке оскаржується, вважається незгодженим» [148, с. 199]. Ухвалюючи рішення про відкриття провадження у справі, суд тим самим визнає, що публічно-правовий спір має місце й підлягає вирішенню відповідно до діючого законодавства шляхом розгляду у судовому порядку. Спір можна визнати публічно-правовим на підставі з'ясування, що: «хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; 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 або процесу референдуму і спір виник у

зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [126].

Така функція має місце й при винесенні судом ухвали про залишення позову без руху або про його повернення, оскільки в такому разі суд не відмовляє заявнику у визнанні публічно-правового спору, а лише вживає заходи для усунення недоліків позовної заяви. Крім того, такі рішення не позбавляють позивача права на повторне пред'явлення позову на відміну від випадку винесення ухвали про відмову у відкритті провадження у справі, оскільки в такому випадку суд не визнає факт існування публічно-правового спору, а значить не має підстав для його розгляду у судовому порядку.

Процесоутворююча функція (the procedure forming function). вступає в дію з моменту визнання спору офіційним та винесення ухвали про відкриття провадження у справі. Її зміст полягає у тому, що всі процесуальні дії суду на стадії відкриття провадження у справі стають відправною точкою всього адміністративного процесу, так як «повноцінні процесуальні відносини між судом та особами, які беруть участь у справі, розпочинаються саме з моменту постановлення ухвали про відкриття провадження у справі» [32, с. 7], що й обумовлює важливість даної стадії для всього адміністративно-судового процесу. Так, після пред'явлення особою позову до адміністративного суду виникають правовідносини між позивачем і судом. Натомість, слід розуміти, що для настання таких правовідносин недостатньо лише пред'явити позов. Необхідно також, «щоб утворився фактичний склад із двох юридичних фактів: перший – пред'явлення позову, другий постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі» [72, с. 235].

В основі загальної моделі адміністративно-процесуальних правовідносин лежить не один юридичний факт, а їх сукупність, яка включає у собі події, а також дії суб'єктів таких правовідносин. «Особливістю такого юридичного складу є те, що до нього входять юридичні факти, котрі послідовно пов'язані між собою, у тому числі певним порядком, встановленим законом. Для таких випадків настання юридичних наслідків є необхідним дотриманням певної

послідовності накопичення юридичного складу» [149, с. 62]. «Іншими словами накопичення елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві може носити юридичний характер, тобто поява одного елемента відкриває юридичну можливість для наступних і так далі, доки не будуть накопичені всі елементи фактичного складу» [71, с. 139]. Отже, процесоутворююча функція полягає у створенні умов для виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, перебіг яких починається з моменту винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі.

Правонаділяюча функція (the grant rights function). З моменту виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин сторони спору стають учасниками судового процесу, а отже, набувають процесуального статусу позивача і відповідача, який передбачає й набуття сторонами процесуальних прав та обов'язків, необхідних для відстоювання у судовому розгляді своїх прав.

Трансформуюча функція (the transforming function). Дана функція «знаходить своє відображення в процесуальних діях суду у вигляді постановлення ухвали про об'єднання в одне провадження кількох однорідних позовних вимог за позовами: одного й того самого позивача до одного й того самого відповідача; одного й того самого позивача до різних відповідачів; різних позивачів до одного й того самого відповідача» [32, с.11].

Призупиняюча функція (the suspending function). Дана функція реалізується в контексті перешкоджання реалізації процесоутворюючої функції й полягає у постановленні судом ухвали про залишення позовної заяви без руху або про її повернення в порядку ст. 169 КАС України, якщо заяву подано без додержання встановлених зазначеним Кодексом вимог щодо її змісту або не сплачено судовий збір.

Припиняюча функція (the stop function) може проявлятися у випадку постановлення судом ухвали про відмову у відкритті провадження у справі (ст. 170 КАС України). Таке рішення є підставою для припинення адміністративно-правових відносин.

Окреслені вище функції є *особливими функціями (спеціальними)*, що характеризують стадію відкриття провадження відповідно до тих особливостей та наслідків, що позначають зміст та призначення цієї стадії. Разом із тим, враховуючи, що досліджувана стадія є елементом загального адміністративного процесу, їй, логічно, притаманні і загальні функції адміністративного судочинства та адміністративного процесу, які однак також відображають специфіку саме цієї стадії, будучи пов'язаними із її процесуальними завданнями. Отже, далі розглянемо цю групу функцій.

Регулятивна функція. Її реалізація спрямована на забезпечення стабільності й підвищення ефективності процесуальної діяльності суду, на закріплення права особи на судовий захист, обов'язків, мети та завдань суду щодо захисту порушених прав, інтересів у публічно-правових відносинах. Особливість регулятивної функції стадії відкриття провадження у справі полягає у організації адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникли після пред'явлення позову для нормального, стабільного їх існування та їх нормативної відповідності.

Головними елементами здійснення регулятивної функції відкриття провадження у справі є: а) визначення адміністративної праводієздатності громадян; б) закріплення правового статусу особи, що звернулася за захистом порушених прав як суб'єкту адміністративно-процесуальних правовідносин; в) визначення обсягу повноважень судді, якого призначено розглядати публічно-правовий спір; г) визначення юридичних фактів, спрямованих на виникнення, адміністративно-процесуальних правовідносин; д) встановлення обґрунтованості позовних вимог; є) визначення форми судового процесу (загальне позовне провадження, спрощене позовне провадження).

Таким чином, на стадії відкриття провадження здійснюється вплив на такі відносини шляхом ініціювання та оформлення їх руху, а також шляхом регламентації поведінки їх суб'єктів. Іншими словами адміністративно-процесуальні відносини, так би мовити, вводяться у певні правові рамки. Отже, із врахуванням зазначеного можна зробити висновок, що регулятивна функція

досліджуваної стадії обумовлена її призначенням – виникненням адміністративно-процесуальних правовідносин, прав і обов'язків сторін.

Функція процесуальної інформаційності. Як справедливо зазначає О.Ф. Скакун, «інформаційна функція полягає у інформуванні громадян, тобто доведенні до відома адресатів про напрямки регулювання суспільних відносин, про їхні права, обов'язки та відповідальність» [230, с. 240-241]. Нормативно-правовий аналіз стадії відкриття провадження у справі дозволяє зробити висновок, що саме ухвала суду на даній стадії є тим інформаційним джерелом, який доводить до відома сторін справи про подальший розвиток правовідносин, що виникли. Ухвала як процесуальний документ є невід'ємним атрибутом процесуальних дій. «Неприпустиме здійснення будь-якої процесуальної дії без складання передбаченого законом процесуального документа, і навпаки, в ньому відображено зміст і форму, що засвідчує хід та результат» [220, с. 351].

У своєму рішенні суд обов'язково доводить до відома сторін:

- у разі відмови у відкритті провадження – причини відмови, з обов'язковим посиланням на норми права, роз'яснюється право щодо оскарження прийнятого рішення, пояснюється право повторного подання позову до суду;
- якщо позовну заяву залишено без руху або повернуто – недоліки позовної заяви, спосіб і строк їх усунення, роз'яснюється право щодо оскарження прийнятого рішення, пояснюється право повторного подання позову до суду;
- у разі відкриття провадження у справі – предмет та підстави позову; форма позовного провадження; дані про підготовче або данні проведення судового засідання для розгляду справи по суті; результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін; строк для подання відповідачем відзиву на позов; строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження; строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі та іншу важливі для справи данні [127].

Узагальнюючи, слід зробити висновок, що інформаційна функція даної стадії полягає у доведенні 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.

Функція оцінки, виходить із обов'язку судді перевірити відповідність позовної заяви встановленим вимогам. Всі дії судді на стадії відкриття провадження у справі, як нами вже зазначалося раніше, спрямовані на перевірку та оцінку позовної заяви та доданих до неї документів. Дана функція має дуже важливе значення для всього судового процесу, так як від ефективності її здійснення залежить розвиток адміністративно-процесуальних правовідносин. Оцінку наданих до адміністративного суду матеріалів необхідно проводити по трьох рівнях. Першою чергою проводиться загальна оцінка позовної заяви, доданих до неї документів на предмет відповідності встановленим вимогам (строки, форма, достатність доданих документів). Потім проводиться нормативно-правовий аналіз викладених в позові вимог (предмет спору), їх відповідності діючому законодавству, підсудність спору, наявність передумов звернення за захистом. Й нарешті, узагальнення отриманих результатів оцінки й прийняття рішення.

При цьому при перевірці суд повинен також враховувати й інтереси потенційного відповідача (суб'єкта владних повноважень), оскільки неправильне ухвалене судом рішення може істотно вплинути на розвиток публічно-правових відносин й спричинити негативні наслідки. Адміністративні суди повинні перевірити, чи прийняті (вчинені) оскаржувані рішення: «1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно,

зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку» [127].

Слід також зазначити, що суд «оцінює надані до суду документи (докази), за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності» [127].

Таким чином, при проведенні перевірки позовної заяви суддя повинен неухильно дотримуватися норм матеріального та процесуального права, повинен забезпечити справедливий, неупереджений та упродовж розумного, але не більш встановленого законом строку, аналіз.

Значення оцінки позову та доданих до неї документів для судового процесу є провідним для всього судового процесу, оскільки саме вона є єдиним засобом, за допомогою якого суд, по-перше, забезпечить реалізацію права на судовий захист, по-друге, вплине на подальший рух справи, по-третє, гарантує учасникам процесу справедливе й неупереджене вирішення справи.

Забезпечувальна функція. Сутність забезпечення в даному випадку слід розглядати з точки зору створення судом необхідних умов для реалізації учасниками адміністративної справи своїх адміністративно-процесуальних прав та обов'язків. Дія функції направлена на вирішення таких питань: 1) вирішення питання про забезпечення позовних вимог, якщо позивачем разом із позовом надано клопотання щодо цього; 2) забезпечення процесуальних прав та обов'язків позивача; 3) забезпечення процесуальних прав та обов'язків відповідача.

На стадії відкриття провадження у справі може бути здійснено забезпечення позову. Це встановлено Кодексом адміністративного судочинства України. Так, відповідно до ч. 2 ст. 155 КАСУ «забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду

справи» [127]. У юридичній науці під забезпеченням позову як правило розуміють «своєрідний механізм захисту, гарантією прав і законних інтересів позивача від несумлінних дій відповідача шляхом застосування різних процесуальних засобів, що реально сприяють виконанню судового рішення» [132, с. 62] та які «мають важливе значення у виконанні судами завдань адміністративного судочинства, оскільки дозволяють уникнути випадків виконання незаконних рішень суб'єктів публічної адміністрації до вирішення адміністративно-правового спору» [83, с. 54].

Ініціатором забезпечення може виступати як суд, так і позивач. Суд приходить до такої необхідності, якщо досліджуючи позовну заяву буде встановлена така необхідність, яка викликана наступними обставинами: «1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду; 2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю» [226]. «При цьому в ухвалі про забезпечення позову суд повинен навести мотиви, з яких він дійшов висновку про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також вказати ознаки, які свідчать про очевидність протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень» [206].

В свою чергу, позивач на тих самих підставах може у своїй позовній заяві або у доданому до неї клопотанні просити суд вжити забезпечувальні заходи. Суд розглядає клопотання позивача й виносить відповідне рішення, яке приймається з урахуванням всіх вище зазначених умов щодо необхідності такого забезпечення.

Способами забезпечення позову є: «зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; заборона відповідачу вчиняти певні дії; заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку» [127]. Наведений перелік є вичерпаним. Однак, слід зазначити, що оновлений КАС України розширив його, що без умовно є позитивною зміною, направленою на уникнення всіх можливих негативних наслідків порушень у публічно-правових відносинах.

Суд вправі застосувати кілька заходів забезпечення позову, але за умови, що обрані заходи забезпечення будуть співмірними із заявленими позивачем вимогами. Це означає, що суд повинен виходити із ступеня співвідношення заявлених вимог особи, яка вимагає забезпечення позову, а також предмету оскарження із настання наслідків для зацікавлених осіб, які можуть виникнути у результаті забезпечення позову. Крім того, суд перед прийняттям рішення про забезпечення позову також повинен впевнитися у тому, що, наприклад, зупинення певного рішення суб'єкта владних повноважень або заборона вчиняти певні дії справа може здійснити й без розгляду справи по суті.

Отже, забезпечувальна функція відкриття провадження у справі має на меті сприяти встановленню судової істини як кінцевої мети розгляду справи та сприяє у виконанні судами завдань адміністративного судочинства.

Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що функції стадії відкриття провадження у справі можна поділити на: 1) функції, які нерозривно пов'язані із юридичними фактами та їх наслідками: офіційної визначеності; процесуотворююча; правонаділяюча; трансформуюча; призупиняюча; припиняюча; 2) функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії: регулятивна; процесуальної інформаційності; оцінки; забезпечувальна.

Дослідження принципів та функцій стадії відкриття провадження у справі є необхідною умовою розуміння її сутності. Принципи є вихідними положеннями, на яких має ґрунтуватися процесуальна діяльність судді на

досліджуваній стадії. В свою чергу, функції відображають основні риси стадії як частини судового процесу.

1.4 Учасники адміністративного процесу на стадії відкриття провадження в адміністративній справі

За всієї різноманітності напрямів розвитку теорії і практики адміністративного судочинства залишається ще багато нерозв'язаних проблем теоретичного значення, без дослідження яких складно вдосконалювати його практичну діяльність. Однією із таких нагальних проблем є визначення суб'єктивного складу адміністративного процесу. Зокрема, у четвертому кварталі 2020 року суб'єктами звернення до адміністративних окружних судів були: 253917 фізичних осіб, 108702 юридичних осіб, в тому числі серед них 48461 суб'єктів владних повноважень [14]. У літературі з адміністративного права даному питанню присвячено доволі значну кількість наукових робіт таких науковців як: В.Б. Авер'янов, Н.В.Александрова, О.М. Андруневчин, О.В. Бачун, В.М. Бевзенко, Р.В. Ватаманюк, М.В. Віхляєв, Н.В. Дараганова, Е.Ф.Демський, І.Л. Желтобрюх, Н. Ільчишин, М. Копетюх, С. Которобай, Р.О. Куйбіда, О.В. Кузьменко, А.Т.Комзюк, І. Литвин, Р.С.Мельник, О.М. Михайлова, О.А. Панченко, О.М. Пасенюк, Є.Ю. Романченко, О.П.Рябченко, О.В. Скочиляс-Павлів, В.С.Стефанюк, В.Е. Теліпко, Р.В. Теліпко, І.В. Топор, А.В. Шалагінової, В.В.Шуба та ін. Однак, у науці як з адміністративного права, так й з інших галузей ще не проводилось дослідження учасників процесу на окремих його стадіях. Натомість важливість даного питання є нагальною, оскільки суб'єктивний склад на кожній окремій стадії може відрізнятися в залежності від юридичних наслідків, які спричиняють рішення суду, що були прийняті на тій чи іншій стадії. Так, наприклад, на стадії відкриття провадження суб'єктивний склад учасників процесу значно відрізняється від складу на стадії судового розгляду справи, яка передбачає, окрім основних учасників процесу (позивача, відповідача), також у разі необхідності й залучення інших учасників (свідок, перекладач, експерт та інші). А на стадії проведення підготовчих дій до справи

можуть бути залучені треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору. Кожний учасник процесу здійснює певні процесуальні дії, які направлені на вирішення справи по суті. Вивчення поняття стадії судового процесу не можна вважати повним, без з'ясування їх суб'єктивного складу. Більш того, на різних стадіях процесу учасники мають різний за обсягом процесуальний статус. Це не означає, що статус сторін змінюється при переході на наступну стадію процесу. Однак, на кожній окремій стадії учасники поряд із загальними процесуальними правами мають права, які притаманні тільки певній стадії процесу. Так, загальними процесуальними правами, які характерні для всього адміністративного судового процесу, наприклад, є: право на одержання сторонами інформації щодо руху справи, право на оскарження дій судді, право на відвід судді тощо. В свою чергу, на стадії відкриття провадження у справі учасники мають певний обсяг процесуальних прав, які передбачені у самостійному підрозділі КСА України «Відкриття провадження у справі». Отже, дослідження суб'єктного складу стадій процесу будь-якої галузі права є необхідним.

Все це актуалізує дослідження питання учасників адміністративного процесу на стадії відкриття провадження у справі, як «стартової» ланки адміністративного судочинства.

Науковий аналіз показав, що в наукових працях для характеристики суб'єктивного складу осіб, що є учасниками розгляду публічно-правових спорів у судовому порядку, використовуються такі терміни «учасники адміністративного судочинства», «учасники адміністративного процесу», «учасники адміністративної справи», «суб'єкти адміністративного судочинства», «суб'єкти адміністративного процесу», «суб'єкти адміністративної справи». Це зумовлює необхідність не тільки дослідження змісту таких понять, а й їх співвідношення та сфери застосування, оскільки «відсутність у науці чіткого обґрунтування співвідношення визначених понять, що зумовлена розбіжностями у закономірностях розвитку національного адміністративного процесуального законодавства та закономірностях розвитку

науки адміністративного процесуального права є першою теоретичною проблемою [90, с. 77]. Розуміння сутності зазначених понять важливо для правильного вирішення питань, поставлених у нашому дослідженні на вирішення: 1) хто є учасниками стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства; 2) суддя – учасник чи суб'єкт адміністративного процесу.

Серед науковців триває дискусія що представляють собою суб'єкти адміністративного судочинства, які особи до них відносяться й як дане поняття співвідноситься із поняттям «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного процесу». При цьому в теорії адміністративного процесу відсутнє визначення цих понять у взаємозв'язку з положеннями КАС України, що також не сприяє усуненню очевидної суперечності понятійно-категоріального апарату, яким оперує цей нормативно-правовий акт, оскільки застосовані в його тексті терміни не збігаються з визначеннями, сформульованими наукою адміністративно-процесуального права [272, с. 42].

Усталеною думкою в науці є те, що поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» й «учасник адміністративного судочинства» співвідносяться як частина цілого. Таку думку висловлює, наприклад, О.В. Бачун який пише, що категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» і охоплюється нею[22, с. 6]. О.В. Сколичас-Павлів та О.М. Андруневич також вважають, що ««суб'єкт адміністративного судочинства» є ширшою за категорію «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд, що має адміністративну процесуальну правосуб'єктність. А тому, їх слід розглядати як частина і ціле, де поняття «учасник адміністративного судочинства» є складовою поняття «суб'єкт адміністративного судочинства»» [231, с. 914; 17, с. 10].

Схожу думку висловлює і О.В. Кузьменко, яка вважає, що «зазначені поняття перебувають у різних площинах знань. Учасники процесу – це онтологічна категорія, і кожен з них має розглядатися як правовий феномен,

тобто бути абстрактним і об'єктивним відбитком реальних фактів участі тих чи інших осіб в адміністративному процесі. Суб'єкти процесу – категорія гносеологічна, вона сформована на базі відповідних правових феноменів у результаті дослідницьких зусиль і містить суб'єктивні погляди на властивості, що характеризують учасників в адміністративному процесі» [152, с. 18; 154, с. 176].

Інші зазначають, що поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного судочинства» можуть співвідноситися по різному. На це впливає підхід щодо визначення сутності адміністративного провадження. До таких вчених слід віднести О.І. Миколенко та І.Л. Желтобрюх. Так, О. І. Миколенко, пише: «Якщо адміністративне провадження розглядати як вид правозастосовної діяльності, то суб'єктом правозастосовної діяльності у цьому разі виступатиме виключно адміністративний суд як орган (посадова особа) адміністративної юрисдикції, оскільки він безпосередньо веде дане провадження. Усі інші особи, зацікавлені і незацікавлені в результатах розгляду справи, виступатимуть як учасники даної правозастосовної діяльності, бо вони на законних підставах залучаються до участі в правозастосовній діяльності. Якщо ж адміністративне провадження, розглядати як специфічну сукупність правовідносин, то поняття «суб'єкт провадження» і «учасник провадження» набувають зовсім іншого змісту і співвідношення. Тобто суб'єктами провадження є всі особи, що гіпотетично можуть бути учасниками адміністративно-процесуальних відносин, тоді як учасниками провадження є тільки ті особи, які приймають участь у розгляді конкретної адміністративної справи [165, с. 122].

В свою чергу, І.Л. Желтобрюх з цього приводу говорить наступне. «Суб'єкт адміністративного процесуального права», «учасник адміністративних процесуальних правовідносин» та «суб'єкт адміністративного процесу» («учасник адміністративного судочинства») є термінами, які існують у паралельних «правових всесвітах», тобто перебувають і використовуються у різних сферах (площинах) права та знань про право. Наприклад, поняття «суб'єкт

адміністративного процесуального права» перебуває у сфері права і використовуються для характеристики права в об'єктивному значенні, тобто як системи загальнообов'язкових правил поведінки. У цьому разі йдеться про те, що адміністративний суд, фізичні та юридичні особи, які мають адміністративну процесуальну правосуб'єктність, можуть бути потенційними учасниками адміністративних процесуальних відносин, але не завжди є учасниками конкретних адміністративних процесуальних відносин. Поняття ж «учасник адміністративних процесуальних правовідносин» перебуває у сфері правовідносин і використовується для розкриття їхньої структури, яка складається з трьох елементів: суб'єкта, об'єкта та змісту. У цьому разі поняття «суб'єкт адміністративних процесуальних правовідносин» та «учасник адміністративних процесуальних правовідносин» набувають тотожного змісту. Вони лише свідчать про те, що учасниками конкретних процесуальних відносин є чітко визначені суб'єкти адміністративного процесуального права [90, с. 87].

Підтримуємо позицію І.Л. Желтобрюх у тому, що під час аналізу співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу» слід виходити з того, що адміністративний процес є правозастосовною діяльністю адміністративних судів, а тому суб'єктом такої діяльності може бути виключно адміністративний суд, тоді як його учасниками виступають сторони, треті особи, представники та інші учасники адміністративного процесу [89, с. 5]. Так, адміністративне судочинство є формою реалізації права як права матеріального. В свою чергу, адміністративний процес є правозастосовною діяльністю адміністративних судів яка є формою здійснення судочинства. «Правозастосування, будучи важливим засобом забезпечення реалізації права, містить у собі всі основні цінності, які притаманні праву. Адже, якщо право встановлює та охороняє численні цінності суспільного життя, то правозастосування слугує інструментом для забезпечення реалізації загальних цінностей та погодження інтересів між різними членами в суспільстві» [109, с. 9]. Таким чином, адміністративний судовий процес – це урегульована нормами адміністративно-процесуального права форма діяльності

адміністративних судів, яка спрямована на розгляд і розв'язання спорів, що виникають у публічно-правовій сфері та заснована на застосуванні норм матеріального права. Адміністративний судовий процес також розглядається й як діяльність, під час реалізації якої виникають правові відносини, які регулюються нормами адміністративного процесуального права й набувають у зв'язку з цим характеру адміністративних процесуальних правовідносин. Це знаходить своє підтвердження й у Кодексі адміністративного судочинства України (п. 6 ст. 4). Мається на увазі, правовідносини, які виникають між судом та іншими учасниками процесу з приводу розгляду та вирішення справи. «Правовідносини мають вольовий характер, оскільки забезпечують правовий зв'язок двох осіб між собою – одна має право вимагати від іншої певних процесуальних дій, а інша зобов'язана діяти певним чином або утриматись від дій. Але права та обов'язки суду мають певну особливість, оскільки вони відображають його владні повноваження як органу судової влади, що здійснює правосуддя. Таким чином, суд виступає і як суб'єкт правовідносин, і як орган судової влади держави. Суд єдиний суб'єкт, який у процесі володіє владним повноваженнями. Він має виключно йому притаманну процесуальну функцію – вирішення справи по суті; зв'язок прав та обов'язків суду. Також суд не має матеріально-правової зацікавленості, оскільки не є суб'єктом спірного правовідносин, а його процесуальна зацікавленість полягає у правильному та швидкому розгляді й вирішенні справи» [249, с. 27].

З цього вбачається те, що єдиним суб'єктом, на якого покладене завдання щодо відправлення судочинства, є суд. Це є вираженням конституційного принципу поділу влади. Судочинство здійснюється у правозастосовній формі, яка, «по-перше, представляє собою, владно організаційну діяльність державних органів з конкретизації правових норм на основі суворого дотримання законності в межах своєї компетенції; по-друге, правозастосування визначається як «владна діяльність» державних або інших органів, уповноважених державою, які, використовуючи свої повноваження, видають акти індивідуального значення на основі норм права, вирішуючи таким чином по суті конкретні питання життя

суспільства; по-третє, правозастосування розглядається як така форма його реалізації, яка полягає у проведенні державою складної юридичної та організаційної діяльності щодо «особливого здійснення правових норм стосовно конкретних суб'єктів», фактів, відносин реального суспільного життя в межах закону» [164, с. 607-608].

Як слушно зауважує О. І. Донченко, особливістю правозастосовної діяльності є те, що не кожний суб'єкт права може нею займатися, оскільки цей вид правової діяльності завжди пов'язаний з використанням владних повноважень. У зв'язку з тим застосування права відбувається не довільно, у будь-який зручний правозастосовнику момент часу, а в законодавчо передбачених випадках і в особливому – суворо регламентованому – процесуальному порядку. Беручи це до уваги, правозастосовний процес слід розглядати, виходячи із двох взаємозалежних аспектів: по-перше, це організаційно-правова форма здійснення застосування права, що виражається в комплексі правозастосовних дій щодо реалізації юридичних приписів; по-друге, з функціональної точки зору він є особливим видом юридичної діяльності компетентних суб'єктів, наділених владними повноваженнями, яка здійснюється в суворій відповідності із процесуально-процедурними регламентами з метою вирішення конкретної юридичної справи [234, с. 99]. Це означає, що «держава дозволяє застосовувати норми права тільки спеціально визначеним компетентним органам» [86, с. 40]. Відтак, «правозастосувачем може бути лише суб'єкт, повноваження та діяльність якого регламентовані законом [20, с. 4]. Отже, «правосуддя як форма правозастосовної діяльності характеризується рядом специфічних особливостей, які дозволяють виділити його в якості самостійної особливо значимої форми правозастосування. Воно здійснюється виключно судами, і ніякими іншими органами чи посадовими особами ця форма правозастосовної діяльності здійснюватись не може. Суди виносять правозастосовні рішення у формі вироків чи судових рішень іменем України. Зміст правосуддя становить розгляд у судових засіданнях адміністративних, господарських, цивільних справ. Судовий розгляд і прийняття правозастосовних

рішень здійснюються в процесуальних формах, які чітко установлені законодавством» [87, с. 61]. Все це знаходить свій вираз у ст. 124 Конституції України, яка проголошує, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, а делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються [140].

Отже, 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.

З цих самих міркувань не погоджуємось і з твердженням О.В. Бачун, про те, що суб'єкт адміністративного судочинства, до яких науковець відносить і суд, і учасників процесу, залучається до відправлення правосуддя, з наданням процесуальних можливостей досягнення правового результату [22, с. 6]. Учасники адміністративного судочинства не залучаються до відправлення правосуддя, оскільки, як вже зазначалося, єдиним суб'єктом, вповноваженим на здійснення судочинства, є суд, а учасники, вступаючи у адміністративні процесуальні правовідносини, стають учасниками процесу. Залучаються до процесу, у разі якщо така необхідність обумовлена обставинами, які були встановлені при вирішенні справи, тільки інші учасники справи, наприклад, експерт, перекладач тощо.

Таку правову помилку допускають також і І.В. Зозуля, Д.В. Роженко та Е.Ф. Демський. Науковці відносять до учасників діяльності адміністративних судів й суд й інших учасників правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [104, с. 88-89], а Е.Ф. Демський, визначаючи поняття судового розгляду, виокремлює суд як окремий вид учасників процесу [80, с. 320].

До представників думки, що єдиним суб'єктом адміністративного судочинства (процесу) є суд, слід також віднести й А.В. Шалагінову, Л.А. Тичинську та С.Т. Гончарук. Так, А.В. Шалагінова пише: «суб'єктом адміністративного процесу може бути особа, яка наділена відповідними правами

та несе обов'язки, пов'язані з реалізацією владних повноважень під час розгляду конкретної адміністративної справи» [272, с. 43]. Схоже визначення дає й С.Т. Гончарук: «адміністративний процес – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ, які формуються в ході реалізації матеріальних норм адміністративного права у сфері публічного управління та адміністративного судочинства» [68, с. 63]. А Л.А. Тичинська відокремлює суд серед суб'єктів процесуальних відносин й зазначає, що суд здійснює правосуддя, а інші суб'єкти є учасниками процесу [252, с. 137].

О.В. Бачун, який є прихильником позиції, що поняття суб'єктів адміністративного судочинства охоплює й суд, й учасників, в той же час називає «адміністративний суд визначальним суб'єктом адміністративного судочинства, який доцільно розглядати в кількох аспектах. Насамперед, з позиції його існування як складової судової системи. Інший аспект – адміністративна процесуальна правосуб'єктність адміністративного суду, яка відрізняється залежно від стадії судового адміністративного провадження та категорії справи. Тому адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства має самостійний владно-розпорядчий статус» [23, с. 88]. Як видно, науковець сам собі суперечить. Спочатку він прирівнює суд до учасників адміністративного процесу, а потім робить висновок, що суд відрізняється за своїм правовим статусом від всіх інших учасників, оскільки є суб'єктом владно-розпорядчих повноважень.

Е.Ф. Демський вважає, що «суб'єкти адміністративного процесу можуть бути учасниками процесу за наявності відповідних юридичних фактів» [7, с. 79]. Проте А.В. Шалагінова, вважає таку позицію суперечливою, оскільки «суб'єкти адміністративного процесу можуть впливати на перебіг і результат розгляду справи, однак не всі особи, які беруть участь у справі, мають юридичну можливість справляти такий вплив. Йдеться, насамперед, про тих осіб, які не наділені відповідними процесуальними правами, що надають можливість

здійснювати вплив на перебіг і результат розгляду справи (наприклад, свідок, перекладач)» [272, с. 42, 44].

Обидва науковця праві у своїх судженнях. Слід погодитися з Е.Ф. Демським у тому, що суб'єкти адміністративного судочинства стають учасниками у разі наявності певних передумов. Позивач стає учасником процесу через звернення до суду із позовної заявою з метою вирішення публічно-правового спору й винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі. Відповідач набуває такого статусу тільки на підставі процесуального рішення суду, знов таки після постановлення ухвали про відкриття провадження у справі. А наприклад, якщо при розгляді справи виникла необхідність у спеціальних знаннях, які мають значення для вирішення справи, до процесу залучається експерт. Інші учасники справи – перекладач, свідок, спеціаліст та інші також мають певні передумови вступу до адміністративних процесуальних правовідносин. Це доводить, що: 1) суб'єкти адміністративного процесу стають учасниками процесу за обов'язкової наявності певних юридичних фактів, незалежно від їхньої можливості впливати на рух справи; 2) не кожний суб'єкт адміністративного судочинства може стати його учасником.

В свою чергу, А.В. Шалагінова є правою в тому, що «суб'єкти адміністративного процесу можуть впливати на перебіг адміністративних процесуальних відносин, але не всі, а тільки ті, процесуальний статус яких дає на це право. До осіб, які можуть здійснювати такий вплив, слід віднести сторони (позивач, відповідач), їх представників, третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (їх представники), прокурора та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Слід погодитися із науковицею також у тому, що процесуальні права та обов'язки таких осіб, свідчать про наявність у них можливості впливу на перебіг і розгляд адміністративної справи, а саме: заявляти клопотання, подавати докази, брати участь у дослідженні доказів тощо. Крім того, позивач і третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору (їх представники), прокурор та особи, котрим законом надано право захищати права та інтереси інших осіб, мають

право збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову, змінити предмет або підставу позову до початку розгляду справи по суті, відкликати позовну заяву. Відповідач (його представник) також має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення на позов» [272, с. 44-45].

А тому логічним вбачається висновок, що суд є виключно суб'єктом адміністративного процесу, тоді як учасниками адміністративного процесу є сторони (позивач і відповідач), їх представники, треті особи, які за певних умов стали суб'єктами адміністративних процесуальних відносин, а також помічник, секретар, розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст (глава 4 КАС України «Учасники процесу»), які були залучені у процес [127].

Ще одним важливим питанням процесуальної науки є співвідношення термінів «учасники адміністративного процесу» та «учасники адміністративної справи».

У діючому Кодексі адміністративного судочинства України законодавцем використовується два терміни «учасники процесу» й «учасники справи», що дає підстави вважати їх синонімами, які можуть використовувати однаково для трактування поняття «учасників» судового розгляду. Для підтвердження цієї думки варто, насамперед, дослідити поняття «адміністративна справа».

У наукових працях та законодавстві зустрічається точка зору, відповідно до якої під адміністративною справою розуміють публічно-правовий спір. Так, наприклад, свого часу Верховним Судом України у Інформаційному листі «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними та господарськими судами» (дане роз'яснення було надане судом ще до виокремлення адміністративного судочинства в окрему самостійну галузь процесуального права, однак, воно має значення для термінологічного з'ясування сутності поняття «адміністративної справи» як важливого категоріального елементу адміністративного судочинства) було роз'яснено, що

«справою адміністративної юрисдикції може стати переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник у публічно-правових відносинах» [281]. Схоже визначення надає й Р.О. Попельнюх та свого часу надавав В.В. Єршов [193, с. 69; 88, с. 33-42].

З цим категорично не згоден І.А. Качур. Він вказує на недоцільність ототожнення «справи» і «спору», оскільки адміністративний спір і адміністративна справа існують паралельно, де наявність спору є підставою виникнення правовідносин, пов'язаних із «створенням» адміністративної справи. У своєму дослідженні він наводить обґрунтування своєї думки, посилаючись на норми КАС України. Так, він виділив наступні факти відмежування «справи» від «спору»: «1) суб'єктивний склад. Публічно-правовий спір виникає у чітко визначених законом випадках і має конкретний суб'єктний склад. Проте, до справи можуть залучатись інші особи (свідки, експерт, спеціаліст, перекладач та ін.), які не є стороною спору, тим більше, у цих відносинах роль правосуддя виконує суд; або відповідно до принципу гласності будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні (ст. 10 КАС) чи особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки (ст. 11 КАС). Отже, як зазначає науковець, суб'єктний склад публічно-правового спору і відносин, пов'язаних із адміністративною справою, не співпадає. Із зверненням особи до адміністративного суду виникають адміністративні судочинські правовідносини вже з учасниками справи та іншими особами, обов'язковим суб'єктом формування якої виступає суд. Тобто, у публічно-правовому спорі приймають участь сторони, а в адміністративній справі – учасники справи (сторони, треті особи, органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб), представники та інші учасники судового процесу; 2) предмет спору й предмет справи. Інформація про публічно-правовий спір, зокрема, про його предмет, не завжди є ідентичною відомостям, встановленим під час розгляду справи. Зазвичай, завдяки доказуванню, всебічності вивчення обставин спору, матеріали адміністративної справи містять більше інформації

(на момент ухвалення судового рішення), ніж поданий позов. Тому, предмет адміністративної справи, будучи більш об'ємним за змістом, ніж предмет спору, становить предмет вивчення адміністративного суду; 3) норми права, зокрема, щодо забезпечення позову, що свідчить про можливість подання відповідної заяви ще до звернення до суду із самим позовом, а також можливість суду відмовити у забезпеченні позову (ст.ст. 150–154 КАС). Все це дало можливість науковцю прийти до висновку, що під адміністративною справою доцільно розуміти сукупність матеріалів, фактів щодо публічно-правового спору, стосовно якого відкрито провадження в адміністративному судочинстві» [112, 58-59].

Повністю погоджуємося з позицією науковця. Публічно-правовий спір стає предметом адміністративної справи тільки у разі передачі його на вирішення до суду, як і зазначено у ст. 4 КАС України й після винесення ухвали про відкриття провадження у справі, що знаходить своє підтвердження у ст. 171 КАС України. Отже, вбачається, що адміністративна справа є складовим елементом судового процесу, а учасники адміністративного процесу виникають лише тоді, коли публічно-правовий спір стає предметом судової справи. Це дає підстави вважати, що терміни «учасник адміністративного процесу» та «учасник адміністративної справи» поняття синонімічні (тотожні), які характеризують осіб, що приймають участь у справі. Це також підтверджує той факт, що поняття «суб'єкти адміністративного судочинства» й «учасники адміністративного процесу» існують паралельно. Так суд як суб'єкт адміністративного процесу не є стороною у справі, а значить не може бути учасником процесу.

Адміністративно-процесуальне законодавство чітко зазначає, що головними учасниками адміністративного процесу є сторони справи – позивач і відповідач. Їх провідна роль обумовлюється тим, що саме завдяки їм та їхній поведінці, волевиявленню виникає та розвивається адміністративний процес [136, с. 134].

«Ознаками сторін, які відрізняють їх від інших суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин взагалі та осіб, які беруть участь у справі, зокрема,

є такі: 1) сторони - це обов'язкові суб'єкти адміністративного процесу; 2) сторони - це особи, між якими виник публічно-правовий спір, який є предметом розгляду та вирішення судом; 3) юридична заінтересованість сторін носить особистий характер, тобто вони наділені і матеріально-правовою, і процесуальною заінтересованістю; 4) справа (процес) ведеться від імені сторін; 5) сторони несуть судові витрати у справі; 6) на сторони поширюються усі наслідки та властивості судового рішення; 7) правосуб'єктність сторін допускає правонаступництво» [261].

Процесуального статусу позивача і відповідача особи набувають з моменту відкриття провадження у справі. Важливим є питання з якого саме моменту вони набувають статусу учасників справи. Відповідь на це питання можна винайти на підставі доктринального осмислення понять «позивач» і «відповідач» з метою їх подальшого розвитку та втілення в законодавчому процесі. Тому дослідження цього питання є актуальним.

Адміністративне процесуальне законодавство надає наступне поняття позивача – «особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду» [127].

На думку І.Х. Темкіжева, «позивачем є особа, яка звертається до суду з позовом за захистом, як вона вважає, порушених прав, свобод чи правових інтересів під час здійснення владних управлінських функцій» [122, с. 161]. На наш погляд, дане визначення потребує уточнення. Не зовсім зрозумілою є фраза «під час здійснення владних управлінських функцій», а точніше не визначено власника цих самих функцій. Таке уточнення має принципове значення, з огляду на те, що відповідно до КАСУ позивачем може бути як фізична особа і юридична особа, які не є суб'єктами владних повноважень, а також суб'єкти владних повноважень у випадках визначених законом.

О.Ф. Ситніков називає позивачем особу, «яка порушує процес і звертається до суду з проханням про захист своїх прав, свобод та інтересів» [229]. Таке визначення дає узагальнююче уявлення про позивача як учасника процесу й

може використовуватися для характеристики особи у будь-якому виду процесу – адміністративного, цивільного, господарського. А тому, якщо науковець прагне визначити позивача як учасника саме адміністративного судочинства, то слід уточнити в яких саме правовідносинах були порушені права, свободи чи інтерес особи, яка звертається до суду з проханням про їх захист.

На нашу думку, визначення, яке надає М.М. Стефанчук є найбільш вдалим. Він характеризує позивача як особу, яка вважає, що її право, свободи чи правовий інтерес у сфері публічно-правових відносин порушено і звертається до адміністративного суду за захистом цього права, свобод чи правового інтересу [242, с. 144-145]. Одночасно з цим він називає таку особу й заявником.

І.В. Топор також не розмежує поняття «заявник» та «позивач». Так, він зазначає, що «особа, яка ініціює розгляд справи в суді, набуває статусу сторони в адміністративному судочинстві (позивача, заявника) за умови наявності: 1) особистого волевиявлення, втіленого у передбачених законом активних діях; 2) права на адміністративний позов або відповідних владних повноважень; 3) процесуального рішення адміністративного суду щодо відкриття провадження у справі. Також науковець звертає увагу на те, що особисте активне волевиявлення зацікавленої особи має місце й у разі звернення до адміністративного суду представника, або осіб, уповноважених законом представляти інтереси інших осіб» [253, с. 11].

Та чи є це виправданим? З одного боку позивач і є заявником, тобто особою, що офіційно заявляє про порушення своїх прав та яка ініціює вирішення спору судом. З іншого, нагальним є питання з якого саме моменту заявник стає позивачем, тобто безпосереднім учасником адміністративного процесу? З моменту пред'явлення позову, чи з моменту коли буде винесена ухвала про відкриття провадження у справі? Таке питання ще ніколи не піднімалося у наукових колах. Однак, вбачається, воно має теоретичне значення, особливо з огляду на стадійність адміністративного процесу, де кожна окрема стадія характеризується не тільки певною сукупністю процесуальних дій суду щодо вирішення справи по суті, але й певним суб'єктивним складом його учасників.

Як нами зазначалося раніше, пред'явлення позову є безперечним фактом виникнення адміністративно-процесуальних відносин між заявником і судом, але в той же час не є фактом початку судового процесу. Позов може стати предметом спору, а може й не стати їм.

Законодавцем у нормативних актах, які регулюють процесуальні відносини (КАСУ, ЦПКУ, ГПКУ) позивач офіційно визнається учасником справи, за умови постановлення ухвали про відкриття провадження у справі. До цього моменту особа, що звернулася до суду із заявою, залишається у статусі заявника, оскільки суб'єкт правовідносин – це особа, яка потенційно здатна бути учасником правовідносин, водночас як учасник правовідносин – це реальний учасник цих правовідносин [227, с. 107]. У цьому разі йдеться про те, що «фізичні та юридичні особи, які мають адміністративну процесуальну правосуб'єктність, можуть бути потенційними учасниками адміністративних процесуальних відносин, але не завжди є учасниками конкретних адміністративних процесуальних відносин» [90, с. 86]. В свою чергу, учасниками адміністративних процесуальних відносин є фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та юридичні особи (суб'єкти владних повноважень, громадські об'єднання тощо), тоді як учасниками адміністративного процесу можуть бути винятково позивач, відповідач, свідок, експерт, перекладач, спеціаліст і інші особи, перелічені в Главі 4 Розділу I КАСУ [93, с. 73]. Це пояснюється тим, що судовий процес є правозастосовною діяльністю, а тому право на судовий захист слід розуміти у матеріально-правовому значенні, а його реалізацію у процесуальному. А отже, позивач стає стороною справи, тобто учасником адміністративного процесу лише тоді, коли публічно-правовий спір переміщується зі сфери матеріального права у сферу процесуального права [93, с. 100] та стає предметом адміністративної справи, яка розглядається адміністративним судом. «До цього ж моменту сторін справи, позивача і відповідача не існує, а є, з одного боку, особа, яка вважає, що її права були порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, та,

з другого боку, суб'єкт владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність якого зачепили інтереси певної фізичної чи юридичної особи» [92, с. 136].

Іншими словами, особа, що звертається з позовом до суду за захистом своїх прав, є суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, що проявляється у її потенційній здатності бути учасником таких відносин (йдеться про процесуальну правосуб'єктність), натомість, така особа стає учасником конкретних адміністративних процесуальних відносин, тільки після ухвалення судом рішення про відкриття провадження у справі. З урахуванням вищенаведеного можна зробити висновок, що «під суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин варто розуміти їх реальних учасників, які наділені визначеними на нормативно-правовому рівні правами, спрямованими на виникнення, розвиток, зміну чи припинення адміністративно-процесуальних правовідносин» [217, с. 180].

Таким чином, на нашу думку, позивача слід розглядати у двох площинах:

1) позивач як заявник. Це особа, яка звернулась із заявою до суду з вимогою про захист її порушених прав, свобод чи інтересів. Вона є суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, як потенційний учасник відносин, але не є учасником справи, не має, так би мовити, повного «пакету» процесуальних прав позивача як реального учасника процесу. Це також підтверджується тим, що на стадії відкриття провадження у справі судом може бути винесено ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі. За таких умов, позивач втрачає можливість стати безпосереднім учасником адміністративного процесу, оскільки правовим наслідком такого рішення є неможливість повторного подання такого самого позову до суду, а значить адміністративні процесуальні правовідносини будуть припинені без можливості їх відновлення або продовження;

2) позивач як учасник справи. Такого статусу особа набуває після ухвалення судом рішення про відкриття провадження у справі. В такому випадку суд визнає публічно-правовий спір офіційним, він стає предметом судового розгляду, а значить й адміністративної справи, що є умовою набуття позивачем,

необхідного для подальшої реалізації його права на захист, об'єму процесуальних прав та обов'язків, тобто його статус набуває зовсім іншого змісту. Отже, позивач як повноцінний учасник адміністративного процесу з певним процесуальним статусом з'являється не з моменту пред'явлення позову, а після прийняття судом позову до розгляду шляхом постановлення ухвали про відкриття провадження у справі.

З цього вбачається, що на стадії відкриття провадження у справі, під час здійснення судом певного об'єму процесуальних дій, спрямованих на встановлення правових підстав порушення справи, 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. Вона не має статусу учасника справи й не володіє достатнім обсягом процесуальних прав і обов'язків, достатніх для подальшої реалізації права на захист під час розгляду справи по суті.

«Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень» [127]. Слід зазначити, що правове становище фізичних осіб як позивачів неоднакове. У цьому випадку йдеться про те, що громадяни України можуть бути позивачами у всіх випадках, коли порушені їхні права та свободи, тоді як іноземці й особи без громадянства не можуть брати участі як позивачі в публічно-правових спорах, пов'язаних із виборчим правом, державою [122, с. 163].

Позивачами також можуть бути й суб'єкти владних повноважень у справах: «про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України; про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом» [127]. Відповідно, в такому випадку

громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень виступають у процесі у якості відповідачів.

Відповідач, як один із основних учасників адміністративного судочинства, характеризується певними особливостями, які дозволяють визначити його адміністративно-процесуальний статус та відмежувати його від інших учасників.

А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко й Р.С. Мельник надають наступне визначення відповідача – «це фізична або юридична особа, яка на думку позивача має відповідати по заявленим до адміністративного суду вимогам та яка залучається останнім до адміністративного процесу» [136, с. 140]. Подібне поняття відповідача пропонує також і О.В. Кошій: «... це будь-яка фізична або юридична особа, до якої за суб'єктивним переконанням позивача мають бути звернуті її претензії, котрі виникли із спірних публічно-правових (матеріально-правових) відносин за участю цих осіб [146, с. 520].

Таке визначення не містить уточнення чи є такі особи суб'єктами владних повноважень чи ні. Визначаючи в такий спосіб поняття відповідача, наковці складають хибне уявлення про те, хто саме може бути відповідачем у справах, що вирішуються адміністративними судами. Складається враження, що науковці називають відповідачами тільки тих суб'єктів публічно-правових правовідносин, які по логіці повинні бути позивачами. Натомість, такі суб'єкти можуть бути учасниками справи й у якості відповідача, але у суворо визначених випадках, які закріплені ч. 5 ст. 46 КАСУ. Таким чином, відповідачами у адміністративному судочинстві можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і суб'єкти, які не наділені такими повноваженнями.

На підставі цього, на нашу думку, законодавче визначення відповідача, де під ним розуміється «як суб'єкти владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача» [127] є більш логічним. Проте й таке визначення не позбавлено недоліків. Таке поняття потребує додаткових роз'яснень й спонукає громадян уточнювати що має на

увазі законодавець коли пише «інші особи». Таке формулювання завжди викликає багато питань й дає простір для наукової фантазії.

Потребує уточнення також питання, з якого моменту відповідач стає повноцінним учасником процесу. Розв'язання даного питання необхідно для остаточного визначення хто є учасником адміністративного процесу саме на стадії відкриття провадження у справі. Так, «досліджуючи питання відповідача в адміністративному судочинстві, необхідно, перш за все, усвідомлювати, що це завжди лише імовірний учасник, який можливо буде здійснювати повноваження відповідача. Існування цієї особливості пояснюється тим, що особу відповідача у кожній конкретній справі завжди первісно визначає позивач. Показово, що при визначенні відповідача в силу об'єктивних або суб'єктивних чинників позивач може й помилятися щодо дійсного порушення чи невизнання своїх прав, свобод та інтересів. Так само позивач може помилятися і щодо особи відповідача, вказуючи на особу, яка зовсім не повинна у порушенні чи оспорюванні прав, свобод та інтересів цього позивача» [136, с. 140]. На це також звертає увагу й В.М. Кравчук, який пише, що «коли позивач звертається до суду з позовом до конкретного відповідача, то на цей час існує лише припущення щодо порушення прав позивача, яке підтверджується (або спростовується) під час розгляду справи в суді [148, с. 199]. Тому, коли постає питання про залучення до адміністративного процесу певного суб'єкта й допоки не відкрито провадження в адміністративній справі, цей суб'єкт, який визначений у позовній заяві як відповідач, вважається лише можливим відповідачем» [146, с. 517]. Таким чином, «відповідач або особа, до якої звернено вимогу, набуває процесуального статусу сторони незалежно від власного бажання, і єдиною умовою для цього є наявність процесуального рішення адміністративного суду щодо відкриття провадження у справі. Повідомлення про можливість залучення особи як відповідача в адміністративному судочинстві здійснюється шляхом надсилання копії позовної заяви, а офіційним підтвердженням набуття особою статусу відповідача є повідомлення у передбачений законом спосіб про відкриття провадження у справі» [253, с. 11].

З цього вбачається, що відповідач не є учасником справи на стадії відкриття провадження у справі, а набуває такого статусу тільки після винесення відповідної ухвали й офіційного визнання його таким.

Сторони адміністративної справи можуть мати представників. «Представник в адміністративному процесі виступає активним учасником судового процесу та спрямовує свою діяльність на досягнення найкращого правового результату для сторони, яку він представляє. Представник набуває право звернення до адміністративного суду, реалізуючи його від імені особи, законні права та інтереси якої він представляє в адміністративному судовому процесі» [233, с. 299].

Виходячи із зазначеного, а також враховуючи нашу думку, яка була висловлена вище, ми категорично не можемо погодитися із позицією О.М. Величко, який відносить представників до суб'єктів адміністративного процесу. З науковцем можливо лише погодитися із тим, що представники, як інші учасники справи та суд є суб'єктами процесуальних правовідносин [38, с. 3,80, 84].

Аналіз положень КАС України дає можливість зробити висновок, що представники є учасниками адміністративного процесу, але не є учасниками справи. До того ж їхній процесуальний статус регламентується окремо від інших учасників адміністративного процесу [90, с. 78]. На це вказує те, що законодавець виокремив представників у окремий вид учасників процесу. Йому присвячено окремий параграф КАСУ [127]. Отже, вбачається, що представник є самостійним суб'єктом правових відносин. Натомість, раніше законодавцем представнику надавалося інше значення. Так, відповідно до попередньої редакції КАСУ представники законодавцем відносились до осіб, що беруть участь у справі, про що прямо вказувалось у ст. 47 [129]. Іншими словами представники ставилися в один ряд із основними учасниками справи — позивачем та відповідачем. Натомість слід пам'ятати, що представництво не позбавляє сторін особистої участь у справі. Представники не замінюють сторону у справі, а представники, вступають у процес із метою представництва інтересів сторін —

позивача і відповідача, а також третіх сторін. Так, «представником може бути: а) фізична особа, яка має посвідчення адвоката; б) фізична особа, яка є керівником або членом виконавчого органу, уповноваженого діяти від його імені відповідно до закону, статуту чи положення; в) фізична особа, яка є керівником або представником органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та представляє інтереси держави чи територіальної громади; г) фізична особа, яка є батьком, усиновлювачем чи опікуном малолітньої чи неповнолітньої особи тощо. У всіх перелічених вище випадках учасник адміністративного процесу один – представник, а от учасником адміністративних процесуальних відносин у статусі представника можуть бути різні категорії фізичних осіб» [90, с. 113].

«До характерних ознак, що властиві представництву в адміністративному судочинстві, з огляду на положення КАС України, варто зарахувати: 1) представник завжди виступає від імені особи, яку представляє, та в її інтересах; 2) повноваження представника здійснюються в інтересах особи, суб'єктивні права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин підлягають захисту в адміністративному суді; 3) представник, який бере участь у справі, не набуває для себе ніяких благ, всі правові наслідки дій представника поширюються лише на особу, яку він представляє; 4) представник бере участь у справі на основі договору або закону; 5) представник вчиняє на будь-якій стадії адміністративного процесуально-розпорядчі дії, які є похідними від процесуальних прав та обов'язків сторін та третіх осіб, яких він представляє; 6) повноваження представника повинні бути обов'язково визначені у виданій йому довіреності або у законі; 7) участь в адміністративному судочинстві представника, який діє від імені та в інтересах сторони, третьої особи, не позбавляє права цих осіб відстоювати свої законні права, свободи та інтереси у суді поряд із представником; 8) процесуальні дії представника породжують правові наслідки для особи, яку він представляє, однак за умови, що представник діє у межах наданих йому цією особою або законом повноважень» [81, с. 119].

На підставі цього, можна зробити висновок, що представника можна уповноважити на вчинення лише тих прав, якими відповідна особа володіє

відповідно до КАС України як учасник процесу [203, с. 78]. Таким чином, як слушно зауважують В.Е. Теліпко, Т.О. Мацелик, С.Т. Гончарук та А.Т. Суббота, повноваження представника мають «похідний» характер від процесуальних прав та обов'язків особи, яку він представляє [244, с. 178; 170, с. 103]. О.І. Приходько також зауважує, що «походження» повноважень представника не свідчать про другорядність представника серед учасників справи. Це самостійний учасник справи, який має свій процесуальний статус, користується наявними у нього повноваженнями на власний розсуд за погодженням та в інтересах свого довірителя [203, с. 78]. Таким чином, віднесення законодавцем представників до окремих учасників справи є виправданим.

Отже, представники позивача та відповідача, з огляду на їх сутність та призначення, стають учасниками справи на тих саме підставах, що й ті, чий інтереси вони захищають у судовому процесі. Однак, варто пам'ятати, що участь у справі представника особи не позбавляє сторони приймати участь особисто.

Адміністративно-процесуальне законодавство визначає також учасниками справи третіх осіб. Однак, віднести їх до учасників стадії відкриття провадження у справі також не можна, оскільки відповідно до ст. 49 КАСУ «треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору та, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору можуть вступити у справу до закінчення підготовчого провадження або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, пред'явивши позов до однієї або декількох сторін» [127]. Таким чином, момент набуття третьою стороною статусу учасника справи чітко визначений законом й не потребує уточнення.

Вище нами вже було доведено, що суддя не є учасником адміністративного процесу, а є його суб'єктом. Кожний суддя має помічника, який забезпечує підготовку та організаційне забезпечення судового процесу. Функціональними обов'язками помічника є: 1) участь в оформленні судових справ, готування проектів різноманітних процесуальних документів (запитів, листів, інших матеріалів, виконавчих документів), пов'язаних із розглядом конкретної справи;

2) оформлення копій судових рішень для направлення сторонам у справі та іншим учасникам справи відповідно до вимог процесуального законодавства, контроль за своєчасністю надсилання копій судових рішень; 3) інші доручення судді, що стосуються організації розгляду судових справ; 4) здійснення повноважень секретаря судового засідання за дорученням судді у разі відсутності останнього [127].

Засади й умови діяльності, правовий статус такої особи регулюються Законом України «Про судоустрій і статус суддів», Положенням про помічника судді та окремими нормами відповідних процесуальних законодавчих актів. Коло його прав та обов'язків у судовому процесі доволі великий [209; 190].

В.Б. Пчелін, пише, що з огляду на обсяг і зміст повноважень помічника судді, його можна віднести до суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин [215, с. 97; 216, с. 85]. Натомість, варто розуміти, що будучи таким суб'єктом помічник не є учасником справи та не є суб'єктом процесу. Законодавцем помічника судді віднесено до інших учасників справи. Це цілком виправдано, оскільки він не має особистої зацікавленості у результаті вирішення спору та ніяким чином не може впливати на судовий процес. Помічник не володіє процесуальними правами в звичному розумінні, їх повноваження носять суто організаційний характер. В той же час, в оману може ввести той факт, що, помічнику судді може бути заявлено відвід, а також те, що, «наприклад, помічник судді, секретар судового засідання та судовий розпорядник реалізують під час судового засідання владні повноваження. Однак ці владні повноваження, по-перше, не мають відповідного документального оформлення, по-друге, не пов'язані з вирішенням справи по суті, а носять виключно організаційно-технічний характер. Тому помічник судді, секретар судового засідання та судовий розпорядник, хоча і реалізують владні повноваження під час проведення судового засідання, не є суб'єктами адміністративного процесу» [90, с. 88-89; 93, с. 72].

Отже, помічник судді є суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, але в той же час не є учасником справи та не є суб'єктом процесу,

а є іншим учасником процесу. На стадії відкриття провадження у справі помічник приймає безпосередню участь у забезпеченні процесу: готує проекти рішень суду, забезпечує повідомлення сторін про подальший рух справи у разі винесення рішення про відкриття провадження у справі шляхом надіслання повісток, контролює своєчасність такого інформування, надсилає копії рішення сторонам справи тощо.

До інших учасників процесу, які також забезпечують організацію процесу законодавець відносить секретаря судового засідання та судового розпорядника.

Секретар: 1) здійснює судові виклики і повідомлення; 2) перевіряє, хто з учасників судового процесу з'явився в судове засідання, хто з учасників судового процесу бере участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції, і доповідає про це головуючому; 3) забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами і проведення судового засідання в режимі відеоконференції; 4) забезпечує ведення протоколу судового засідання; 5) забезпечує оформлення матеріалів адміністративної справи; 6) виконує інші доручення головуючого у справі; 7) у разі відсутності в судовому засіданні розпорядника виконує його функції [127]. Посадові обов'язки секретаря, його права й обов'язки визначаються відповідними посадовими інструкціями.

В свою чергу, судовий розпорядник: 1) забезпечує належний стан зали судового засідання і запрошує до неї учасників судового процесу; 2) оголошує про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї; 3) слідкує за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання; 4) приймає від присутніх у залі учасників судового процесу та передає документи і матеріали суду під час судового засідання; 5) виконує розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта; 6) запрошує до зали судового засідання свідків та виконує розпорядження головуючого про приведення їх до присяги; 7) виконує інші розпорядження головуючого, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи. Його вимоги, пов'язані із виконанням обов'язків є обов'язковими для

учасників справи, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, присутніх у залі судового засідання [127].

Так, на стадії відкриття провадження у справі участь секретаря обумовлена його обов'язком здійснювати судові виклики і повідомлення учасників справи. Таким чином, секретар є учасником процесу на стадії відкриття провадження у справі. А от розпорядник, не є учасником на даній стадії, оскільки судові засідання не проводиться, а значить необхідність участі такого суб'єкту адміністративних процесуальних правовідносин у процесі відсутня.

Щодо до таких учасників процесу як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, то 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.

Підводячи підсумки дослідження питання учасників адміністративного процесу на стадії відкриття провадження в адміністративній справі, слід викласти наступні висновки.

Суб'єктний склад стадії відкриття провадження у справі відрізняється від інших стадій, оскільки вона є першою й головною стадією процесу, з якої починається перебіг адміністративних процесуальних правовідносин. З огляду на призначення та сутність стадії, її учасником, в-першу чергу, є позивач у якості заявника, який реалізує право на судовий захист через пред'явлення позовної заяви до адміністративного суду. До прийняття рішення суддею щодо відкриття провадження позивач залишається у статусі осіб, що реалізує своє право на звернення за захистом своїх порушених прав. Статусу позивача як учасника процесу заявник набуває лише після винесення судом ухвали про прийняття позову до розгляду і відкриття провадження у справі адміністративного судочинства.

У разі волевиявлення позивача учасником процесу на стадії відкриття провадження у справі може бути і його представник. Статусу представника особа як учасника процесу набуває на підставі документу, що вповноважує його

процесуальні можливості, а також після винесення ухвали про відкриття провадження у справі.

Помічник судді та секретар є суб'єктами адміністративних процесуальних правовідносин, але в той же час не є учасниками справи та не є суб'єктами процесу, а є іншими учасниками процесу. На стадії відкриття провадження у справі помічник приймає безпосередню участь у забезпеченні процесу: готує проекти рішень суду, забезпечує повідомлення сторін про подальший рух справи у разі винесення рішення про відкриття провадження у справі шляхом надіслання повісток, контролює своєчасність такого інформування, надсилає копії рішення сторонам справи тощо. А секретар виконує функції організації процесу шляхом надіслання повісток учасникам справи.

В свою чергу, суд є суб'єктом, який наділений владними повноваженнями щодо розгляду справи по суті. Його роль як арбітра не змінюється під час переходу на наступну стадію судового розгляду, а змінюється тільки сукупність процесуальних дій, які на кожній окремій стадії є різними й співвідносяться із завданнями стадії.

Висновки до Розділу 1

Узагальнюючи викладене у першому розділі нашого дослідження, слід викласти наступні висновки.

1. В умовах активного реформування адміністративного судочинства та з огляду на те, що воно є відносно новим правовим інститутом в Україні зростає роль і значення якості здійснення правосуддя, адже головним завданням судової влади є гарантування громадянам права на захист своїх порушених прав у судовому порядку. Саме тому першочергового значення на сучасному етапі розвитку адміністративно-процесуального права набуває дослідження сутності і значення стадій адміністративного судочинства, визначення структури, аналіз змісту й особливостей їх окремих елементів – етапів.

2. Адміністративний судовий процес є важливим правовим інститутом адміністративного судочинства, який представляє собою сукупність послідовних

дій, суворо регламентованих нормами права, які вчиняються у строгій послідовності та які спрямовані на досягнення певного наслідку - вирішенню справ, які виникають з публічно-правових спорів. Послідовність дій у процесі вказує на його структурованість, де головним елементом є стадія.

3. Стадія адміністративного судочинства представляє собою самостійну частину судового процесу, яка: 1) має внутрішню структуру; 2) власні завдання, котрі визначають характер процесуальних дій та специфіку правових засобів, що використовуються на певній стадії; 3) сукупність послідовно вчинюваних процесуальних дій судом та іншими учасниками адміністративного процесу щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи, спрямованих на досягнення єдиної мети - захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин; 4) нормативну визначеність порядку; 5) обмеженість у часі, то б то визначеність просторово часового виміру стадії (строки).

4. Відкриття провадження у справі як стадія адміністративного судочинства має складну структуру внутрішньої побудови, яка формується об'єднанням правових елементів – етапів у єдину частину, що обмежена часом. Важливість відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства є безперечною, оскільки вона є першим етапом реалізації права на судовий захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захисту прав та інтересів або реалізації в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу.

5. На підставі аналізу Кодексу адміністративного судочинства України до етапів стадії відкриття провадження у справ слід віднести: 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.

6. Відкриття провадження у адміністративному судочинстві має власні завдання, котрі визначають характер дій та специфіку застосування на цій стадії

правових засобів для забезпечення реалізації права на судовий захист. Таке застосування ґрунтуватися на певних правових принципах, які відображають внутрішню суть стадії.

7. Принципи відкриття провадження в адміністративній справі є вихідними положеннями, на яких має ґрунтуватися процесуальна діяльність судді при прийнятті позовної заяви, її розгляді та винесенні рішення про рух справи. Вони умовно поділяються на загальні та спеціальні принципи відкриття провадження. справі.

8. Загальні принципи характеризують стадію відкриття провадження у справі як частину адміністративного судочинства. До таких віднесено: 1) верховенство права; 2) законність; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) обов'язковість судового рішення; 5) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 6) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом.

9. Спеціальні принципи відрізняють дану стадію від інших елементів судового процесу. Дані принципи є визначальними, обов'язковими та непорушними приписами, які регламентують поведінку учасників стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства. До таких віднесено: 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.

10. Функції стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства представляють собою найважливіші якісні характеристики, в яких відображаються та конкретизуються її сутність та призначення, розкриваються її цілі та завдання як найголовнішого елемента судового процесу.

11. Функції стадії відкриття провадження у справі можна поділити на: 1) спеціальні функції, які нерозривно пов'язані із юридичними фактами та їх наслідками, що позначають зміст та призначення цієї стадії: офіційної

визначеності; процесоутворююча; правонаділяюча; трансформуюча; призупиняюча; припиняюча; 2) загальні функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії: регулятивна; процесуальної інформаційності; оцінки; забезпечувальна.

12. Суб'єктивний 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 його єдиним учасником слід визнати тільки позивача як заявника, який реалізує право на судовий захист через пред'явлення позовної заяви до адміністративного суду. До прийняття рішення суддею щодо відкриття провадження позивач залишається у статусі особи, що реалізує своє право на звернення за захистом своїх порушених прав. Статусу позивача заявник набуває лише після винесення судом ухвали про прийняття позову до розгляду і відкриття провадження у справі адміністративного судочинства.

13. Представник позивача приймає участь у справі як учасник у разі волевиявлення позивача, на підставі документу, що вповноважує його процесуальні можливості, а також після винесення ухвали про відкриття провадження у справі.

14. 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.

15. Помічник судді та секретар є суб'єктами адміністративних процесуальних правовідносин, але в той же час не є учасниками справи та не є суб'єктами процесу, а є іншим учасниками процесу. На стадії відкриття провадження у справі помічник приймає безпосередню участь у забезпеченні процесу: готує проекти рішень суду, забезпечує повідомлення сторін про подальший рух справи у разі винесення рішення про відкриття провадження у справі шляхом надіслання повісток, контролює своєчасність такого інформування, надсилає копії рішення сторонам справи тощо. А секретар

виконує функції організації процесу шляхом надіслання повісток учасникам справи.

16. Суд не є учасником процесу. Він завжди виступає як суб'єкт адміністративного процесу. Статус суду у процесі обумовлений характером діяльності, яка полягає у правозастосуванні. Його роль як арбітра не змінюється під час переходу на наступну стадію судового розгляду, а змінюється тільки сукупність процесуальних дій, яка на кожній окремій стадії є різною й співвідноситься із завданнями стадії.

РОЗДІЛ 2

ЗМІСТ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ ЯК СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

2.1 Звернення громадян до суду із адміністративним позовом як підстава відкриття провадження в адміністративній справі

Основною процесуальною формою адміністративного судового процесу є позовне провадження, тому право зацікавленої особи на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов, який є фундаментальною категорією будь-якого виду судочинства. «Юридична природа «адміністративного позову», як індивідуального правозахисного процесуального інструменту, зумовлює нерозривний зв'язок адміністративного позову як правового інституту адміністративного судочинства з потребою здійснення в судовому порядку захисту прав, свобод та законних інтересів конкретної особи у сфері публічно-правових відносин, які безпосередньо порушені протиправним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень» [187, с. 7].

У науковій літературі поняттю позову, його частин, умов реалізації присвячено численні дослідження таких вчених як О.А. Беляневич, С.С. Бичкова, О.Г. Братель, В.Д. Бринцев, Ю.В. Дем'янчук, А.А. Добровольский, С.А. Іванова, І.О. Картузова, А.Ф. Клейнман, О.В. Константи́й, Н.М. Костров, В.М. Котенко, Н.В. Мостова, Ю.М. Мирошніченко, Р.К. Мухамедшин, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, Ю.А. Попової, В.В. Середя, О.О. Штефан, С.Я. Фурса, Г.В. Чуприна, Н.В. Янчук та інших. Разом із тим, поняття адміністративного позову у науці потребує подальших досліджень. Це пояснюється насамперед, тим, що адміністративне процесуальне право є порівняно новим інститутом. Також тим, що «поняття адміністративного позову майже всюди виросло із відомчої скарги й в окремих державах зберігає й досі деякі характерні риси цієї останньої, але по суті він представляє позов про захист суб'єктивних публічних прав громадян (а не правопорядку як такого). Завданням законодавця є звільнити адміністративний позов від зайвих домішок, де вони ще збереглись» [223, с. 26]. Все це зумовлює

актуальність нашого дослідження, адже пошук змістовної конструкції поняття адміністративного позову вимагає від наукової спільноти його теоретичного визначення, яке набуває особливого значення в умовах становлення в Україні адміністративного судочинства [51, с. 56].

Треба зазначити, що у наукових працях, як з адміністративного права, так і інших галузей процесуального права, позов розуміється у трьох аспектах – матеріально-правовому (вимога позивача до відповідача), у процесуальному значенні (звернення до суду про захист порушеного права) та у нерозривній єдності двох вимог матеріальної й процесуальної характеристик.

Так, наприклад, А.А. Добровольский, С.А. Іванова, Н.В. Мостова, Ю.М. Мирошниченко, А.О. Селіванова, В.В. Серeda та інші розглядають позов як звернену до адміністративного суду правову вимогу позивача [85, с. 19; 168, с. 10; 167, с. 90; 225, с. 28; 228, с. 121; 156]. В свою чергу, такі вчені як Р.О Куйбіда, В.А. Мусин, Ю.А. Попова, вважають, що термін «адміністративний позов» – це процесуальний документ (вимога), з яким звертаються до адміністративного суду з проханням вирішити публічно-правовий спір [124, с. 211; 196, с. 446]. М.А. Вікут з цього приводу пише, що «позов є специфічним засобом судового захисту» [39, с. 66]. Г.Л. Осокiна розкриває позов «як звернення зацікавленої особи до суду за захистом порушеного або що перебуває під загрозою порушення з боку конкретної особи суб'єктивного права» [177, с. 38]. М.Й. Штефаном, зазначено, що «право на пред'явлення позову – це право на звернення з вимогою до суду за захистом, право на порушення його діяльності щодо здійснення правосуддя у цивільних справах» [276, с. 330-331]. А В.П. Воложанін визнає позов «як основну форму відкриття процесуальної діяльності з вирішення правових спорів» [44, с. 24].

На нашу думку, визначення поняття позову, приймаючи тільки матеріально-правову або тільки процесуальну його характеристики, є неправильним напрямом розвитку науки про адміністративний позов. Як слушно зауважує В.М. Котенко: «право на позов є комплексним і включає в себе, по-перше, право на відкриття провадження в адміністративній справі (процесуальна

сторона права на позов), по-друге, право на отримання судового захисту порушених чи оспорюваних прав чи законних інтересів (матеріальна сторона права на позов)» [145, с. 207].

Однак, позитивним є те, що переважна більшість науковців все ж таки переконанні, що позов слід розглядати у нерозривному поєднанні як матеріальної його характеристики, так і процесуальної. Так, С.С. Бичкова, пише, що «позов – це належним чином процесуально оформлена матеріально-правова вимога позивача до відповідача про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що пред'являється через суд у порядку цивільного судочинства» [28, с. 33]. О.Г. Братель, визначає позовну заяву «як поданий до суду процесуальний документ, зафіксований на матеріальному носії та виконаний відповідно до вимог процесуального закону, у якому містяться матеріально-правові вимоги позивача до відповідача (третьої особи до однієї або обох сторін), засновані на певних юридичних фактах, обумовлених спірними матеріально-правовими відносинами» [33, с. 11]. Н.В. Янчук під адміністративним позовом розуміє «виражену у процесуальній формі вимогу позивача до відповідача, звернену через адміністративний суд, з метою вирішення адміністративно-правового спору, який виникає у зв'язку із необхідністю визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб» [283, с. 52-55]. В свою чергу, Ю.С. Педько відзначає, що «адміністративний позов виступає процесуальним засобом ініціювання суб'єктом конфліктних публічно-правових відносин правозахисної адміністративно-судової діяльності, що оформлює правову вимогу матеріально-правового характеру однієї із сторін публічно-правового спору (учасника адміністративного судочинства) і невід'ємно пов'язана з розглядом адміністративним судом відповідної справи адміністративної юрисдикції та прийняттям по ній рішення» [180, с. 160].

Прихильниками такої позиції також є І.О. Картузова, О.В. Константиї, А.Ю. Осадчий, які визначають, що «позов є категорією, яка виражається у процесуальній формі вимоги позивача до відповідача, через звернення до

адміністративного суду, з метою вирішення адміністративно-правового спору, який виникає у зв'язку з необхідністю визнання неправомірним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб» [111, с. 96; 139, с. 91] та Ю.В. Дем'янчук, який вважає, що «під адміністративним позовом слід розуміти засіб порушення суб'єктом (фізичною чи юридичною особою, суб'єктом владних повноважень) – права, свободи та інтереси якого були порушені, або існує реальна загроза їх порушення – розгляду публічно-правового спору адміністративним судом, в якому міститься звернена до порушника матеріально-правова вимога, а також вимога до суду з приводу зазначених прав» [78, с. 105].

Найбільш змістовнішим, на нашу думку, є визначення позову, надане представником цивільного процесуального права С.Я. Фурсою, який розглядаючи дане поняття у матеріально-процесуальному аспекті, зазначає, що «позов у матеріальному змісті – це вимога до суду, яка стосується тих претензій, які пред'являються до особи, яка порушує або оспорує права позивача, а у процесуальному - позов – це процесуальний засіб порушення судочинства, оскільки правосуддя здійснюється в певній процесуальній формі, яка розвивалася і удосконалювалася протягом тисячоліть» [265, с. 418].

Отже, узагальнюючи викладене, слід зазначити, що «матеріально-правова вимога має значення лише у вигляді процесуального документу, зафіксованого на матеріальному носії та виконаного відповідно до вимог процесуального закону, у якому містяться матеріально-правові вимоги позивача до відповідача, засновані на певних юридичних фактах, обумовлених спірними матеріально-правовими відносинами» [33, с. 11].

Такий підхід, на думку Л.Р. Біла-Тіунової, О.В. Закаленко, А.О. Неугоднікова, «є найбільш виваженим. Це пояснюється тим, що, з одного боку, адміністративний позов подається до суду і тому не може розглядатися виключно як вимога позивача до відповідача, з іншого – адміністративний позов є процесуальною формою певного матеріально-правового змісту (вимога щодо вирішення публічно-правового спору), тобто процесуально-правова форма

знаходить свій прояв у пред'явленні адміністративного позову до суду, а матеріально-правову сторону становлять право на задоволення позовних вимог» [29, с. 60]. На правильність такого визначення вказує також Ю.В. Дем'янчук та С.В. Ківалова [78, с. 104; 116, с. 12-13].

Тут слід виходити із того, що матеріальне право – це правові норми, за допомогою яких держава здійснює вплив на суспільні відносини шляхом прямого, безпосереднього регулювання, а процесуальне – це норми права, що регулюють процесуальний порядок, процедури реалізації й виконання норм матеріального права. Ці дві категорії нерозривно пов'язані. Їх єдність полягає у безпосередній юридичній регламентації суспільних відносин і процесуальних форм судового захисту таких відносин. Як влучно зауважує Г.Л. Осокіна, «форма та зміст є парними категоріями, оскільки форма є виразом змісту, а зміст завжди відображається у формі. Діалектичний взаємозв'язок вказаних категорій полягає в тому, що форма є виразом змісту, способом його існування, його оболонкою, а зміст втілюється у формі, яка завжди суттєва, а сутність завжди оформлена» [175, с. 552-553]. «Процесуальне наповнення поняття «позов» полягає в тому, що з ним нерозривно пов'язуються такі складові, як «суд», «позивач», «відповідач», «позовні вимоги», «позовна заява», «пред'явлення позову», «позовне провадження». Матеріально-правове наповнення досліджуваного поняття включає в себе такі складові: «спір», «порушення, невизнання або оспорювання прав, свобод чи інтересів», «кредитор», «боржник», «правопорушник», «правопорушення», «суб'єктивне право»» [34, с. 8]. Отже, матеріальне та процесуальне право завжди співвідносяться між собою як зміст та форма, тобто процесуальні норми є формою реалізації норм матеріального права. Саме тому позов повинен мати певну форму вираження й засіб реалізації. Тільки в поєднанні матеріально-правового змісту й процесуальної форми вираження волі суб'єкта може бути реалізоване право на судовий захист. З цього приводу є слушною думка О.Г. Братель, який пише, що «пред'явлення позову до суду чітко підтверджує перехід матеріально-правового спору на новий, процесуальний

рівень, вказуючи, що «спір» набуває процесуальної оболонки під назвою «позов»» [34, с. 8].

Свого часу А.Ф. Клейнман звернув увагу на те, що, «звернення до суду без зазначення спірної вимоги та правовідношення, з якого воно походить, є безпредметним, а вимога, що не підлягає розгляду в процесуальному порядку, не може бути позовною» [119, с. 22]. Також слід додати, що вимога позивача може існувати до і поза судовим процесом як спірний стан правовідносин. Однак, тільки у разі її пред'явлення вимога набуває стану процесуального засобу, який ініціює судову діяльність з метою здійснення захисту порушеного права, свобод чи інтересу фізичної, юридичної осіб, а також органів публічної влади у визначених законом випадках, у публічно-правових правовідносинах.

Це знаходить своє підтвердження у нормах КАСУ. Відкрити провадження у справі адміністративного судочинства можливо лише через пред'явлення позову до суду тієї чи іншої юрисдикції. Саме це є головною умовою виникнення правовідносин з розгляду правових спорів. Як зазначає О.А. Беяневич, подання позову означає «приведення у рух правопорядку» у випадку, коли особа не може своєю владою реалізувати суб'єктивне право або законний інтерес. З точки зору стадійності правового регулювання суспільних відносин (не має значення – приватно чи публічно правових) звернення заінтересованої особи до суду із позовною заявою є тим юридичним фактом, з яким безпосередньо пов'язане виникнення процесуальних правовідносин [26, с. 140] та який «у подальшому зумовлює виникнення низки простих і складних юридичних фактів, зміст і результативність яких спрямовані на забезпечення справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ, адже подання позовної заяви до суду є «стартовою точкою» першої стадії процесу – відкриття провадження в справі» [33, с. 11]. Іншими словами, «процесуальна форма позову знаходить своє відображення через адміністративно-процесуальні відносини, які виникають у разі звернення особи до суду» [271, с. 368]. Таким чином, у судовому адміністративному процесі правова вимога стає адміністративним позовом тільки у випадку звернення до адміністративного суду. «Процесуально-правовим

наслідком звернення до суду з адміністративним позовом та постановленням ухвали про відкриття провадження у справі є початок адміністративного судочинства, а матеріально-правовим-наслідком – переривання плин timerу звернення до адміністративного суду» [8, с. 189].

З цього вбачається, що поняття адміністративного позову повинно розкривати сутність як матеріально-правового права, так і процесуального, оскільки вимога про порушення права набуває сенсу тільки у разі її реалізації у судовому порядку, в противному випадку вона втрачає свій сенс. Так, під адміністративним позовом слід розуміти матеріально-правову вимогу фізичної та юридичної особи про порушення їх прав, свобод і інтересів у публічно-правових правовідносинах, а також суб'єктів владних повноважень у випадках визначених законом через звернення до адміністративного суду. Матеріальний аспект вимоги розкриває сутність предмету публічно-правового спору, який виник у зв'язку з реалізацією прав, свобод та інтересів цих суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. В свою чергу процесуальний аспект розкриває сутність публічно-правового спору як предмета адміністративної справи, що відкривається у адміністративному суді.

Зроблений висновок цілком підтверджує останні наукові розробки в науці адміністративного права. Зокрема, мова йде про науковий доробок М.І. Поворознюка, який в своєму дисертаційному дослідженні 2019 року розвинув теоретичні підходи до розуміння сутності поняття адміністративного позову «як нерозривної єдності двох сторін: процесуальної (вимоги позивача до адміністративного суду про захист свого порушеного права у публічно-правових відносинах) та матеріально-правової (вимоги позивача до відповідача – суб'єкта владних повноважень), що дає підстави зробити висновок про нерозривну єдність двох правових категорій: права на адміністративний позов у процесуальному розумінні та права на адміністративний позов у матеріальному розумінні. При цьому, на думку вченого, право на адміністративний позов у процесуальному розумінні (право на звернення до суду з адміністративним позовом за судовим захистом порушеного права) і право на адміністративний

позов у матеріальному розумінні (право на задоволення адміністративного позову, тобто на отримання ефективного судового захисту своїх порушених прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин) виступають категоріями хоча і взаємопов'язаними, проте цілком не збігаються за своїм змістом, правовими підставами, суб'єктами та правовими наслідками» [187, с. 5].

Викладене слід прийняти до уваги законодавцю, оскільки нині діючий Кодекс адміністративного судочинства України зовсім не надає визначення поняттю «позов», а попередня редакція Кодексу, надаючи таке визначення (адміністративний позов – звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах [129]), повністю не розкривала сутності позову як вимоги про порушення прав, свобод або інтересів. Законодавцем було враховано лише процесуальну характеристику позову, залишаючи поза увагою її матеріально-правовий зміст. Іншими словами при «визначенні позову як звернення до суду, його автором було проігноровано те, що такий спір виник між суб'єктами матеріальних правовідносин ще до звернення» [35]. Тут також слід приймати до уваги, що «матеріально-правову сторону спору можна вирішити альтернативним способом (досудове врегулювання спору), а переведення спору в судову площину запускає механізми реалізації процесуальних юридичних фактів, і вирішення спору за таких умов можливе лише шляхом дотримання процесуальної процедури, врегульованої нормами процесуального права» [34, с. 8].

Крім того, «визнання адміністративного позову як засобу звернення до суду з вимогою про захист порушеного публічного права призводить до посилення змагальних начал в адміністративному судочинстві та підвищення правових гарантій для учасників адміністративного процесу. Воно передбачає можливість надання сторонам багатоманітних позовних засобів захисту права в межах чинного законодавства. Унаслідок такого визнання позивач отримує можливість відмовитись від вимоги, викладеної в позові, змінити її, а якщо

постає питання про відшкодування шкоди – змінювати і ціну позову. Орган управління чи посадова особа (відповідач) може визнавати заявлену вимогу, висувати матеріально-правові та процесуальні заперечення проти позову» [35; 99, с. 26].

Отже, законодавцю слід включити до категоріального апарату КАСУ поняття адміністративного позову з урахуванням всіх його характеристик, що може сприяти вирішенню ряду теоретичних проблем.

Як вже було зазначено вище, чинний КАС України при визначенні сутності обмежився лише нормативним закріпленням вимог, що висувуються до позовної заяви. Таке визначення ставить в обов'язок суду приймати тільки ті позовні заяви, що відповідають закону, а також зобов'язує осіб, що пред'являють позов, не зловживати судовим захистом, подаючи безпідставні й неналежно оформлені заяви.

Так, позовна заява, відповідно до ст. 160 КАС України, подається в письмовій формі [127]. Як слушно свого часу зазначали В.М. Щеглов та Г.Л. Осокіна, «письмова форма позову надає йому чіткості й визначеності, дозволяє індивідуалізувати його шляхом вказівки на його предмет, підстави та суб'єктів правового спору. Позовна заява є основоположним документом справи, який дозволяє вести процес цілеспрямовано, постійно зв'язати процесуальні дії із заявленою вимогою» [279, с. 98].

Однак, законодавцем не вказується на спосіб викладання письмової форми – друкований або рукописний. «На перший погляд, як пише О. Братель, «питання стосовно письмової форми позовної заяви не викликає особливого інтересу в процесуальному розумінні, адже більшість осіб, які звертаються до суду, під письмовою формою розуміють викладення тексту позовної заяви на звичайному паперовому носії. Науковець звертає увагу на те, що є сенс законодавчого закріплення вимоги щодо друкованого способу викладення тексту позовної заяви. Це викликано потребою часу та обумовлено такими факторами. По-перше, українці мають достатню кількість персональних комп'ютерів, використовуючи які, вони матимуть можливість не лише підготувати позовну заяву. По-друге,

тексти позовних заяв часто викладаються на двох, трьох або більше сторінках. Описова частина позовної заяви майже завжди лягає в основу описової частини рішення суду, а тому судді або помічники суддів, виготовляючи текст рішення, змушені витратити зайвий час для перенесення інформації (використовуючи сканер і програми для розпізнавання тексту) з позовної заяви до тексту рішення, що не сприяє економії процесуального часу. Крім цього, науковець вважає, що необхідно також передбачити обов'язок особи паралельно з подачею позовної заяви направляти електронний варіант процесуального документа на електронну адресу суду» [33, с. 7-8].

Вважаємо, така пропозиція має сенс. Однак, здається, що законодавцем повинна бути надана громадянам альтернатива – друкований варіант позову та рукописний. Натомість, тут слід прийняти до уваги також й те, що «суддя може залишити без руху позовну заяву, яка написана від руки, з підстав неможливості її читання та однозначного розуміння її змісту. Більш того, такий спосіб в деякій мірі може обмежити відповідача у праві надати заперечення на позов, надати необхідні докази тощо» [70, с. 20]. Однак, також слід приймати до уваги й те, що серед громадян України все ще є високий процент населення, рівень достатку яких нижчий встановленого прожиткового мінімуму, а з цього випливає той факт, що не кожна особа, яка бажає звернутися за допомогою в суд має можливість викласти свої вимоги друкованим засобом. А тому, для гарантування кожному права на звернення до суду за захистом у КАСУ зазначено, що «позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом» [127].

Крім того, КАС України висуває пені вимоги щодо змісту заяви, які детально викладені у п. 5 ст. 160 [127]. Натомість, вимоги, висунуті законодавцем, не мають ніякої структури, яка б надавала позову статусу процесуального документу. Саме тому, важливим теоретичним питанням сьогодні є проблема визначення елементів адміністративного позову. «Елементи позову – це такі його складові частини, що визначають зміст позову та є засобами індивідуалізації кожного конкретного позову, тому що саме своїми складовими

(елементами) один позов відрізняється від іншого» [85, с. 32]. «Елементи позову є підставою класифікації позовів на види, завдяки їм встановлюються межі судового розгляду та предмет доказування» [111, с. 97]. «А тому значна увага, що приділяється в юридичній літературі елементам позову та їх співвідношенню, не є випадковою. Вони мають значення для всіх стадій адміністративного процесу, починаючи з відкриття провадження у справі та закінчуючи виконанням судового рішення. Елементи індивідуалізують адміністративний позов, допомагають встановити тотожність позовів, що має вирішальне значення для відкриття провадження у справі та розвитку судового процесу. Виокремлення елементів адміністративного позову є необхідним для реалізації позивачем права на зміну предмета або підстави позову, збільшення або зменшення розміру позовних вимог. З'ясування судом елементів конкретного адміністративного позову є необхідною умовою постановлення законного та обґрунтованого судового рішення» [29, с. 72].

На сьогоднішній день у науковій літературі немає єдності у поглядах науковців щодо вирішення питання як про кількісний склад елементів у структурі адміністративного позову, зокрема того, це дво- чи триелементна структура адміністративного позову, так і з приводу того, що розуміти під кожним з елементів, які характеризують структуру адміністративного позову [187, с. 8]. Головною точкою розбіжностей у класифікаціях виступає такий елемент як зміст позову.

Такі вчені як Л.А. Коваль, Є.А. Беяневич, Ю.М. Мірошніченко, І.О., Картузова, А.О. Добровольский, С.А. Іванова та М.К. Треушніков, В.Н. Аргунов, Є.А.Борисова, Є.В.Кудрявцевавиділяють два елементи - предмет і підстави позову [4, с. 194; 25, с. 137; 167, с. 89; 111, с. 96; 80, с. 189; 85, с. 47-51; 75, с. 189-190]. Натомість Ю.А. Дорохня, Т.О. Коломоєць, В.Г. Лукашевич М.І. Поворознюк, Ю.В. Лисюк, М.В. Кіріязова та М.А. Гурвичпропонуютьструктуру з трьох елементів – підстава, предмет і зміст позову [95, с. 140; 187, с. 8; 161, с. 288; 77, с. 119]. А такі науковці як, наприклад, Ю.С. Педько та Л.Г. Осокіна

взагалі виділяють п'ять елементів: вимогу (предмет), підставу, сторони, мету та ціль [180, с. 157; 175, с. 501].

Вважаємо, що найбільш повно можна розкрити сутність адміністративного позову як процесуального документу, що містить у собі матеріально-правову вимогу на підставі визначення його трьох елементів: 1) підстави позову; 2) предмету позову; 3) змісту позову.

Зазвичай у науковій літературі підставою позову визнають обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Так, М.П. Курило «під підставами позову незалежно від його процесуальної належності розуміє ті об'єктивні обставини, які зумовили виникнення спору, та ті порушення, які, на думку позивача, і є тими порушеннями його прав з погляду чинних норм матеріального права [156]. Законодавець також під підставою розуміє зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги» [127]. В.М. Кравчук «під підставами позову розуміє обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги» [148].

Також існує позиція, яку висловлює Д.В. Лученко, що «підставою адміністративного позову є юридичні факти, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Ці факти свідчать про виникнення між сторонами певних правовідносин та про спірний характер останніх, порушення прав тієї зі сторін цих відносин, яка пред'явила позов» [162, с. 96]. А О.Г. Братель зауважує, що «не можна категорично стверджувати, що особа, яка звертається до суду, має на меті захистити виключно порушені, оспорювані або невизнані права, свободи чи інтереси. Порушення, оспорювання або невизнання прав, свобод чи інтересів є результатом прояву юридичних фактів, що вже відбулися або існують у реальному часі» [34, с. 8]. До прихильників такої позиції можна також віднести В.В. Комарова, В.А. Бігун, В.В. Баранкову [157, с. 518].

Представники позиції визначення підстави позову через обставини, зазначають, що «на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач зазначає докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом. Законодавець вимагає вказівки в позовній заяві на фактичну

підставу позову, але не вимагає посилання на норму права, що регулює спірні правовідносини (правова підстава позову). Однак при зверненні до суду прокурора, адвоката в їх заяві має міститися і правова підстава позову. До цього їх зобов'язує професійна етика» [148].

Представники позиції визначення підстави через юридичні факти, навпаки вважають, що «її не слід ототожнювати з доказами у справі, адже вони не становлять юридичних фактів, покладених в основу позову, а лише підтверджують їх наявність чи відсутність» [157, с. 518]. На наш погляд, не можна ігнорувати вимогу КАСУ, яка полягає у обов'язковості зазначення доказів, які обґрунтовують вимогу. В протилежному випадку, довести обґрунтованість своїх вимог просто не є можливим. Як зазначає, О.М. Перунова, «висновки, які ґрунтуються на доказах, зроблені без урахування існуючих доказів, тягнуть до скасування судового рішення як необґрунтованого» [181, с. 131].

Л.А. Коваль також зазначає, що «підставу позову не становлять норми права, на які посилається позивач» [4, с. 194], оскільки «правові приписи самі по собі не дозволяють вести мову про порушення прав позивача, вони дають можливість суду, сторонам у справі оцінити певні юридичні факти і зрозуміти, чи мало місце порушення прав і вимог законності з боку суб'єкта владних повноважень» [162, с. 96].

В свою чергу, такі науковці як І.О. Картузова, В.М. Пищида, Ю.В. Лисюк, М.В. Кіріязова розглядають підставу позову у єдності понять «обставини» й «юридичні факти». Науковці зазначають, що «до цих обставин може бути віднесено такий юридичний факт або їх сукупність, які: 1) підтверджують наявність або відсутність спірних правовідносин між сторонами та наявність порушення прав, свобод та інтересів позивача; 2) підтверджують належність спірного права позивачу» [111, с. 97; 184, с. 191].

Підтримуємо останню позицію й вважаємо, що досліджуючи підставу адміністративного позову, слід виходити, перш за все, із загального визначення поняття «підстава» як юридичної категорії. У загальній теорії права юридичну

підставу визначають як сукупність передбачених правом обставин, умов, фактів та передумов, що забезпечують настання юридичних наслідків [247, с. 320], де юридичні факти завжди є конкретні життєві обставини (дії або події), з якими норми права пов'язують юридичні наслідки у вигляді виникнення, зміни чи припинення правовідносин та набуття певних прав і обов'язків суб'єктами. Загальновідомим також є те, що: обставини – це сукупність фактичних даних, у яких що-небудь відбувається; умова є явищем, яке породжує причину або можливість її виникнення, а також обумовлює зв'язок причини із наслідком; факт – обставина дійсності, а передумова – попередня умова існування, виникнення, діяння.

На підставі цього вбачається, що між поняттям «обставини» й поняттям «юридичні факти» можна поставити знак рівності. Підстава міститься у нормах права, має вичерпний характер та породжує певні юридичні наслідки. Таким чином, не можна розглядати підставу адміністративного позову суто з точки зору обставин чи юридичних наслідків, оскільки дане поняття можна зрозуміти тільки через їх єдність, де обставини обов'язково тягнуть певні правові наслідки, які є підставою звернення до суду за захистом. Отже, підстава адміністративного позову представляє собою сукупність обставин, умов, фактів, що стали причиною виникнення публічно-правового спору та передумов звернення до адміністративного суду за захистом. Слід звернути увагу наукової спільноти на важливість підстави позову. Підстава у сукупності з правильним визначенням найменування позивача та відповідача і змістом позовних вимог дозволяє зробити висновок про тотожність позовів та визначити предмет доказування. А з огляду на те, що підстава позову може бути змінена протягом розгляду справи й у разі, якщо вони не будуть визначені у заяві, це зробити буде неможливо. Більш того, позовна заява без зазначення обставин, на яких базується підлягає поверненню, оскільки вимога щодо її зазначення є безспірною.

Щодо підстави позову в адміністративному судочинстві слід вказати, що КАС України умовно передбачає зазначення її в позовній заяві, крім ідентифікаційних даних, обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, та

доказів, що підтверджують вказані обставини. В різних категоріях справ ці обставини можуть відрізнятися, як наприклад у справах щодо оскарження нормативно-правових актів такими обставинами буде сам нормативно-правовий акт, а доказами відомості про застосування цього акту та належність (дійсна або в майбутньому) позивача до тих відносин, які цей акт врегульовує. Водночас, законодавство не вимагає від позивача зазначати конкретну нормативно-правову підставу звернення, хоча на практиці відзначається, що «варто вказати які норми і яких нормативно-правових актів» порушив відповідач. Причому, ці відомості вважаються змістом поняття «обставини справи».

Підстава позову перебуває у нерозривному логічному взаємозв'язку із з предметом позову. У літературі існує декілька різних думок з приводу того, що саме є предметом позову. Одні науковці зазначають, що предметом позову виступає матеріально-правова вимога позивача до відповідача. Так, М.П. Курило зазначає, що «предмет позову повинен мати правовий характер і виходити з певних матеріально-правових відносин, а отже, предметом кожного позову є матеріалізована вимога позивача, яку він пред'являє відповідачу, вважаючи останнього порушником його законних прав [156; 35]. Ю.М. Мірошніченко, пропонує трактувати предмет адміністративного позову, «як вимогу позивача до суду про задоволення матеріально-правової претензії до відповідача» [167, с. 92]. Д.В. Лученко також пише, що «предметом адміністративного позову є матеріально-правова вимога, яку позивач, прагнучи захистити свої права, заявляє суду та яка має відповідати способам захисту прав, встановленим у законодавстві» [162, с. 96]

Інші, вказують на те, що предметом позовного провадження традиційно виступає спір, тобто такі спірні матеріальні правовідносини, взаємне положення учасників яких характеризується рівністю й диспозитивністю [26, с. 140-141]. Так, Г.Л. Осокіна зазначає, що «обов'язковою ознакою, яка вирізняє позовну форму від інших форм захисту права, є спірність, тобто наявність спору про право (інтерес)» [176, с. 15]. В свою чергу, О.А. Беяневич з цього приводу пише наступне: «можна припустити, що обов'язковою ознакою позовної форми

захисту в адміністративному суді повинна бути наявність спору про право публічне, тобто спору про права й обов'язки в публічних правовідносинах. Проте таке припущення виявляється чи не найбільш спірним, а його практичне втілення породжує численні проблеми. Власне, продовжує науковець, у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ визначено, що справа адміністративної юрисдикції - це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір ...» [26, с. 140].

Законодавцем чітко визначено, що у позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування. У редакції КАСУ від 03.08.2017 року законодавець надав таке ж саме розуміння предмету. На думку Ю.В. Лисюк та М.В. Кіріязової, «при характеристиці предмета позову необхідно відрізняти предмет позову в його безпосередньому розумінні від матеріального об'єкта» [161, с. 288]. Таким чином, під предметом спору слід розуміти об'єкт спірних правовідносин, тобто то благо, щодо якого виникає спір між позивачем та відповідачем, в свою чергу, під предметом позову слід розуміти благо, яке позивач бажає отримати, звертаючись до суду за захистом. На це вдало вказує Ю.С. Педько. Так, науковець, розкриваючи поняття адміністративного позову, зазначає, що «позов спрямований, перш за все, на вирішення правового конфлікту та відновлення порушених прав позивача» [180, с. 152]. Це означає, що вимога впливає із публічно-правового спору, який спонукає особу звернутися до суду за захистом, оскільки «адміністративний позов завжди пов'язаний із спором про право або інтерес, що зумовлює наявність сторін, що спорять та протікає у процесуальній формі. Таким чином, наявність спору про право є фундаментальною й невід'ємною ознакою адміністративного позову як вимоги про захист встановленого порядку, прав і свобод громадян, організацій і держави від публічних правопорушень, що передбачає наявність протилежних сторін і суду, зобов'язаного розсудити, вирішити спір між сторонами» [100, с. 181]. Іншими словами, вимога — це прохання до суду вирішити публічно-правовий спір. В такому разі, предметом адміністративного позову є саме матеріально-правова вимога, тоді як публічно-правовий спір є предметом розгляду справи, у разі відкриття провадження у справі.

Необхідним є зазначення, що «правильне визначення предмета позову має важливе практичне значення, тому що предмет позову визначає сутність вимоги, з якої суд повинен дати відповідь у рішенні. Саме з предмета позову виявляється підвідомчість справи, проводиться класифікація на окремі категорії справ» [74, с. 257].

Питання щодо наповнення третього елемента позову – змісту й взагалі щодо доцільності його включення до структури позову в юридичній літературі є найбільш дискусійним. Такі вчені як Л.А. Коваль, О.А. Беляневич, А.А. Добровольський, С.А. Іванова, Н.І. Масленникова заперечують існування змісту як елемента позову [161, с. 289-290]. Однак переважна більшість дослідників, до яких слід віднести М.А. Гурвича, В.В. Комарова, Н.А. Чечина, М.Й. Штефан, В.І. Тертишнікова, Ю.В. Лисюк, М.В. Кіріязову, І.В. Шруб, Е.Ф. Демський, А.Б. Дмитрик, В.М. Пищиду та В.М. Кравчук вважають такий елемент необхідним у структурі позову, оскільки «в змісті позову виражається волевиявлення позивача, без якого немає звернення до суду за захистом порушеного або оспорюваного права, і якщо мета виражена у волевиявленні особи, що виконує дію, то вона входить до його змісту» [270, с. 126; 161, с. 290; 275, с. 177; 80, с. 299; 84, с. 398; 184, с. 191; 148]. Зокрема, І.В. Шруб розглядає зміст позову «як адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача. При цьому науковець зазначає, що таке визначення відіграє важливе теоретичне та практичне значення, оскільки за його допомогою можна з'ясовувати межі втручання адміністративного суду у діяльність органів публічного управління, а також види позовних вимог, і відповідно спрогнозувати характер судових рішень» [275, с. 177].

Е.Ф. Демський визначає зміст позову «як зазначену позивачем форму судового захисту, за якою позивач вимагає від суду прийняття певного рішення» [80, с. 299]. На думку А.Б. Дмитрик, «зміст адміністративного позову складає адресоване адміністративному суду прохання позивача задовольнити його вимогу про зобов'язання відповідача прийняти рішення або вчинити певні дії

тощо» [84, с. 398]. В.М. Пищида пише, що «за суттю – це бажаний для позивача спосіб захисту адміністративним судом прав, свобод та інтересів, які він вважає порушеними» [184, с. 191], а В.М. Кравчук зазначає, що «під змістом позовних вимог розуміє визначення способу захисту свого права, свободи чи інтересу, який має формулюватися максимально чітко і зрозуміло» [148].

При вирішенні питання чи є зміст позову його необхідним структурним елементом, слід, перш за все, виходити із того, що зміст є «сукупністю елементів, процесів, зв'язків, які становлять даний предмет чи явище. Ця визначеність майже ідентична поняттю «сутність», і тісно пов'язана з ним» [280]. На підставі цього можна стверджувати, що зміст індивідуалізує сутність вимог позивача, що є важливим, у першу чергу, для суду. «Належне оформлення позовної заяви як за формою так і за змістом служить, перш за все, інтересам позивача. Позивач повинен ясно і чітко формулювати свої вимоги, обґрунтовувати їх нормами права і юридичними фактами, представляти документи та інші докази по справі. Дотримання позивачем вимог, які пред'являються до позовної заяви, дуже важливі для процесуальної діяльності, оскільки форма і зміст позовної заяви є одними з елементів процесуального режиму, дотримання якого необхідно для своєчасного і безперешкодного розгляду заявленого спору» [181, с. 132]. «Лише адміністративний позов, пред'явлений відповідно до встановленого КАС України порядку здійснення судочинства в адміністративних судах, може бути тією процесуальною передумовою, тим процесуальним документом, на підставі якого відкривається провадження в адміністративній справі та порушується процесуальна діяльність адміністративного суду, яка має бути спрямована на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спору у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [188, с. 119].

Отже, зміст позову полягає у викладені вимог й розкритті всіх обставин спору із зазначенням позивачем форми судового захисту. Саме правильно зазначений зміст позову має важливе значення для вирішення спору по суті, а

тому його ігнорування є помилкою, що збільшить процент винесення судом рішення про відмову у відкритті провадження у справі.

Також законом встановлено необхідний перелік документів, які повинні бути додані до позовної заяви, які безпосередньо стосуються публічно-правового спору, забезпечують його обґрунтованість та доводять, що не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав. Такий перелік закріплений у ст. 161 КСА України [127].

Необхідно також зазначити, що законодавець змінив перелік вимог, що пред'являються до змісту позову. Так, було розширено вимоги щодо зазначення даних про потенційних учасників. Відтепер зазначення у позові ідентифікаційного номеру, паспортних даних є необхідним. Такі зміни, на наш погляд, є позитивними. Відсутність таких відомостей були підставою визнання позовної заяви такою що потребує до оформлення, так як ці дані є такими, що ідентифікують особу. Відсутність хоча б одного реквізиту, визначеного законом, може бути самостійною підставою для залишення позовної заяви без руху.

Також слід звернути увагу, що до внесення змін до КАС України, що відбулися 15.12.2017 року, позивач повинен був у позовній заяві одразу клопотати про призначення судової експертизи. Після внесення змін таке клопотання не є обов'язковою умовою обґрунтування позовних вимог. Однак, законодавцем не роз'яснено коли саме учасники справи мають право запропонувати суду питання, роз'яснення яких, на їх думку, потребує висновку експерта.

Суд вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста у підготовчому засіданні, що пояснює виключення необхідності позивачем вирішувати дане питання на стадії пред'явлення позову. Це цілком виправдано, оскільки відповідає не тільки сутності підготовчого засідання, а й надає можливість суду більш ретельно перевірити підставу необхідності призначення експертизи.

Узагальнюючи викладене щодо структури позову, слід зробити висновок, що елементи адміністративного позову тісно пов'язані між собою. Підставу позову повинен довести позивач для того, щоб надати суду всі матеріали, необхідні для його захисту. Предмет позову – правова вимога, яку суд повинен розглянути і винести законне та обґрунтоване рішення.

Підводячи підсумки дослідження питань адміністративного позову слід викласти наступні висновки. Поняття адміністративного позову буде повним лише при включенні до нього всіх характеристик. З цього вбачається, що поняття адміністративного позову повинно розкривати сутність як матеріально-правового права, так і процесуального, оскільки вимога про порушення права набуває сенсу тільки у разі її реалізації у судовому порядку, в противному випадку вона втрачає свій сенс. Так, під адміністративним позовом слід розуміти матеріально-правову вимогу фізичної та юридичної особи про порушення їх прав, свобод і інтересів у публічно-правових правовідносинах, а також суб'єктів владних повноважень у випадках, визначених законом, через пред'явлення їх до адміністративного суду.

Адміністративний позов має свою структуру, елементи якої тісно між собою пов'язані. До обов'язкових елементів слід віднести підставу, предмет та зміст. А додержання вимог адміністративного позову є необхідною умовою відкриття провадження у справі й початку судового процесу, спрямованого на захист прав, свобод та інтересів осіб у публічно-правових відносинах.

2.2. Порядок дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі

Подання позовної заяви до суду не означає, що провадження у адміністративній справі буде відкрито. Для реалізації права на звернення за захистом порушених прав необхідно виконати певні умови, які встановлюються державою. Тому суддя у провадженні якого знаходиться позовна заява може ухвалити рішення про відкрити провадження у справі лише у разі, якщо для цього є всі необхідні передумови, недотримання яких дає суду право винести одне із протилежних рішень щодо залишення позовної заяви без руху, її повернення та відмови у відкритті провадження. Як зауважує Н.Г. Колядіна, «такі підстави не дозволяють здійснити право на захист суб'єктами, які не

виконують встановлені законом правила, внаслідок чого можуть бути порушені права інших осіб» [135, с. 96]. Таким чином для того, щоб адміністративний позов набув процесуального засобу щодо захисту прав, свобод чи інтересів всфері публічно-правових відносин, потрібні суб'єктивні та об'єктивні передумови для звернення до адміністративного суду [145, с. 210]. А тому процесуальна діяльність суду по відкриттю провадження у справі має велике значення для забезпечення права на судовий захист і реалізації всього комплексу завдань і цілей адміністративного судочинства, оскільки на стадії відкриття на суд покладається обов'язок вирішити питання про наявність умов, з якими закон пов'язує саму можливість виникнення провадження в суді щодо розгляду та вирішення по суті конкретної адміністративної справи. Наявність таких умов і дотримання їх зацікавленою особою є підставою для відкриття провадження у адміністративній справі. Лише це й робить можливим виникнення всієї сукупності адміністративних процесуальних правовідносин. Отже, без відкриття провадження неможливо говорити про судовий захист порушених прав, свобод і інтересів громадян та організацій в публічно-правових правовідносинах.

Насамперед, слід зауважити на тому, що даному питанню в науковій літературі приділяється мало уваги. В переважній більшості дане питання підіймається при здійсненні коментування КАС України. Натомість, важливість дій судді саме на стадії відкриття провадження у справі має чи не найбільше значення, й не вирішення проблем, які виникають у зв'язку із прийняттям рішення суддею щодо «долі» позову, а значить й стану гарантування права на судовий захист, тягнуть за собою несприятливі наслідки. Більш того, без визначення й розуміння процесуальних дій судді неможливо зрозуміти суть відкриття провадження у справі як стадії адміністративного судочинства, а тим паче розв'язати наявні теоретичні та нормативні проблеми, пов'язані із даною стадією. Все це актуалізує питання порядку дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі.

Аналіз норм КАСУ, які регулюють стадію відкриття провадження у справі, вказує на наявність у законі деяких суперечностей щодо послідовності дій судді

при вирішенні питання про прийняття позовної заяви до розгляду у судовому порядку. З цього приводу Д.Д. Гнап говорить: «Як діючий, так і пропонований перелік обставин (порівняння науковця робила ще до набрання чинності новим КАСУ, який відбувся 15.12.2017 р.), які підлягають з'ясуванню суддею після одержання позовної заяви, є непослідовним та нелогічним. Законотворець не врахував процесуальні тонкощі, які виникають на практиці і є взаємовиключними [61, с. 136]. Зауваження науковиці має сенс й сьогодні, оскільки діючий перелік обставин, які підлягають з'ясуванню судом після отримання позовної заяви, й досі залишається непослідовним і нелогічним.

На це також вказують О.А. Банчук, Р.О. Кубійда та В.І. Шишкін. Науковці пишуть, «наявність хоча б однієї підстави для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі виключає необхідність перевірки підстав щодо повернення позовної заяви, а наявність хоча б однієї підстави для повернення позовної заяви за відсутності підстав для відмови у відкритті провадження у справі виключає необхідність перевірки позовної заяви на відповідність вимогам, передбачених законом» [124].

Так, глава 2 «Відкриття провадження у справі» побудована таким чином, що послідовність дій судді при вирішенні питання про відкриття провадження у справі виглядає так : 1) вирішення питання про наявність підстав залишення позовної заяви без руху або її повернення; 2) вирішення питання про наявність підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі; 3) прийняття рішення про відкриття провадження у справі, у випадку якщо буде встановлено відсутність підстав зазначених у попередніх пунктах [127]. Якщо ж дивитися на дії судді з точки зору завдання, яке покладено на дану стадію – перевірка підстав для прийняття заяви, а також приймаючи до уваги викладене у ст. 171 КАСУ «Відкриття провадження в адміністративній справі», то послідовність буде дещо іншою. Так, відповідно до зазначеної норми, суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи: «1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) відповідає

позовна заява вимогам, встановленим ст. ст. 160, 161, 172 КАС України; 4) належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; 5) позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом» [127]. Зазначене є передумовами права на пред'явлення позову, тобто «тими обставинами, з наявністю або відсутністю яких закон пов'язує виникнення суб'єктивного права певної особи на пред'явлення позову з конкретної справи» [135, с. 97].

Отже, виходить, 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. Як видно норми КАСУ суперечать одна одній, а алгоритм дій заплутаний та нелогічний [47, с. 154].

Натомість й запропоновані в науці позиції щодо порядку дій судді також викликає ряд заперечень. Так, О.А. Банчук, Р.О. Кубійда та В.І. Шишкін надають наступну послідовність: «1) чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства; 2) чи не має у провадженні суду спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, щодо яких вже винесено рішення, що набрало законної сили або рішення або постанови суду, ухвали про закриття провадження в адміністративній справі; 3) факт настання смерті фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва; 4) чи не подав позивач заяву про відкликання своєї позовної заяви; 5) чи має особа відповідну процесуальну правосуб'єктність; 6) чи має представник

належні повноваження; 7) чи немає у провадженні цього або іншого суду справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; 8) з'ясовує підсудність» [124]. Отже, науковці пропонують спочатку досліджувати позовну заяву на предмет підстав відмови у відкритті провадження, потім підстав для повернення, залишаючи поза увагою підстави для залишення позовної заяви без руху.

В свою чергу Д.Д. Гнап, з огляду на зміни в законодавстві та з урахуванням практичного досвіду пропонує дещо іншу послідовність. Перш за все, пише науковця, суддя після отримання позовної заяви, звертає увагу на дотримання правил предметної, територіальної та інстанційної підсудності [61, с. 136]. Вона пояснює це тим, що якщо позовну заяву не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, то у судді немає необхідності перевіряти адміністративну процесуальну дієздатність особи, яка подає позовну заяву [61, с. 136]. Наступним моментом, продовжує Д.Д. Гнап, який, як правило, перевіряє суддя, є дотримання строків звернення до адміністративного суду, а потім перевіряється дотримання вимог щодо форми та змісту позовної заяви [63, с. 40]. Запропонований науковицею алгоритм виглядає так: відмова у відкритті, повернення та залишення без руху.

В.М. Кравчук категорично не погоджується з винесенням на перше місце перевірки підсудності тощо й говорить, що «це може призвести до виникнення багатьох процесуальних проблем та зловживань, зокрема, щодо оскарження у разі подання адміністративного позову до Верховного Суду України як до суду першої інстанції. Він погоджується із послідовністю, визначеною законодавцем, й пояснює, що спочатку перевіряється наявність підстав для повернення позовної заяви (див. коментар до ч. 4 ст. 169 КАС). Оскільки невідповідність позовної заяви вимогам ст. 160 КАС є підставою для її повернення, якщо позивач не усуне недоліків позовної заяви у строк, наданих судом, то суд повинен перевірити наявність підстав для залишення позовної заяви без руху. Проте, якщо позовна заява не відповідає вимогам ст. 160 КАС, але є підстави для її повернення, суд повертає її позивачеві одразу. Якщо ж відсутні підстави для повернення чи

залишення позовної заяви без руху, суд перевіряє, чи є підстави для залишення її без розгляду. На стадії відкриття провадження суд може залишити позовну заяву без розгляду лише з однієї підстави – пропуск строку звернення до суду (ст. 123 КАС). Якщо ж немає підстав для повернення позовної заяви чи залишення її без розгляду, суд з'ясовує відсутність підстав для відмови у відкритті провадження (ст. 170 КАС)» [148, с. 199].

Слід звернути увагу на те, що підставами залишення позовної заяви без розгляду, відповідно до КАСУ, є факт пропуску позивачем строку звернення до адміністративного суду, який було виявлено судом після відкриття провадження в адміністративній справі і позивач не заявив про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані ним у заяві, були визнані судом неповажними. А також, якщо після відкриття провадження у справі суд дійде висновку, що викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання поважними причин пропуску строку звернення до адміністративного суду виявився передчасним, і суд не знайшов інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, суд залишає позовну заяву без розгляду [127]. На підставі цього, позиція В.М. Кравчука визиває сумніви, оскільки в такому випадку такі дії суддя здійснює вже не на стадії відкриття провадження у справі.

Схожу позицію займає А.В. Поливода, який зазначає, що «перш за все, суддя повинен з'ясувати чи дотримані строки звернення, а після цього перевірити дотримання вимог щодо форми і змісту позовної заяви. Науковець спирається на те, що така послідовність пояснюється структурою розміщення норм у КАСУ, відповідно до якої першою законодавець визначає норму, що регулює строки пред'явлення позову, а потім вже вказує на її форму та зміст» [123, с. 64]. Як видно, А.В. Поливода допускає таку ж помилку, що і В.М. Кравчук.

Натомість, слід зазначити, що логічніше було би якщо 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.

Вважаємо, що залишення позовної заяви без руху та її повернення є своєрідним засобом, що сприяє реалізації права на звернення до суду за захистом, тобто особам надається можливість виправити недоліки й привести позовну заяву у відповідну процесуальну форму, яку може прийняти суд до розгляду. «У випадку, якщо позивач усуває виявлені недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, позовна заява буде вважатися поданою у день первинного її подання до адміністративного суду та буде прийнятою до розгляду шляхом винесення ухвали про відкриття провадження у справі» [127]. Якщо ж одразу відмовляти особі у захисті це не тільки збільшує процент оскарження судових рішень першої інстанцій, а й суперечить принципу забезпечення доступу до суду.

Крім того, ми переконані, що логічніше буде, якщо позовну заяву у разі її невідповідності щодо вимог встановлених законом спочатку буде повернено, а не залишено без руху. А от у разі не усунення недоліків, суд повинен залишати позовну заяву без руху. Це наштовхує нас на те, щоб запропонувати законодавцю віднести таку підставу як невідповідність встановленим вимогам позову до підстав винесення ухвали про повернення заяви. Теж саме стосується й несплати судового збору, оскільки це також можна вважати недоліком. В свою чергу, до підстав залишення позовної заяви без руху слід віднести таку підставу як не усунення недоліків. Таким чином, на наш погляд, перш за все, потребує перегляду структура глави 2 «Відкриття провадження у справі» КАСУ, а послідовність викладена у ст. 171 КАСУ повинна бути викладена з урахуванням оновленої структури всієї глави.

На підставі викладеного, на нашу думку, алгоритм дій судді повинен співвідноситися із передумовами реалізації особою права на судовий захист, а також із урахуванням засад гарантування судового захисту. Отже, пропонуємо наступну послідовність дій судді при перевірці позовної заяви: 1) повернення

позовної заяви; 2) залишення позову без руху; 3) відмова у відкритті провадження у справі.

А порядок, викладений у ст. 171 КАСУ, повинен виглядати наступним чином: 1) з'ясування адміністративної процесуальної дієздатності; 2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) позов подано у строк, установлений законом; 4) 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.

Переконані, що перевірка адміністративної правової дієздатності повинна передувати перевірці правильності підсудності, оскільки якщо суддею буде встановлено, що заявник не може бути учасником публічно-правових відносин, тоді яка різниця правильно визначена підсудність справи чи ні? Наприклад, у разі з'ясування факту визнання особу недієздатною, вона автоматично не може бути суб'єктом будь-яких процесуальних правовідносин.

Тут особливого значення набуває наступне. «Звернутися до адміністративного суду може особа, яка вважає, що її права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносинах були порушені або суб'єкт владних повноважень у випадках, встановлених законом» [127]. Натомість, це право може бути реалізовано, як нами вже зазначалося раніше, якщо зазначені суб'єкти права мають адміністративну процесуальну правоздатність і дієздатність. Ці характеристики є юридично значимими для загального визначення правового статусу як фізичної та юридичної осіб, так і органів публічної влади у адміністративному судочинстві. Вони визначають може бути особа учасником адміністративного судочинства, відповідає вона визначеним законом загальним та спеціальним умовам набуття адміністративної процесуальної правосуб'єктності чи ні. Як зазначає І.Л. Желтобрюх, «без адміністративно-процесуальної правосуб'єктності особа не зможе бути ні учасником

адміністративних процесуальних відносин, ні стороною у справі, ні суб'єктом адміністративного процесуального права як підгалузі адміністративного права» [91, с. 129].

Отже, доходимо до висновку, що особи, які пред'являють позовну заяву, обов'язково повинні відповідати всім вимогам адміністративної правосуб'єктності. В противному випадку, особа, яка не здатна мати процесуальні права та нести процесуальні обов'язки, не може бути суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин. Також слід зазначити, що правосуб'єктність (правоздатність та дієздатність) втрачається із настанням смерті фізичної особи або ліквідації юридичної особи. Однак, в такому випадку, позовна заява не повертається, а цей факт є підставою для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі незалежно від того, звернулася така особа з позовною заявою до адміністративного суду, чи до неї було пред'явлено позовну заяву (п. 3 ч. 1 ст. 170 КАСУ) [91, с. 131]. А отже, отримавши позовну заяву до свого розгляду, суддя перш за все з'ясовує чи є особа звернення дієздатною.

На підтримку своєї позиції доцільним є виклад думок науковців щодо ролі й значення адміністративної правосуб'єктності для реалізації права на судовий захист. В.М. Котенок, досліджуючи питання реалізації права на звернення з адміністративним позовом, наголошує на тому, що «процесуальна дієздатність та правоздатність є важливим підґрунтям за зверненням до судового захисту» [145, с. 208]. У.М. Парпан та Н.В. Ільчишин також зазначають, що «правосуб'єктність є інструментом, завдяки якому суб'єкт адміністративних процесуальних відносин, існуючи не тільки в правовій, а й об'єктивній реальності, здатний реалізувати надані йому правові можливості, забезпечуючи входження в правову систему та доступ до всіх цінностей, що надаються нею» [179, с. 223].

На важливість правосуб'єктності вказують й науковці інших процесуальних галузей права. Так, наприклад, О.О. Штефан серед умов реалізації права на пред'явлення позову, виводить на перше місце цивільну процесуальну правоздатність. Більш того, науковиця досліджуючи

процесуальний порядок реалізації права на пред'явлення позову, виділяє, в першу чергу, (окрім додержання процесуальної форми вираження позову; оплати позовної заяви державним митом), дієздатність особи, яка подає позовну заяву (наявність повноважень на ведення справи представником), а вже потім звертає увагу на додержання правил про підсудність [277, с. 9-10]. В.В. Комаров, В.А. Бігун, В.В. Баранкова також відносять процесуальну правоздатність до загальних передумов реалізації права на позов, а правовий характер спору до спеціальних [37, с. 437].

Певною мірою розуміємо позицію Д.Д. Гнап. Отримавши позовну заяву до розгляду, суддя, з'ясувавши помилку у визначенні правильності підсудності, відмовляє у відкритті провадження у справі. Тим самим суддя слідує принципу процесуальної економії, направленому на ефективний та оперативний розгляд. В свою чергу, заявник зрозумівши свою помилку подає заяву до іншого суду, який встановивши правильність підсудності, повертає заяву особі, що її пред'явила на підставі відсутності належної дієздатності. В такому разі не може йти мова про принцип процесуальної економії, адже його сутність полягає у «найбільш повному, доцільному та своєчасному використуванні всіх вставлених законом засобів для правильного й швидкого вирішення спору та усунення недоліків в публічно-правових відносинах» [94, с. 57]. Отже, наявність у заявника належної адміністративної правосуб'єктності є вирішальною при вирішенні питання про відкриття провадження у справі.

Щодо представників, то при перевірці належності їх повноважень, суддям слід керуватися положеннями параграфу 2 «Представники» глави 4 «Учасники справи» КАСУ, а особливого значення набуває ст. 59, яка містить загальні вимоги щодо відповідності повноваження представників сторін та інших учасників справи встановленим вимогам. Так, суд перевіряє чи підтверджують повноваження представника відповідними документами: «1) довіреністю фізичної особи. Довіреність фізичної особи повинна бути посвідчена нотаріально або, у визначених законом випадках, іншою особою. У разі задоволення заявленого клопотання щодо посвідчення довіреності фізичної особи на ведення

справи, що розглядається, суд без виходу до нарадчої кімнати постановляє ухвалу, яка заноситься секретарем судового засідання до протоколу судового засідання, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія з неї приєднується до справи. Довіреність фізичної особи, за зверненням якої прийнято рішення про надання їй безоплатної вторинної правничої допомоги, може бути посвідчена посадовою особою органу (установи), який прийняв таке рішення; 2) довіреністю юридичної особи. Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом (електронним цифровим підписом) посадової особи, уповноваженої на це законом, установчими документами; 2) свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна» [127].

Також слід зазначити, що «повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність». Відповідність копії документа, що підтверджує повноваження представника, оригіналу може бути засвідчена підписом судді. Оригінали довіреностей, свідоцтв, копії з них, засвідчені суддею, або копії з них, засвідчені у визначеному законом порядку, приєднуються до матеріалів справи. Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. А у разі подання представником заяви по суті справи в електронній формі він може додати до неї довіреність або ордер в електронній формі, підписані електронним цифровим підписом відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему» [127].

Переконані, що така правова важлива категорія адміністративного процесуального права як правосуб'єктність повинна бути визначальним критерієм у вирішенні питання про відкриття провадження у справі, «оскільки правосуб'єктність є правовим явищем, яке має науково-практичне значення принаймні тому, що воно є передумовою виникнення процесуальних

правовідносин, розкриває правовий статус усіх суб'єктів процесуальної діяльності» [79, с. 98].

Не менш важливого значення мають дії судді щодо перевірки строків подання позову на розгляд суду, так як «законодавче закріплення строків звернення з адміністративним позовом до суду є гарантією стабільності публічно правових відносин, призначенням якої є забезпечення своєчасної реалізації права на звернення до суду, забезпечення стабільної діяльності суб'єктів владних повноважень при здійсненні управлінських функцій, дисциплінування учасників адміністративного судочинства» [173, с. 64; 200; 174, с. 36]. Однак, «право на звернення до суду не є абсолютним і може бути обмеженим, в тому числі і встановленням строків для звернення до суду, якими чинне законодавство обмежує звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів. Це, насамперед, обумовлено специфікою спорів, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства, а запровадження таких строків обумовлене досягненням юридичної визначеності у публічно-правових відносинах» [199].

Строк для звернення до адміністративного суду є різним в залежності від особи звернення. «Для фізичних та юридичних осіб встановлений шестимісячний строк звернення за захистом своїх прав, свобод та інтересів особи з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, якщо інше не встановлено. Для суб'єктів владних повноважень встановлений тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог. Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень» [127].

«Також строк залежить від виду публічно-правового спору (з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та позовами у спрах, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного

конкурсу) та від можливості або обов'язковості досудового порядку вирішення спору. В таких випадках для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів або з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень» [260]. Саме тому, суддя «при вирішенні питання про дотримання, чи порушення позивачем цього строку, насамперед, повинен з'ясувати, коли позивач дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів» [199]. «Також важливо враховувати не тільки безпосередню обізнаність особи про факти порушення її прав, а й об'єктивну можливість цієї особи знати про такі факти» [200].

Поважність пропущення строків подання позовної заяви, що має значення, з огляду на те, що у разі, якщо позов подано по закінченню встановленого строку, він залишається без руху. Законом визначено, що суд може розглянути питання поновлення строку, якщо заявником додано до позову заяву про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду й якщо підстави, вказані у заяві, будуть визнані судом поважними. «Поважними причинами пропуску строку визнаються лише ті обставини, які були чи об'єктивно є непереборними, тобто не залежать від волевиявлення особи, що звернулась з адміністративним позовом, пов'язані з дійсно істотними обставинами, перешкодами чи труднощами, що унеможливили своєчасне звернення до суду. Такі обставини мають бути підтверджені відповідними та належними доказами» [172, с. 75; 174, с. 36]. «Поняття «особа повинна» слід тлумачити як неможливість незнання, припущення про високу вірогідність дізнатися, а не обов'язок особи дізнатися про порушення своїх прав. Зокрема, особа повинна була дізнатися про порушення своїх прав, якщо: особа знала про обставини прийняття рішення чи вчинення дій і не було перешкод для того, щоб дізнатися про те, яке рішення прийняте або які дії вчинені» [173, с. 64; 200]. «В противному випадку позов залишається без руху. При цьому протягом десяти днів з дня вручення ухвали особа має право звернутися до суду з заявою про поновлення

строку звернення до адміністративного суду або вказати інші підстави для поновлення строку» [126].

Також слід звернути увагу на те, що заява про поновлення строку теж має бути подана особою в зазначений строк, а інакше суд поверне позовну заяву.

Наступним кроком судді є перевірка позовної заяви на предмет її відповідності встановленим законом вимогам. Процесуальне адміністративне законодавство, як і цивільне, господарське встановлює певні вимоги щодо позовної заяви. Як слушно зауважує Д.Д. Гнап, в такий спосіб законодавець намагається уникнути перетворення судового процесу в безладний рух [65, с. 71-72].

Суддя зобов'язаний перевірити позовну заяву на предмет додержання її форми та змісту. У Постанові Пленуму Вищого Адміністративного суду України «Про узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1-4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ» № 14 від 29.09.2016 року зазначено, що «зміст позовної заяви набуває особливого значення, оскільки на її підставі суддя відкриває провадження у справі. Від змісту позовної заяви залежать дії судді при вирішенні питання про відкриття провадження у справі, проведення подальших підготовчих дій для розгляду справи у судовому засіданні та при її розгляді по суті, у тому числі й про її судову юрисдикцію та підсудність, про визначення обставин, що мають значення для її вирішення, про залучення до процесу інших осіб, дослідження доказів тощо» [210].

У цій же Постанові Пленуму ВАС України № 14 від 29.09.2016 року зазначено, що «у випадку якщо позивач не дотримав якоїсь із вимог до позовної заяви і відсутність певної інформації не дає можливості суду вирішити питання про відкриття провадження в адміністративній справі та виконати обов'язок з повідомлення про це осіб, які беруть участь у справі, суд залишає позовну заяву без руху і пропонує позивачеві виправити виявлені недоліки. Важливо, що прецедентна практика Європейського суду з прав людини виходить з того, що, реалізуючи пункт 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини та

основоположних свобод, кожна держава - учасниця цієї Конвенції має право встановлювати правила судової процедури, в тому числі й процесуальні заборони і обмеження, зміст яких - не допустити перетворення судового процесу у безладний рух. У зв'язку з наведеним залишення позову без руху з підстав, передбачених законом (невідповідність позовної заяви вимогам щодо її змісту, несплата судового збору тощо), не є порушенням права на справедливий судовий захист. Разом із тим Європейський суд зазначає, що не повинно бути занадто формального ставлення до передбачених законом вимог, оскільки доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але і реальним (Рішення Суду у справі Жоффр де ля Прадель проти Франції від 16 грудня 1992 року)» [210].

До інших підстав для залишення позовної заяви без руху та повернення позовної заяви, встановлених законом слід віднести перевірку позовної заяви на предмет зловживання позивачем права на звернення до суду, так як неприпустимість зловживання процесуальними правами є однією із основних засад адміністративного судочинства. З огляду на етимологію зловживання правами можна зробити висновок, що зловживати правами можуть особи, які безпосередньо наділені суб'єктивними правами, а зловживання правами виникає внаслідок неналежного їх використання [103, с. 73]. Так, відповідно до ч. 1 ст. 45 КАС «учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами, а зловживання процесуальними правами не допускається. З урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема: 1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення; 2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або

подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями; 3) подання завідомо безпідставного позову або позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер; 4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою; 5) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі» [126].

Наведений перелік зловживань не є вичерпним. З цього приводу є слушним роз'яснення Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, надане у постанові від 13.03.2019 № 814/218/14. Так, у постанові зазначено, що «відповідно до частини другої статті 45 КАС з урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема: подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення. Також у постанові зазначено, що під зловживанням процесуальними правами розуміється форма умисних, несумлінних дій учасників процесу, що знаходить своє вираження, зокрема, у вчиненні дій, неспівмірних із наслідками, до яких вони можуть призвести, використанні наданих прав всупереч їх призначенню з метою обмеження можливості реалізації чи обмеження прав інших учасників провадження, перешкоджання діяльності суду з правильного та своєчасного розгляду і вирішення справ, необґрунтованого перевантаження роботи суду. Зловживання правом на подання скарги становить собою такий вид зловживань процесуальними правами, за

якого вся процедура розгляду спору є невиправданою та неефективною, адже особа звертається до суду з метою, відміною від захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів. Серед таких зловживань можна виокремити подання сутяжницьких, завідомо безпідставних (явно необґрунтованих) позовів або скарг» [201].

Колегія суддів у тій самій постанові також зауважує, що «ознакою зловживання процесуальними правами є не просто конкретні дії, а дії, спрямовані на затягування розгляду справи, створення перешкод іншим учасникам процесу. При цьому вирішення питання про наявність чи відсутність факту зловживання віднесене на розсуд суду, що розглядає справу» [201].

Аналогічні висновки викладено також у постановах Великої Палати Верховного Суду від 14 березня 2019 року у справі № 9901/34/19 (провадження № 11-82заі19), від 07.11.2019 року у справі № 9901/324/19 (провадження № 11-632заі19) [198]

Викладене говорить про те, що зловживання може бути здійснено на всіх стадіях адміністративного судочинства. Й перша стадія, де можливі дії, направлені на зловживання процесуальними правами, є пред'явлення позову. Так, відповідно до Конвенції з прав людини «суд має право визнати неприйнятною будь-яку індивідуальну заяву, якщо є підстави вважати, що ця заява несумісна з положеннями Конвенції або протоколів до неї, явно необґрунтована або є зловживанням правом на подання заяви» [137].

Європейський суд з прав людини також вважає зловживання процесуальними правами під час подання позову не допустимим. Це наглядно видно з рішення у справі «Guntis Arinis проти Латвії» від 20 вересня 2011 року, заява № 46549/06, де зазначено, що обґрунтування позову з використанням образливих і дискредитуючих висловлювань виходить за межі нормальної, коректної та легітимної критики та констатується як зловживання правом на подання заяви [218]. Таким чином, 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 її повернення.

При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд також з'ясовує: «1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження» [127].

Щодо обов'язковості сплати судового збору, то тут слід зазначити наступне. Судовий збір є обов'язковою вимогою пред'явлення позову. Це підтверджується нормами як КАСУ України та Закону України «Про судовий збір». У ст. 3 Закону сказано, що «судовий збір справляється за подання до суду позовної заяви та іншої заяви, передбаченої процесуальним законодавством» [208]. Однак, для певної категорії осіб законом передбачені пільги щодо розміру судового збору. Таким чином, суддя при перевірці позову повинен упевнитися, що збір сплачено у повному об'ємі з урахуванням пільг, якщо особа, яка пред'являє позов, відповідає усім ознакам пільгової категорії. У разі якщо судовий збір не сплачено або сплачено не в повному об'ємі суд повертаючи позов, зазначає й точну суму судового збору, яку необхідно сплатити (доплатити).

Отже, особі, що пред'являє позов, слід відповідально відноситися до вимог, які встановлені законом щодо форми і змісту позовної заяви. В противному випадку їх недотримання тягне за собою несприятливі для такої особи наслідки у вигляді повернення позовної заяви або залишення її без руху.

Підставою для повернення позовної заяви є також не надання особою звернення доказів досудового врегулювання публічно-правового спору. На думку М.І. Смоковича, обов'язкове адміністративне оскарження перед зверненням до суду, зокрема, дозволить вирішувати більшість нескладних

адміністративних спорів ще до передачі їх до суду. Крім цього, такий порядок звернення забезпечить надходження до судів лише складних справ. Ще одним позитивним моментом обов'язкового досудового врегулювання спору, на думку науковця і судді, є забезпечення більш швидкого і менш формалізованого порядку вирішення нескладних спорів, у порівнянні із більш тривалим і формалізованим судовим процесом. До того ж, такий механізм вирішення питання, як вважає М.І. Смокоич, для зацікавлених осіб буде дешевшим, ніж оскарження у судовому порядку [235]. Однак, слід зазначити, що на практиці таке врегулювання має значну кількість проблем, які не дозволяють досягти сторонами спору примирення. Саме тому на сьогодні судовий захист є найефективнішим засобом урегулювання публічно-правових спорів. Й тут слід погодитися із такими науковцями як М.М.Ясинка та В.А. Кройтор, які позитивно оцінюють інститут досудового врегулювання спорів, але, на їх думку, лише вказівки на досудове врегулювання спорів, яке законодавець закріпив у Конституції України, для вирішення конфлікту недостатньо. Науковці вказують на необхідність деталізації цього положення з метою створення ефективного механізму вирішення спорів, які вже давно успішно та достатньо ефективно функціонують у західних правових системах. Закріплення на рівні закону можливості вжиття заходів до врегулювання спору перед зверненням до суду слід, на їх думку, розглядати як важливий елемент у правовому регулюванні відносин фізичних та юридичних осіб, держави [268, с. 39; 150, с. 198].

Надання таких доказів є обов'язковою умовою у випадках встановлених законом. Натомість, основне питання полягає у тому, чому з огляду на добровільність такого урегулювання, докази щодо нього є обов'язковою вимогою, що пред'являється до позову. Особливого значення це набуває з огляду на положення Конституції України щодо цього питання, яка затверджує, що будь-яке обмеження права на судовий захист є неприпустимим. Більш того, КАСУ зазначено, що обов'язковість такого урегулювання визначається законом. Однак, уточнення з цього питання або посилення на відповідну норму права, яка б визначала такі випадки не має.

А отже, ми вважаємо, що законодавець повинен деталізувати такі випадки окремо у нормах КАСУ, для того, щоб особа, що звертається, могла би мати можливість ідентифікувати ознаки спору, як такий, що підлягає обов'язковому врегулюванню у досудовому порядку. Більш детально це питання буде розглянуто нами у третьому розділі.

Наступною дією суду є перевірка визначення правильності юрисдикції суду. «Під юрисдикцією адміністративних судів слід розуміти визначене в законодавстві коло повноважень адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів, де компетенція – це коло встановлених законом владних повноважень, а юрисдикція – це розмежування компетенції з вирішення правових питань і спорів тільки між судовими органами (наприклад, між загальними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ, господарськими судами, адміністративними судами)» [40, с. 101]. «Її значення полягає у тому, що вона допомагає розмежувати компетенцію між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм адміністративних справ» [147, с. 159]. А отже, у разі неправильного визначення судової юрисдикції особою, що звертається із позовом до суду, наслідком буде винесення ухвали про відмову у відкритті провадження у справі, а наслідком неправильного визначення юрисдикції судом є скасування судового рішення із закриттям провадження у справі. Такі наслідки є негативними для особи, чії права були порушенні, оскільки в такому разі спір залишається невирішеним.

Д.Д. Гнап вважає, що привизначенні юрисдикції суддя вирішує такі питання: 1) чи є поданий позов адміністративним, тобто звернення про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових правовідносинах; 2) чи підсудна справа цьому адміністративному суду; 3) чи правильно територіально визначено суд; 4) чи буде адміністративний суд судом першої інстанції з даної категорії справ [63, с. 40]. Т.М. Кравцова та Н.О. Петрова виділяє такі види адміністративної юрисдикції: 1) предметна; 2) суб'єктна; 3) інстанційна; 4) територіальна [147, с. 159]. О. Панченко розрізняє предметну

(родову), територіальну (просторову) та інстанційну (функціональну) [178, с. 10].

Законодавець розрізняє наступні види юрисдикції – предметна, інстанційна та територіальна. Нам близька позиція законодавця, оскільки суб'єктний критерій входить до сутності предметної юрисдикції. Такий критерій не потребує окремого визначення, оскільки однією із головних ознак, що відрізняє публічно-правовий спор від інших спорів є його суб'єкти, про що і йдеться у КАСУ. Саме суб'єкти як публічно-владні органи надають спору ознак публічності. Статус таких органів є виключно публічно-правовим. На підтвердження своєї позиції слід навести роз'яснення Пленуму Вищого Адміністративного Суду України у постанові «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 № 8 де роз'яснено, що «вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, слід звертати увагу, що у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Також суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій» [205].

Кодексом адміністративного судочинства України зазначено, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, у яких: 1) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; 2) хоча б одна сторона 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; 3) хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [127]. Слід зазначити, що до прийняття нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України, поняття публічно-правового спору було порівняно вузьким, таким що викликало труднощі для громадян України при вирішенні питання щодо визначення правильної юрисдикції порушення їх прав суб'єктами владних повноважень.

Науковці також не оминають питання щодо сутності й ознак публічно-правового спору. Так, О.С. Лантратова та О.В. Скочиляс-Павлів зазначають, що «визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. Публічно-правові відносини мають такий елемент, як правовий обов'язок, який є наявним у складі публічних правовідносин за будь-яких обставин. Мова йде про вимогу до посадових осіб виходити в їх публічній діяльності із суспільного обов'язку. А отже, як продовжують науковці, у процесі виконання державою своїх публічних функцій відбувається тісна взаємодія з фізичними, юридичними особами, прав, свобод та інтересів яких ця діяльність стосується. Характеризуючи публічно-правові відносини, слід приймати до уваги становище їх сторін. Одна сторона має публічно-владні повноваження, а інша є об'єктом публічно-правового впливу. У публічно-правовій сфері «ядро» всіх публічно-правових відносин становить принцип підпорядкування, на якому все і ґрунтується» [160, с. 71,72].

Д.В. Лученко пише, що «адміністративно-правовий спір вирізняє серед інших видів публічно-правових спорів те, що: а) адміністративно-правовий спір виникає з відносин зі здійснення публічної влади, а значить однією зі сторін цього спору (відповідачем у адміністративній справі) є носій цієї влади – суб'єкт владних повноважень; б) правове становище сторін адміністративного спору характеризується юридичною підпорядкованістю; в) адміністративно-правовий

спір виникає саме з управлінських владних відносин і тим самим відрізняється від спорів процесуально-правових, що виникають у сфері правосуддя або дотичних сферах (наприклад, при оскарженні рішень слідчого); г) адміністративно-правовий спір виникає у зв'язку з питанням законності певного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що відрізняє його (спір) від спорів конституційно-правових, що мають місце у зв'язку з конституційністю певних актів, а так само відрізняє одне від одної процесуальні форми цих спорів; г) захист сторони адміністративно-правового спору, яка вважає свої права порушеними, можливий тільки з використанням способів захисту, передбачених законом. Відповідно, адміністративний позов має містити вимоги, які ґрунтуються на таких способах» [162, с. 92-93].

Отже, необхідними умовами для визнання спору публічно-правовим є: 1) наявність публічно-правових відносин; 2) факт порушення прав позивача у таких відносинах. Наявність саме цих ознак є обов'язковою умовою для визначення юрисдикції адміністративного суду й постановлення ухвали про відкриття провадження у справі. «У випадку, якщо позивач не є безпосереднім учасником спірних правовідносин, а дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень в цих відносинах не здійснюють жодного управлінського впливу на позивача, фактично має місце позов, спрямований не на відновлення порушених прав, а на досягнення інших цілей, забезпечення яких не відповідає встановленим ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства. Тому у випадку, якщо в ході судового розгляду справи не буде встановлено наявності порушених у спірних відносинах прав позивача, суд не матиме правових підстав для їх задоволення» [56, с. 79].

«Для правильного вирішення питання чи є поданий позов адміністративним, слід керуватися також вимогами ст. 19 КАС України, де надано вичерпаний перелік публічно-правових спорів, які розглядаються адміністративними судами та перелік тих спорів, на які юрисдикція адміністративних судів не поширюється. Дані переліки підтверджують те, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори,

крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення» [205].

Отже, при вирішенні питання щодо прийняття до розгляду в порядку адміністративного судочинства позову суду слід визначитися, зокрема, з такими питаннями: які саме права, свободи чи інтереси позивача порушені, в чому саме вони полягають і якими саме рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень вони порушені; чи відносяться спірні правовідносини до публічно-правових; чи не підлягає порушені право, свобода чи інтереси фізичної або юридичної особи захисту в порядку іншого провадження [258].

Предметна юрисдикція також полягає у розмежуванні компетенції місцевих адміністративних судів й окружних адміністративних судів. Таке розмежування закріплене ст. 20 КАСУ, яка чітко визначає, які публічно-правові спори розглядаються місцевими судами, а які окружними.

Інстанційна юрисдикція виходить із форми організації судових органів – суди першої інстанції, апеляційної, касаційної. Таке розмежування направлене на забезпечення права сторони справи, у разі її незадоволення винесеним рішенням, звернутися до суду вищого рівня за його переглядом. На підставі цього, інстанційна система юрисдикції набуває особливого значення, оскільки вона, в першу чергу, підвищує якість судочинства. Сутність перегляду рішень вищими судовими інстанціями полягає у тому, що судді такої інстанціїє більш досвідченими, а значить компетентні виправляти можливі помилки суддів нижчої інстанції. А також таке правило виключає суб'єктивізм суддів нижчої інстанції при перегляді власних рішень. Така юрисдикція регулюється ст.ст. 22,23,24 КАС України.

Розглянемо територіальну юрисдикцію. Кодекс адміністративного судочинства встановив такі види територіальної підсудності: «1) підсудність справ за вибором позивача. Так законодавець надає позивачу право вибору до якого адміністративного суду звернутися, однак, за умови, що такий спір стосується оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно

конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань). Особа, що бажає звернутися за захистом до адміністративного суду, може обрати суд за місцем свого проживання (перебування, знаходження) або за місцезнаходженням відповідача. Також суд встановлює виключення, проте зазначення «крім випадків, визначених цим Кодексом» не дає уявлення щодо таких випадків. У випадку, якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача, а у разі невизначеності законом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача [127]; 2) за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача. Позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено КАСУ. Позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено КАСУ; 3) виключна підсудність полягає тому, що певна категорія справ розглядається виключно окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ; 4) підсудність справ, у яких однією із сторін є суд або суддя, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін. А спори, у яких однією із сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності [127].

Узагальнюючи викладене, враховуючи позицію законодавця, слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку адміністративного судочинства при пред'явленні позовної заяви особа повинно чітко і правильно визначати підсудність суду, а суду при перевірці підсудності справи необхідно ретельно перевіряти підстави визначення особою такої юрисдикції.

Підводячи підсумки дослідження питання порядку дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі, слід зазначити наступне. Сукупність, досліджених процесуальних дій судді, направлена на з'ясування правових питань для прийняття рішення щодо

розгляду позову в порядку адміністративного судочинства та утворюють першу стадію— відкриття провадження в адміністративній справі.

Позиція законодавця щодо порядку дій судді є нелогічною, заплутаною й потребує ретельного перегляду. На нашу думку, алгоритм дій судді повинен співвідноситися із передумовами реалізації особою права на судовий захист, а також враховувати засади гарантування права на доступ до суду та права на судовий захист порушених прав та законних інтересів. Отже, пропонуємо наступну послідовність дій судді при перевірці позовної заяви: 1) повернення позовної заяви; 2) залишення позову без руху; 3) відмова у відкритті провадження у справі.

2.3 Ухвала про відкриття провадження в адміністративній справі

Стадія відкриття провадження у справі, як і будь-яка стадія адміністративного судочинства, набуває певної процесуально-правової форми у вигляді винесення судом рішення. На стадії відкриття провадження у справі, як вже зазначалося у попередніх підрозділах, поставленні такі завдання як прийняття позовної заяви, перевірка її на дотримання вимог щодо форми і змісту та з'ясування підстав для повернення позовної заяви, залишення її без руху, відмови у відкритті провадження або відкриття провадження у справі. Однак, особливого значення для розвитку судового процесу як засобу захисту порушених прав осіб набуває саме рішення про відкриття провадження у справі, оскільки прийняття такого рішення означає, що позовна заява прийнята до розгляду, а судовий процес розпочато, особи набувають статусу сторін — позивача і відповідача, стають офіційними учасниками процесу, які мають певні процесуальні права й обов'язки та які можуть впливати на хід процесу.

«З точки зору зовнішньої визначеності, судові рішення в адміністративному процесі повинне мати певне процесуально-документальне оформлення, яке і є його зовнішньою формою» [256, с. 39-40], «адже саме форма — це пов'язаний із сутністю та змістом зовнішній вияв предмету чи явища» [133,

с. 191]. Формою судового рішення, яке приймається на стадії відкриття провадження у справі, є ухвала. Ухвалу слід відрізнати від інших видів судових рішень, оскільки вона має своє процесуальне призначення.

Законодавцем поняття ухвали надається у ст. 241 КАС України: «ухвали адміністративного суду є актом вирішення процедурних питань, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції» [127] та у Постанові Пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 № 7: «ухвала - письмове або усне рішення суду в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання» [207]. Також Пленум ВАС України у цій же Постанові акцентує увагу на тому, що суди повинні розрізняти ухвали судів апеляційної та касаційної інстанцій, якими вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання, від ухвал, якими вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги [256, с. 47].

Отже, ухвала є видом судового рішення, яким закінчується вирішення процесуальних питань, пов'язаних із рухом справи. Таке формулювання точно відображає сутність ухвали про відкриття провадження у справі. Натомість, ухвала про відкриття провадження у справі є не просто яскравим прикладом рішення суду, яке прямо впливає на рух справи, вона є одночасно фактом порушення провадження у справі й переходу до підготовчого засідання, а й фактом закінчення (висновком) стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства.

У літературі на підставі законодавчих визначень щодо виокремлення ухвали як виду судового рішення науковцями пропонується відрізнати ухвалу від рішення. Так, І.В. Андронов виділяє такі ознаки, за якими рішення відрізняється від ухвали суду: 1) судові рішення ухвалюється іменем України, а ухвала суду постановляється, у чому вбачаються особлива важливість і значення саме рішення суду; 2) судові рішення є актом судової влади, який спрямований на вирішення справи по суті, тоді як ухвалою суду вирішуються тільки поточні

питання судового розгляду, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції; 3) судові рішення являє собою акт суду, яким завжди закінчується провадження у справі в суді першої інстанції, тоді як ухвала суду постановляється в процесі судового розгляду і тільки в деяких випадках, прямо встановлених законом, закінчує провадження у справі; 4) судові рішення представляє собою той процесуальний акт, на отримання якого, в кінці кінців, направлене все провадження у справі, всі процесуальні дії суду, сторін та інших учасників справи, в той час як ухвала суду носить вторинний, «проміжний» характер; 5) судові рішення ухвалюється тільки в нарадчій кімнаті, тоді як деякі ухвали суду можуть постановлятися судом без виходу до нарадчої кімнати із занесенням їх до журналу (протоколу) судового засідання; 6) строк апеляційного оскарження судового рішення відрізняється від строку апеляційного оскарження ухвали [15, с. 76,78-79; 256, с. 46-47].

З.К. Абдуліна зазначає, що «судові ухвали – це акти правосуддя, які виносяться у встановленому порядку з питань що виникають у процесі провадження у справі, а не вирішують справу по суті» [1, с. 5]. Схожу думку висловлює Г.В. Фазикош: «ухвали суду відрізняються від рішення тим, що ними справа по суті заявлених вимог не вирішується і вони виконують іншу процесуальну функцію» [264, с. 6]. В.Г. Воронков під ухвалою розуміє «оперативно-процесуальний акт, що виноситься судом першої інстанції з питань початку, розвитку та припинення провадження у справі, виконання рішення та інших питань, а також у зв'язку із виявленням істотних недоліків у роботі організацій або порушення законів окремими посадовими особами чи громадянами» [45, с. 30].

Справедливо зазначає С.К. Загайнова. Науковиця пише, що при формулюванні дефініції ухвали мають бути враховані як правова природа, так і його призначення. А отже, на думку С.К. Загайнової, судова ухвала – «це судовий акт, що виноситься у встановленому законом порядку та у відповідній процесуальній формі, яким вирішується питання, що супроводжують діяльність

по здійсненню правосуддя, або завершується справи у судах першої інстанції, у випадках передбачених законом» [98, с. 313].

З цього вбачається, що шляхом постановлення ухвали суд на стадії відкриття провадження у справі вирішує наступні питання: 1) вирішує процесуальні питання, які не пов'язані із застосуванням норм матеріального права та вирішенням по суті самого спору; 2) закінчує судовий розгляд позовної заяви без ухвалення рішення по суті спору. Натомість, на нашу думку, як вид судового рішення, вона будь-якому разі є різновидом судових актів і синонімом поняттю «рішення суду».

Неодмінною умовою справедливого розгляду справи є відповідність рішення всім вимогам, що до нього пред'являються. Це стосується усіх рішень суду. Як зазначає, С.К. Загайнова «наявність таких вимог є невід'ємним атрибутом процесуальної форми, у якій протікає вся діяльність із розгляду та вирішення справ у рамках процесу. Оскільки характерною рисою процесуальної форми є детальна правова регламентація, процесуальна форма судових актів, вимоги, що до них пред'являються, повинні міститися у процесуальних кодексах. Також, як продовжує науковця, наявність установлених в законі вимог, що пред'являються до судових актів, сприяє підвищенню авторитету судової влади, свідчить про досконалість процесуальної форми, формує поважне ставлення до суду, судової влади, чинить виховний вплив на громадян та організації. Ці вимоги публічно відображаються у процесуальних кодексах та є дисциплінуючим чинником для суддів при здійсненні правосуддя. Відображення підсумків розгляду та вирішення справ у судових актах, що не відповідають встановленим законом вимогам, неприпустимо і є підставою для скасування або зміни судового акту. Встановлення у законі єдиних вимог, що пред'являються до судових актів, на думку С.К. Загайнової, дозволяє особам, які беруть участь у справі, оцінити діяльність суду при розгляді конкретної справи, зіставивши винесені судові акти у конкретній справі з вимогами, які пред'являються законом. У випадку, якщо особи, які беруть участь у справі, дійдуть висновку, що винесений судовий акт не відповідає пред'явленим вимогам, вони мають

право на його оскарження. Таким чином, наявність установлених в законі вимог, що пред'являються до судових актів, є гарантією права на справедливий судовий розгляд. Більш того, наявність у законі єдиних вимог, що пред'являються до судових актів, є критеріями для перевірки та перегляду судових актів вищестоящими інстанціями. При оскарженні судового акту суди перевірочних інстанцій повинні мати чітке уявлення про вимоги, на відповідність яким перевіряються винесені судові акти» [97, с. 51-52]. Все зазначене С.К. Загайноюю дуже вдало характеризує значення вимог для судового процесу, оскільки результат процесуальної діяльності закріплюється у рішеннях суду.

Г.В. Фазикош відзначає, що «судове рішення повинно відповідати тим вимогам, які висовуються до нього процесуальним законом як до акту правосуддя» [263, с. 36]. А І.В. Андронов, вважає, що «вимоги до судового рішення представляють собою систему певних техніко-юридичних прийомів, правил, стандартів, які повинні застосовуватися при ухваленні рішення з метою досягнення його цілей як акту правосуддя. Вказані правила (стандарти), як вказує науковець, стосуються як змісту судового рішення, так і його процесуальної форми, оскільки завдання юридичної техніки – оптимізувати всі складові елементи процесу ухвалення судового рішення, охоплюючи як змістову сторону даного акту, так і формальну. Наявність таких вимог впливає на правосвідомість судді, створюючи для нього еталонний зразок акту правосуддя, до якого повинен прагнути кожний суддя, вдосконалюючи власну професійну майстерність у процесі розгляду та вирішення цивільних справ. Вимоги, на думку І.В. Андронова, впливають на рівень судового захисту прав та свобод громадян в цілому, підвищують якість індивідуального правового регулювання суспільних відносин та рівень правопорядку в державі» [16, с. 9].

У науковій літературі пропонуються різні кваліфікації вимог, що пред'являються до судових рішень. Так, наприклад, М.І. Маняк та О. Шиманович поділяють вимоги на дві групи: «1) вимоги, які пред'являються до змісту судового рішення (вимоги, що стосуються змісту судового рішення: законність, обґрунтованість, визначеність, повнота і безумовність, переконливість та

достовірність); 2) вимоги, які пред'являються до форми судового рішення (письмова форма, структура)» [163, с. 114; 273, с. 56]. Цікаву класифікацію вимог, що пред'являються до судового рішення надають М. Цуркан та В. Перепелюк. Вони поділяють вимоги на чотири види: «1) правові вимоги: законність, обґрунтованість, категоричність; 2) логічні вимоги: послідовність та логічність викладу, відображення причинно-наслідкових зв'язків в межах речення чи в повному тексті; 3) композиційні вимоги, пов'язані з чітким поділом рішення та інформації, що у ньому міститься, на частини; 4) мовностилістичні вимоги: грамотне використання термінів, дотримання офіційно-ділового стилю тощо» [269, с. 14-20]. Інші науковці й зовсім не класифікують вимоги, а просто їх перелічують. До таких науковців можна віднести таких вчених як: М.Г. Авдюков, М. Б. Зейдер, Є. Г. Пушкар, М. Й. Штефан, С. І. Чорнооченко та інші [2, с. 214; 102, с. 67-74; 213, с. 23-32; 276, с. 408-410; 270, с. 171; 254, с. 171-174].

Найбільш вдалою, на наш погляд, є класифікація запропонована І.В. Андроновим. Так, він пропонує поділити вимоги на дві групи: «1) вимоги до судового рішення як правозастосовного акту та 2) вимоги до нього як процесуального документа. Де, вимоги, що пред'являються до судового рішення як правозастосовного акту, відображають сам процес правозастосовної діяльності суду під час ухвалення рішення: встановлення обставин справи та застосування до них норми закону. У зв'язку з цим до таких вимог науковець відносить законність та обґрунтованість. Ці вимоги є спільними для всіх судових рішень незалежно від форми їх вираження (рішення, ухвала, постанова чи судовий наказ). А вимоги до процесуальної форми рішення (тобто до рішення як процесуального документа) можуть бути загальними, ті, які можна віднести до загальних правил документування і які стосуються будь-якого юридичного документа: ясність, точність, логічність, грамотність, етичність, викладення державною мовою з дотриманням офіційно-ділового стилю; спеціальні, ті, що стосуються лише судових актів або наділені для них спеціальним змістом: вмотивованість, структурованість, категоричність, публічність; специфічні, ті,

які визначається окремо для кожного з видів судових рішень та характеризує їх особливості» [16, с. 9, 15].

Разом із тим, запропонована класифікація вимог має певні вади. Вона не є суто спеціальною, оскільки охоплює не тільки вимоги, яким повинні відповідати всі без винятку рішення суду, а й ті, які характеризують окремі його види. А тому вважаємо, що її можна застосувати й для характеристики ухвали про відкриття провадження у справі. На підставі цього вбачається, що ухвала про відкриття провадження у справі адміністративного судочинства як рішення суду повинно відповідати загальним вимогам, що пред'являються до всіх без винятку судовим рішенням, спеціальним вимогам, яким повинна відповідати ухвала як особливий вид судового рішення та специфічним, як рішення суду окремої стадії судового процесу.

Загальні вимоги викладені у ст. 242 КАС України. Відповідно до цієї норми, «рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Законним є таке рішення, яке ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права» [127]. Свого часу, В.Н. Щеглова, які М.Й Штефан зазначали, що» законність – це якість або стан судового рішення» [278, с. 7; 276, с. 408], а В.В. Комаров та П.І. Радченко визначають законність «як одну із головних рис рішення суду» [189, с. 507]. На думку О. Шиманович, «законним є рішення, якщо воно ухвалене при точному дотриманні, виконанні та використанні норм процесуального права, а також у повній відповідності із нормами матеріального права, які підлягають застосуванню до даних правовідносин, або засноване на застосуванні у необхідних випадках закону, який регулює подібні відносини, або виходить із загальних засад і змісту законодавства» [273, с. 58]. Схоже визначення надає і М. Труш [254, с. 171]. В свою чергу, С.В. Сенік, Р.Я. Лемик, вважають, що «передусім законність рішення передбачає дотримання судом положень Конституції України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів України, які є складовою її правової системи» [267, с. 255].

Таким чином, ухвалу про відкриття провадження у справі можна вважати законною, коли вона винесена з дотриманням норм конституційного права, матеріального й процесуального.

Відповідно до КАСУ «обґрунтованим вважається рішення, яке ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи» [127]. «Європейський суд у п. 1 ст. 6 Конвенції зобов'язує суди давати обґрунтування своїх рішень, але це не може сприйматись як вимога надавати детальний виклад кожного аргументу. Межі цього обов'язку можуть бути різними залежно від характеру рішення. Крім того, необхідно брати до уваги різноманітність аргументів, які сторона може представити в суд, та відмінності, пов'язані з законодавством, традиціями, юридичними висновками, формулюванням рішень, що існують у державах-учасниках. Таким чином, питання про те, чи виконав суд свій обов'язок щодо подання обґрунтування, що вбачається зі ст. 6 Конвенції, може бути з'ясовано тільки з огляду на конкретні обставини справи» [106, с. 80]. На думку В.М. Кравчука обґрунтованість рішення полягає у «правильності встановлення фактичних обставин справи та правильній оцінці доказів. Від цього залежить правильність правової кваліфікації спору» [148, с. 521]. К.С. Юдельсон визначає обґрунтованість «як підтвердження висновків суду об'єктивними даними, що забезпечує встановлення судом об'єктивної істини у справі» [282, с. 247-248]. За визначенням О. Шимович «судове рішення є обґрунтованим, якщо суд повно і всебічно з'ясував усі значимі для справи обставини, а висновки суду про встановлені обставини та правові наслідки відповідають дійсності та підтверджуються достовірними доказами, дослідженими в судовому засіданні» [273, с. 59]. На думку Л.В. Соцуро, «рішення є обґрунтованим тоді, коли факти, що мають значення для справи, підтверджені дослідженими судом доказами, які задовольняють вимогам закону про їх належність і допустимість, або обставинами, які не потребують доказування, а також тоді, коли воно містить вичерпні висновки суду, які випливають зі встановлених фактів» [239, с. 11]. А

на думку Р. Гарік, «доволі вдалим можна вважати визначення обґрунтованості судового рішення, вироблене судовою практикою, зокрема, те, що надане у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення у адміністративних справах»» [46].

Визначаючи обґрунтованість ухвали про відкриття провадження у справі слід, перш за все, виходити із того, що ухвала є окремим видом судових рішень, сутність й мета якої полягає у фіксуванні процесуальних дій, а не у фіксуванні всіх обставин справи. На стадії відкриття провадження у справі обґрунтованою є така ухвала, яка виноситься на підставі повної й змістовної перевірки позовної заяви, що дає суду право вважати позов таким, який відповідає всім вимогам, а спір є публічно-правовим.

Судове рішення також має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному КАСУ. «При виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду. Крім того, усі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формах 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)» [127]. Натомість, як зазначається у Постанові Пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 № 7 «форма судового рішення не пов'язується з видами і особливостями судового провадження» [207]. Це означає, що форма судового рішення не залежить від виду позовного провадження – загального чи спрощеного.

На загальні вимоги судових рішень вказував свого часу і Вищий Адміністративний суд у Постанові «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 № 7 [207]. Зокрема, у постанові зазначено, що «рішення

судів усіх інстанцій, незалежно від виду провадження, повинно бути гранично повним, зрозумілим, чітким. При цьому у постанові не надається окремого визначення поняття повноти рішення. Це упущення виправляють науковці. Так, наприклад, О.М. Пасенюк зазначає, що «повнота рішення суду полягає в тому, що суд до прийняття судового рішення має надати вичерпну правову оцінку всім наведеним сторонами обставинам, дати відповідь на всі запитання, які виносились на вирішення суду в залі судового засідання. Повнота судового рішення передбачає його всебічність, а це означає, що в рішенні повинна міститися відповідь щодо наявності чи відсутності матеріального права; належності його позивачеві; визначено чи існує юридичний обов'язок і чи покладено його на відповідача. Якщо названі питання не вирішені у судовому засіданні, воно є неповним» [8, с. 328].

Натомість, щодо інших вимог, то попри їх виділення та розділення на окремі поняття, законодавець все ж таки об'єднує їх через визначення поняття зрозумілості. Так, відповідно до зазначеної вище постанови «зрозумілість судового рішення полягає в логічному, чіткому, переконливому викладенні змісту рішення, а чіткість викладення передбачає, зокрема, що: терміни, вжиті у судовому рішенні, відповідають тому змісту, який вони мають за законодавством України; такі терміни чітко співвідносяться з поняттями, які вони позначають; текст правової норми, застосованої судом, відтворюється без перефразовування і при цьому зрозуміло, де наводиться правова норма, а де суд дає своє тлумачення її змісту. Судове рішення не повинно містити положень, які б суперечили або виключали одне одного, ускладнювали чи унеможливлювали його виконання, а також рішення не повинно містити зайвої деталізації, яка не має правового значення для вирішення справи» [207]. А тому, на нашу думку, достатньо виділяти тільки те, що судове рішення повинно бути повним і зрозумілим.

М. Труш вважає, що «рішення суду має також відповідати вимозі визначеності. Особливе значення ця вимога має для резолютивної частини постанови, оскільки саме в ній міститься юридичний результат розгляду справи та обирається спосіб захисту порушеного права позивача або відмовляється йому

у захисті» [254, с. 173]. М. Гурвичем, з цього приводу пише, що «рішення суду не повинно залишати місце для будь-яких колізій, підстав для нових спорів і скарг» [76, с. 74].

Слід погодитися із зазначеним й сказати, що й ухвала про відкриття провадження у справі повинна бути визначеною, що проявляється у зазначені судом в результативній частині ухвали результатів розгляду позовної заяви на предмет її відповідності встановленим вимогам й обранні способу вирішення публічно-правового спору – за правилами загального чи спрощеного позовного провадження.

Зазначене дає підстави стверджувати, що ухвала про відкриття провадження у справі, з огляду на загальні вимоги, що пред'являються до рішення повинно:

- 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.

На перший погляд може здатися, що вмотивованість є тотожним поняттю «обґрунтованість». Однак, слід зазначити, що «вмотивованість» є обов'язковою вимогою, відмінною від вимоги щодо обґрунтованості судового рішення. Причому вмотивованість судового рішення - це відображення всіх мотивів та обґрунтувань судового рішення у його змісті, тобто фактично «вмотивованість» та «обґрунтованість» судового рішення є двома взаємопов'язаними вимогами,

які співвідносяться, як форма (спосіб зовнішнього відображення) та зміст» [27]. Отже, вмотивованою, на нашу думку, слід вважати таку ухвалу про відкриття провадження у справі, у якій викладена належна юридична оцінка позовної заяви щодо наявності чи відсутності підстав для прийняття її до розгляду у судовому порядку і відкриття провадження у справі. В ухвалі, що нами досліджується, суддя повинен чітко та доступно викладати доводи і мотиви, на підставі яких обґрунтовано позицію суду щодо прийнятого рішення про відкриття провадження у справі. Визначаючи критерії мотивованої ухвали як окремого виду рішення суду, необхідно врахувати, що процесуальний закон ставить окремі вимоги щодо вмотивованості ухвали, яка полягає у зазначенні мотивів, на підставі яких суд зробив висновки, і закону, яким керувався суд при винесенні ухвали [127]. А отже, ухвала про відкриття провадження у справі є вмотивованою, коли у ній зазначені мотиви, на підстав яких суд прийшов до висновку, що позовна заява підлягає розгляду, із посиланням на норми КАСУ.

Структурованість полягає у тому, що судові рішення в адміністративному процесі повинно відповідати вимогам щодо форми та змісту, встановлених законодавством. Як зауважують Т.О. Коломєць, П.С. Лютіков та М.Ю. Віхляєв, «висновки адміністративного суду на кожній стадії адміністративного судочинства набувають певної процесуально-правової форми судового акту» [131, с. 173]. На думку М.І. Труш, «з погляду зовнішньої визначеності, судові рішення в адміністративному процесі повинне мати певне процесуально-документальне оформлення, яке і є його зовнішньою формою. Процесуальний документ – судові рішення є способом матеріалізації, існування змісту судового рішення як акту правосуддя, в якому цей зміст і відтворюється. Водночас, зовнішня форма щодо змісту постає як щось зовнішнє, і відповідно так, що самостійно існує. То ж правомірно порушувати питання про самостійність структури форми, яка може не збігатися зі змістом судового рішення як акта правосуддя» [255, с. 129].

Вимоги щодо структури ухвали як виду судового рішення викладені у ст. 248 КАСУ України, відповідно до якої ухвала складається з: «1) вступної

частини із зазначенням (дати і місця її постановлення, найменування адміністративного суду, прізвища та ініціалів судді (суддів), імен (найменувань) учасників справи);2) описової частини із зазначенням суті клопотання та імені (найменування) особи, яка його заявила, чи іншого питання, що вирішується ухвалою;3) мотивувальної частини із зазначенням мотивів, з яких суд дійшов висновків, і закону, яким керувався суд, постановляючи ухвалу;4) резолютивної частини із зазначенням висновків суду, строку і порядку набрання ухвалою законної сили та її оскарження» [127].

Структурні елементи, які характеризують ухвалу про відкриття провадження у справі як рішення, яким завершується перша стадія адміністративного процесу й починається розгляд справи по суті викладені у ст. 171 КАС України. Такі вимоги слід вважати специфічними, оскільки саме вони дають уявлення про те, що представляє собою ухвала про відкриття провадження у справі, через визначення її структурних елементів, які є відображенням сутності стадії відкриття провадження у справі.З урахуванням цього, структура саме ухвали про відкриття провадження у справі виглядає наступним чином:

«1) вступна частина містить дату і місце її постановлення, найменування адміністративного суду, прізвища та ініціалів судді (суддів) та імен учасників справи;

2) описова частина містить всі данні поданої позовної заяви, її предмет та підставу;

3) мотивувальна частина. У цій частині ухвали суд зазначає результати перевірки позовної заяви щодо її змісту та відповідності вимогам, що дає суду підставу винести таке рішення, з посиланням на норми права;

4) резолютивна частина складається із: а) висновку суду щодо позову; б) данні про те, за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа із зазначенням дати, часу і місця підготовчого засідання, якщо справа буде розглядатися за правилами загального позовного провадження або проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного

провадження з повідомленням (викликом) сторін; в) результатів вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін; г) зазначення строку для подання відповідачем відзиву на позов, для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження, для подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі; д) зазначення веб-адреси сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію по справі, що розглядається; е) у разі розгляду справи за місцем знаходження 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» [127].

Натомість до судового рішення слід застосувати системний підхід, який дозволяє аналізувати цей об'єкт як певну складну систему зі своїм внутрішнім та зовнішнім змістом, кожен із яких має власну структуру із взаємопов'язаними, але не тотожними елементами. Виділивши основні елементи внутрішнього змісту судового рішення, ми одержимо можливість дослідити його як акт судової влади, а відтак повніше охарактеризувати зміст рішення як процесуального документу [264, с. 11].

Для повної характеристики ухвали про відкриття провадження у справі слід також дослідити її предмет та підставу, оскільки вони є тими самими елементами змісту даної ухвали, які допомагають відрізнити її від інших ухвал адміністративного суду.

У науковій літературі розповсюджена думка, що ці складові співпадають із підставами і предметом позову [85, с. 47-51; 75, с. 189-190; 77, с. 119]. Однак, таке твердження є справедливим тільки по відношенню до судових рішень, які є результатом розгляду справи по суті. Щодо ухвал, зокрема, про відкриття провадження у справі, то такі рішення містять предмет, підставу, які відповідають сутності тієї стадії, де вони ухвалюються й співвідносити ці

структурні елементи із подібними елементами позову не можна. А тому, 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). Іншими словами предметом такої ухвали є причини порушення провадження у справі. 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.

Ухвала про відкриття провадження у справі, яка набрала законної сили, є обов'язковою для учасників справи, у тому числі для їхніх правонаступників. Постановлення ухвали про відкриття провадження у справі означає, що суб'єкти публічно-правових відносин стають сторонами адміністративного процесу й набувають офіційного статусу позивача й відповідача. За таких умов сторони наділяються процесуальними правами й обов'язками, які вони будуть реалізовувати у процесі для захисту своїх прав та вирішення справи по суті.

Варто також торкнутися питання ухвали щодо об'єднання або роз'єднання позовів, оскільки така ухвала також може прийматися адміністративним судом на стадії відкриття провадження у справі. Відповідно до КАСУ «об'єднання справ або їх роз'єднання в одне провадження допускається до початку підготовчого засідання, а у спрощеному позовному провадженні - до початку розгляду справи по суті у кожній із справ» [127]. Це підтверджує той факт, що така процесуальна дія здійснюється на стадії відкриття провадження у справі, про що й виноситься окрема ухвала.

Об'єднання і роз'єднання позовів слід розглядати й як право особи, що пред'являє позовні вимоги, яке може бути задоволено судом і як право суду, який може на власний розсуд прийняти таке рішення у разі, якщо для цього є підстави.

«В одній позовній заяві може бути об'єднано декілька вимог, пов'язаних між собою підставою виникнення або поданими доказами, основні та похідні позовні вимоги» [127]. Так, Кодекс адміністративного судочинства України поділяє позовні вимоги на основні та похідні. Однак, роз'яснення щодо поняття таких вимог не надає. Скласти уявлення про поняття таких вимог може допомогти Господарський процесуальний Кодекс, відповідно до якого «похідною позовною вимогою слід вважати вимогу, задоволення якої залежить від задоволення іншої основної вимоги» [73].

«Об'єднуються в одне провадження декілька справ за позовами: 1) одного й того самого позивача до одного й того самого відповідача; 2) одного й того самого позивача до різних відповідачів; 3) різних позивачів до одного й того самого відповідача. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом та щодо яких законом визначена виключна підсудність різним судам. Справи, об'єднані в одне провадження, роз'єднанню не підлягають» [127].

Роз'єднання позовних вимог полягає у виділенні однієї або декілька об'єднаних вимог в самостійне провадження. Таке рішення приймається судом, тільки у разі якщо це буде сприяти виконанню завдання адміністративного судочинства.

«Розгляд позовних вимог, виділених у самостійне провадження, здійснює суддя, який прийняв рішення про роз'єднання позовних вимог, а справи, що перебувають у провадженні адміністративного суду, в разі об'єднання їх в одне провадження, передаються на розгляд судді, який раніше за інших суддів відкрив провадження у справі» [127].

Ухвала про об'єднання або роз'єднання позовних вимог повинна відповідати всім зазначеним вище вимогам. Іншими словами вона повинна бути законною, обґрунтованою, повною, зрозумілою, визначеною, вмотивованою та структурованою.

Окремо слід зазначити, що ухвала про об'єднання або роз'єднання позовних вимог як окремий вид не тільки судового рішення, а й ухвал має свої специфічні вимоги щодо структури. Натомість, якщо законодавцем офіційно зазначаються специфічні вимоги щодо структури ухвали про відкриття провадження у справі, то щодо ухвали про об'єднання або роз'єднання позовних вимог такого визначення законодавцем не надається.

З урахуванням цього, на нашу думку, якщо законодавцем встановлюється, що на стадії відкриття провадження у справі може бути винесена така ухвала, то її зміст також має бути визначено. Це саме стосується й інших ухвал, які можуть бути винесені на стадії відкриття провадження у справі.

На підставі цього вважаємо за необхідним надати таку структуру ухвали про об'єднання або роз'єднання позовних вимог:

1) вступна частина містить дату і місце її постановлення, найменування адміністративного суду, прізвища та ініціалів судді (суддів) та імен учасників справи;

2) описова частина містить данні всіх позовних вимог, що були подані до суду, їх предмет та підставу;

3) мотивувальна частина. У цій частині ухвали суд зазначає результати перевірки всіх позовних вимог на предмет доцільності їх об'єднання чи роз'єднання, що дає суду підставу винести таке рішення, з посиланням на норми права;

4) резолютивна частина складається із висновку суду щодо підстав об'єднання чи роз'єднання позовних вимог та висновку щодо того, в провадженні якого судді буде розглядатися адміністративна справа.

Узагальнюючи викладене слід зазначити, що ухвала про об'єднання чи роз'єднання позовних вимог не є обов'язковим рішенням суду. Підстава для її постановлення обумовлюється необхідністю, відповідно до якого суд приходить до висновку, що в цьому є потреба.

Виходячи з таких теоретичних підстав, що були викладені у даному підрозділі, ми можемо виокремити характерні ознаки ухвали про відкриття

провадження у справі як рішення суду: 1) ухвала є судовим рішенням, яким суд вирішує процесуальні питання щодо руху справи; 2) ухвала 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 КАС України; 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 її оскарження в інстанційно-процесуальному порядку.

Для уникнення можливості оскарження ухвали про відкриття провадження у справі, ухвала суду, як певний вид процесуального документу, повинна відповідати встановленим законом вимогам законності, обґрунтованості, бути повною, зрозумілою, визначеною та структурованою.

Суддя постановляє ухвалу про відкриття провадження у справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі. Винесення ухвали про відкриття провадження у справі означає, що позовна заява відповідає всім встановленим вимогам щодо форми і змісту й не має інших підстав не прийняття позову до розгляду. Іншими словами ухвала про відкриття провадження у справі свідчить про прийняття позову до розгляду в судовому порядку. Вона є процесуальним рішенням проміжного характеру, оскільки ним завершується одна із стадій адміністративного процесу, а не розгляд справи по суті. Таке рішення пов'язане із рухом справи, коли стає можливий перехід справи на нову стадію.

Висновки до Розділу 2

Узагальнюючи викладене у даному розділі, вважаємо за потрібне викласти наступні висновки:

1. На підставі теоретичного вивчення сутності позову як правової категорії було визначено, що поняття адміністративного позову можливо розкрити тільки з урахуванням матеріального аспекту, який розкриває сутність предмету публічно-правового спору, що виник у зв'язку з реалізацією прав, свобод та інтересів цих суб'єктів у сфері публічно-правових відносин та процесуального аспекту, який розкриває сутність публічно-правового спору як предмета адміністративної справи, що відкривається у адміністративному суді.

2. Найбільше повно можна розкрити сутність адміністративного позову як процесуального документу, що містить у собі матеріально-правову вимогу через визначення його трьох основних елементів: 1) підстава позову; 2) предмет позову; 3) зміст позову.

3. Підстава адміністративного позову представляє собою сукупність обставин, умов, фактів, що стали причиною виникнення публічно-правового спору та передумов звернення до адміністративного суду за захистом.

4. Під предметом спору слід розуміти об'єкт спірних правовідносин, тобто то права, інтереси або свободи щодо яких виникає спір між позивачем та відповідачем, в свою чергу, під предметом позову слід розуміти благо, яке позивач бажає отримати, звертаючись до суду за захистом.

5. Зміст адміністративного позову полягає у викладені вимог й розкритті всіх обставин спору із зазначенням позивачем форми судового захисту.

6. Адміністративний позов - це матеріально-правова вимога фізичної та юридичної особи про порушення їх прав, свобод і інтересів у публічно-правових правовідносинах, а також суб'єктів владних повноважень у випадках визначених законом, яка пред'являється до адміністративного суду у встановленому порядку.

7. Визначено, що адміністративний позов може стати підставою відкриття провадження у справі тільки у разі встановлення його відповідності вимогам щодо форми і змісту.

8. Встановлено, що процесуальна діяльність суду по відкриттю провадження у справі має велике значення для забезпечення права на судовий захист і реалізації всього комплексу завдань і цілей адміністративного судочинства, оскільки на стадії відкриття на суд покладається обов'язок вирішити питання про наявність умов, з якими закон пов'язує саму можливість виникнення провадження в суді щодо розгляду та вирішення по суті конкретної адміністративної справи.

9. Доведено, що позиція законодавця щодо порядку дій судді є не логічною, заплутаною й потребує ретельного перегляду.

10. Зазначено, що алгоритм дій судді повинен співвідноситися із передумовами реалізації особою права на судовий захист, а також із урахуванням засад гарантування судового захисту. На підставі цього, було запропоновано наступну послідовність дій судді при перевірці позовної заяви: 1) повернення позовної заяви; 2) залишення позову без руху; 3) відмова у відкритті провадження у справі.

11. Встановлено, що адміністративним процесуальним актом, який підсумовує діяльність адміністративного суду по розгляду позовної заяви щодо її відповідності вимогам щодо форми та змісту, виявленню відсутності підстав залишення її без руху, її повернення або відмови у відкритті провадження у справі і вирішенню питання про прийняття позовної заяви до розгляду є ухвала про відкриття провадження у справі.

12. Визначено, що 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 КАС

України; 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; 8) повинна відповідати вимогам законності, обґрунтованості, повноти, зрозумілості, визначеності, вмотивованості та структурованості.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ

3.1 Систематизація висловлюваних пропозицій щодо удосконалення законодавства в частині відкриття провадження в адміністративній справі

Важливим завданням науки адміністративного процесуального права є допомога у вдосконаленні норм Кодексу адміністративного судочинства України задля його ефективності та розвитку публічно-правових правовідносин. З огляду на той факт, що відкриття провадження у справі є найважливішою стадією адміністративного судочинства, з якої починається перебіг судового процесу й залежить його якість для вирішення спору по суті, важливість удосконалення саме стадії відкриття провадження у справі є не тільки актуальною, а й нагальною. Слід також враховувати те, що адміністративне процесуальне право є новим для України, а закон, який регулює адміністративне судочинство, зовсім недавно було реформовано. Однак, не дивлячись на це, залишається ще багато питань, які потребують вивчення. Отже, метою даного підрозділу є систематизовано викласти висловлені раніше в науці пропозиції щодо удосконалення законодавства з піднятого питання. Завданнями є: 1) огляд наукової літератури на предмет удосконалення стадії відкриття провадження у справі; 2) виокремлення пропозицій щодо удосконалення КАС України й надання їм правової оцінки; 3) систематизація виявлених пропозицій.

Починаючи із 2006 року по 2020 рік аналізу діяльності адміністративних судів та процесу вирішення публічно-правових правовідносин приділялася увага таких видатних науковців як С.В. Бакуліна, В.М. Бевзенко, О.М. Величко, І.М. Винокурова, П.В. Вовк, Д.Д. Гнап, О. Джуринський, І.Л. Желтобрюх, І.А. Качур, Р.М. Кихтюх, О.І. Корчинський, С. О. Короед, І.Б. Коліушко, В.А. Кройтор, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, М.І. Пипяк, М.І. Поворознюк, Р.В. Попов, О.В. Рой, Я.С. Рябченко, В.В. Тильчик, І.В. Топор, І.В. Шруб.

Роботи зазначених науковців можна поділити на дисертаційні дослідження, які безпосередньо стосуються питання адміністративного процесу як частини адміністративного судочинства та, які присвячені загальному дослідженню діяльності адміністративних судів, однак, які опосередковано торкаються питання стадій адміністративного судочинства, а також на наукові дослідження, які здійсненні в рамках статей, у яких також надаються пропозиції щодо удосконалення адміністративного судового процесу.

Задля удосконалення правового регулювання стадії відкриття провадження у справі, на наш погляд, слід враховувати не тільки пропозиції науковців, які безпосередньо торкаються відкриття провадження у справі, а й ті, які торкаються загальних питань вдосконалення діяльності адміністративних судів, оскільки такі пропозиції накладають відбиток на весь адміністративний судовий процес.

У дослідженні нами обраний хронологічний засіб викладання законодавчих пропозицій, оскільки тільки в такий спосіб можна зрозуміти чи враховує законодавець думку наукової спільноти при реформуванні й вдосконаленні адміністративного судочинства.

Аналіз наукових праць показав, що з моменту впровадження в Україні системи адміністративним судів, які покликані вирішувати публічно-правові спори, науковцями було сформульовано чимало конкретних пропозицій та рекомендації, спрямованих на удосконалення правового регулювання процесуальної форми захисту прав, свобод та законних інтересів громадян в адміністративних судах шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України. В нашому дослідженні відокремимо тільки ті, які мають значення саме для адміністративного процесу, зокрема, для стадії відкриття провадження у справі.

Так, О.В. Кузьменко у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративний процес у парадигмі права» (2006 р.) пропонував такі пропозиції щодо удосконалення змісту КАСУ, що безпосередньо стосуються стадії відкриття провадження у справі: передбачити можливість подання заяви

про забезпечення адміністративного позову вже на початковій стадії провадження (починаючи з моменту подання позовного звернення), а відповідну таку норму він вважав доцільно закріпити в Главі 1 Розділу III КАС України **(редакція від 11.10.2006)**[152, с. 25]. З цього приводу слід сказати, що у оновленому КАС України даному питанню присвячено окрему главу, що є безумовно позитивним кроком щодо посилення гарантій забезпечення державою доступу на судовий захист у адміністративному судочинстві особам, чії права були порушені у публічно-правових правовідносинах. Більш того, «забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи» [127] при дотриманні певних умов, встановлених законом.

На таку проблему також звертала увагу І.В. Шруб, яка, досліджуючи питання функціонування адміністративних судів в Україні, у своїй дисертаційній роботі «Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація» (2009 р.), зокрема, пропонувала для позначення інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві вживати термін «інститут попереднього судового захисту», а також пропонувала розширити перелік способів такого забезпечення, включивши до нього заборону вчиняти певні дії або зобов'язання вчинити дію чи прийняти рішення, накладання арешту на майно і грошові кошти, що належать відповідачеві та знаходяться у нього чи в інших осіб [274, с. 17-18]. Деякі із зазначених пропозицій були висвітлені у КАС України, зокрема, було розширено перелік способів забезпечення позову. В свою чергу О. Джуринський у 2015 з цього приводу зазначав наступне. Заходи забезпечення адміністративного позову повинні стосуватись лише публічного правовідношення і лише тих осіб, які беруть участь у справі. У зв'язку з цим, він пропонував внести зміни до частини 4 статті 117 Кодексу адміністративного судочинства України **(редакція від 28.12.2015)**, вказавши, що лише дії суб'єктів владних повноважень, які беруть участь у справі, можуть бути заборонені судом в рамках забезпечення адміністративного позову [83, с. 58]. Слід зазначити, що такі пропозиції не знайшли відображення у нині діючому КАС України.

І.В. Шруб також пропонувала й такі зміни: «1) віднесення до компетенції адміністративних судів вирішення скарг на неправомірні дії нотаріуса, оскільки вони носять публічний характер, мають юридичне значення та спрямовані на реалізацію особами їх прав для попередження виникнення спору» [274, с. 18-17]. Слід зауважити на тому, що на таку проблему наголошувалося ще у 2003 році, до впровадження взагалі інституту адміністративного судочинства. На це звертали увагу І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Науковці з цього приводу писали наступне. «Значну проблему становить питання про віднесення до компетенції адміністративних судів розгляду спорів з приводу нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні, які на сьогодні вирішуються в порядку окремого провадження цивільним судочинством. Складність полягає у визначенні характеру нотаріально-правових відносин: чи є вони публічними, а чи приватними. З одного боку, об'єктом нотаріальних дій завжди є приватноправові відносини (договірні, спадкові тощо). Тому оспорювання нотаріальних дій найчастіше має метою внести корективи до приватноправових відносин, що стали об'єктом нотаріальних дій. Отже, суд повинен бути компетентним дати оцінку і приватноправовим відносинам, які перевірялися нотаріусом. З іншого боку, роль нотаріуса зводиться до публічного (від імені держави) вчинення дій, що мають юридичне значення і спрямовані на реалізацію особами їхніх прав, для попередження виникнення спору. Така роль має публічно-правовий характер, як і, скажімо, реєстрація окремих видів договорів органами місцевого самоврядування чи місцевими державними адміністраціями. Нотаріус має владно-публічні повноваження щодо особи, яка звернулась до нього, оскільки вправі у передбачених законом випадках відмовити у вчиненні нотаріальної дії. Такі міркування схилиють до думки, що оспорювання нотаріальних дій має здійснюватися все-таки за правилами адміністративного судочинства» [5, с. 43]. Дане питання залишається й досі не вирішеним. На це є ряд причин, які потребують окремої уваги й навіть окремого наукового дослідження.

2) «наділення громадян правом оскаржувати не лише ті дії та рішення, що призвели до фактичного порушення суб'єктивних прав, а й ті, що тільки можуть

призвести до такого порушення» [274, с. 17-18]. На наш погляд, дане питання є дискусійним, оскільки не можна передбачити того, які саме дії та рішення можуть призвести до порушення суб'єктивних прав громадян. Якщо закріпити таке право можна очікувати збільшення безпідставних позовних вимог, які будуть ґрунтуватися виключно на припущеннях громадян. А це в свою чергу, збільшить завантаженість судів. Таке закріплення права потребує додаткового дослідження й окремого визначення ознак чи умов, які допоможуть обґрунтовувати такі припущення.

3) «наділення адміністративного суду правом перевіряти законність рекомендаційних актів, які носять підзаконний характер, а також актів нормативного тлумачення» [274, с. 17-18]. У діючому КАС України не має й досі роз'яснень чи уточнень з цього приводу, а тільки є вказівка на те, що адміністративні суди перевіряють законність рішень суб'єктів владних повноважень;

4) «закріпити в Кодексі положення про те, що у випадках відсутності необхідної інформації чи ускладнення її отримання, позивач може не персоніфікувати особу відповідача та подати позов до держави в цілому, конкретної адміністративно-територіальної одиниці чи до органу публічного управління» [274, с. 17-18]. Дане питання, на нашу думку, також є дискусійним й потребує окремого дослідження. Однак, вони безпосередньо стосуються питань звернення особи до адміністративного суду, прийняття такого позову й відкриття по ньому провадження.

5) «з метою надання допомоги громадянам в оформленні позовних заяв І.В. Шруб також пропонувала ввести в штати апаратів адміністративних судів відповідну кількість службовців, до повноважень яких віднести прийом громадян і оформлення їх звернень до суду, а як альтернативний варіант – покласти ці обов'язки на помічників суддів» [274, с. 17-18]. Така пропозиція має сенс. Це не тільки є гарантією забезпечення доступу до суду, а й зменшить кількість ухвал про залишення позовної заяви без руху або їх повернення. Слід також зазначити, що деякі із пропозицій І.В. Шруб були практично впроваджені

у КАС України у новій редакції, зокрема, було закріплено вичерпний перелік категорій справ за позовами суб'єкта владних повноважень, а також надано поняття публічно-правового спору.

П.В. Вовк, також проводив дисертаційне дослідження у 2009 році «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції», де ним з метою забезпечення дієвості захисту прав, свобод, законних інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції були обґрунтовані такі пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства: «1) розмежування судової юрисдикції; 2) врегулювання процесуальних строків; 3) приведення терміна «інтерес» у відповідність до правової позиції Конституційного Суду України, що стосується його доповнення терміном «законний»; 4) уточнення в КАС України терміна «публічна служба», а також внесення відповідних змін до чинного законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері державно-службової діяльності; 5) уточнення термінів «адміністративний договір», «суб'єкт владних повноважень»; узгодження норм КАС України і Закону України «Про вибори народних депутатів України» у частині визначення форми звернення до адміністративного суду; 6) уточнення предметної підсудності розгляду справ за участі територіальних виборчих комісій поза виборчим процесом; 7) визначення права фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності – звертатися до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав, свобод, законних інтересів; уточнення норми про надання права звернення за захистом біженцям; 8) уніфікація процедури процесуального представництва при зверненні до адміністративного суду, враховуючи існування аналогічних процедур у цивільному та господарському судочинстві; 9) визначення у КАС України процесуальних прав і обов'язків Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора» [43, с. 10]. Слід зазначити, що деякі з наданих пропозицій були враховані законодавцем під час прийняття нового КАС України. Зокрема, законодавцем були переглянуті й вдосконалені процесуальні строки, деякі питання юрисдикції адміністративних судів, питання представництва та інші.

В свою чергу В.М. Бевзенко, у 2010 році досліджуючи питання суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, у своїй роботі «Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України» також сформулював ряд пропозицій щодо змін до КАС України. Зокрема, науковець один із перших обґрунтував доцільність переосмислення завдання адміністративного судочинства, передбаченого ч. 1 ст. 2 КАС України (**редакція від 30.12.2010**). Ним було запропоновано визначити його таким чином: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними публічних функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень, а також інших суб'єктів публічних повноважень» [24, с. 8, 9, 15, 16]. Також науковцем вперше в науці було зроблено висновок про нагальну необхідність доповнення КАС України нормою, яка б закріплювала: «1) інститут співучасті для однакових за статусом суб'єктів владних повноважень; 2) повноваження та особливості участі співучасників у адміністративному процесі (порядок подання адміністративного позову співучасниками, розпорядження процесуальними повноваженнями, ведення справи у адміністративному суді тощо)» [24, с. 8, 9, 15, 16]. Більш того, В.М. Бевзенко було досліджено правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві з огляду на потребу захисту й забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, внаслідок чого ним було запропоновано: «1) закріпити обов'язок суб'єктів владних повноважень, незалежно від позиції сторони, яку він займає, забезпечувати надання протилежній стороні правової допомоги; 2) офіційно закріпити принцип презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень; 3) ввести у КАС України норму, яка б урегульовувала взаємну відповідальність суб'єкта владних повноважень та його структурних підрозділів, посадових і службових осіб; 4) відмовитися при визначенні категорії «суб'єкт

владних повноважень» від використання у КАС України поняття «владні управлінські функції», а в адміністративному судочинстві мають захищатися (відстоюватися) будь-які публічні права, свободи, законні інтереси як фізичних, так і юридичних осіб, які порушуються, обмежуються чи не визнаються під час публічної діяльності суб'єкта владних повноважень» [24, с. 8, 9, 15, 16].

А І.М. Винокурова у 2011 році у своєму дослідженні «Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів в Україні» запропонувала виключити з ч. 4 ст. 50 КАС України (**редакція від 31.12.2011**) п. 5 – «в інших випадках, встановлених законом», обґрунтовуючи це тим, що закріплений в ч. 4 ст. 50 КАС України перелік випадків, коли громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, не є вичерпним [41, с. 6-7, 15]. У нині діючому КАС України були внесені певні зміни до п. 5 ст. 46 КАС України, які обмежились таким доповненням «в інших випадках, *коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом*»[127].

Я.С. Рябченко, аналізуючи у 2011 році стан правового врегулювання процедури оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві та вивчаючи судову практику розгляду відповідних справ, у своєму дослідженні «Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві» також сформулював пропозиції щодо удосконалення норм, які визначають особливості досліджуваної процедури. Зокрема, він запропонував «доповнити ст. 171 КАС України (редакція від 31.12.2011) положеннями про те, що: а) позивачами у справах з оскарження нормативно-правових актів можуть бути особи, щодо яких ці акти застосовано, а також особи – суб'єкти відносин, на регламентацію яких дані акти спрямовано; б) право на оскарження зберігається протягом дії нормативно-правового акта; в) строк на оскарження обчислюється з моменту, коли позивач став учасником врегульованих нормативно-правовим актом відносин; г) суд зобов'язаний надсилати рішення, якими акт визнано незаконним, до органів, що здійснили його реєстрацію; д)

резолютивна частина рішення у справі з оскарження нормативно-правового акта має обов'язково вміщувати вказівку про надання суду відповідачем звіту щодо виконання ухваленого не на його користь рішення» [222, с. 15-16].

А наприклад, М.І. Пипяк у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративний суд в системі державних органів України» (2016 р.). запропонував вдосконалити систему принципів юрисдикційної діяльності адміністративних судів в Україні, шляхом доповнення ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України такими принципами: організаційна незалежність адміністративних судів; судове керівництво процесом; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повний та всебічний розгляд справи; економічність адміністративного процесу; доступність адміністративного судочинства; юридична визначеність і відкритість судових рішень адміністративних судів; незалежність, безсторонність і професіоналізм суддів адміністративних судів» [183, с. 10]. Підтримуємо науковця. Запропоновані принципи є значимими й для стадії відкриття провадження у справі. В підрозділі 1.2 нашого дослідження нами також зверталось увага на важливість, наприклад, таких принципів як: *відкритість судових рішень*, зокрема, тих, які можуть бути винесені на стадії відкриття провадження у справі; *безсторонність суддів* при перевірці позовної заяви щодо її відповідності вимогам форми і змісту; *забезпечення доступності адміністративного судочинства* через винесення судом на стадії відкриття провадження у справі обґрунтованих рішень, з урахуванням норм матеріального та процесуального права.

М.І. Пипяк також вважав, що для правильного застосування адміністративно-процесуального права та уникнення спірних ситуацій, що є необхідність законодавчого закріплення ряду правових понять, зокрема: «публічно-правові відносини», «суб'єкт владних управлінських повноважень», «публічно-правовий спір». Окрім того, автор називав медіацію стадією, яка передуює відкриттю провадження в адміністративній справі та вказує на існування проблеми «розмежування компетенції адміністративного з іншими судами

загальної юрисдикції, зокрема, щодо таких справ: про виконання адміністративних договорів, про визнання угод недійсними за позовами органів державної податкової служби, справ за участю управлінь Пенсійного фонду України, відділень Фонду соціального захисту інвалідів, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України про зобов'язання вчинити дії та інші. Вирішити дану проблему, на думку науковця, можливо шляхом введення додаткових критеріїв визначення компетенції та конкретизації приналежності переліку справ до певної компетенції» [182, с. 13].

Авторське бачення щодо удосконалення процесуальної форми адміністративного судочинства було надане і І.В. Завальнюк у дисертаційному дослідженні «Спрощене провадження в адміністративному судочинстві» (2017 р.). Зокрема, науковець пропонував впровадження додаткових гарантій права особи на справедливий суд та пропонував здійснити заходи щодо оптимізації діяльності суду та учасників процесу на всіх його стадіях та в усіх інстанціях, а також щодо оптимізації загального прискорення розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції» [96, с. 15]. З цього приводу надає пропозиції й С.О. Короєд, який слушно пропонує «уповноважити суддю (який має нести персональну відповідальність за результати вирішення справи, із забезпеченням сторонам права на апеляційне оскарження) самостійно визначати категорію адміністративної справи, її складність і предмет спору (характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників, тощо), з метою прийняття рішення про її розгляд в порядку спрощеного позовного провадження та самостійно визначати порядок здійснення провадження з урахуванням принципу пропорційності та завдання адміністративного судочинства». На його думку, це є позитивним моментом упровадження у вітчизняне адміністративне судочинство європейських правил прискорення судового розгляду [142, с. 142].

Р.В. Попов, здійснюючи у 2017 році дослідження такого учасника справи як відповідач, у своїй дисертаційній роботі «Процесуальні способи захисту прав відповідачів в адміністративному процесі» запропонував переглянути

визначення поняття «відповідач» в адміністративному процесі, відмовитися від його тлумачення винятково як суб'єкта владних повноважень і запровадити у КАС України таке його тлумачення: це – суб'єкт публічно-правових відносин, який відповідно або всупереч наданій компетенції ухвалив рішення, вчинив дію або допустив факт бездіяльності та який за позовною заявою залучається до адміністративної справи» [195, с. 11]. Слід зазначити, що таке уточнення не знайшло відображення у нині діючому КАС України.

Заслуговує на увагу пропозиція С.В. Бакуліної, яка була надана у її дисертаційному дослідженні «Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів» (2018 р.). Так, науковицею запропоновано запровадити в діяльності адміністративних судів України практики діяльності адміністративних судів окремих європейських держав, відповідно до якої позивач може звернутися до адміністративного суду з позовом на рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності лише після прийняття рішення уповноваженим суб'єктом у порядку позасудового вирішення публічно-правового спору [18, с. 210].

Авторське бачення шляхів вирішення існуючих правозастосовчих проблем в адміністративному судочинстві надає й І.А. Качур у своєму дисертаційному дослідженні «Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України» (2018 р.), зокрема, він пропонує на законодавчому рівні врегулювати окремі аспекти використання інституту адміністративної справи шляхом внесення змін і доповнень до КАС України (**редакція від 04.11.2018**). Науковцем обґрунтовано удосконалення КАСУ в частині термінологічного уточнення понять, лексем і словосполучень, пов'язаних з інститутом адміністративної справи; з'ясування правової природи врегулювання спору за участю судді, місця відновлення втраченого судового провадження в адміністративному судочинстві; доповнення КАС України визначенням усіх різновидів адміністративних справ та ін. Крім того, І.А. Качур, також вважає, що доцільним є запозичення деяких положень законів з адміністративної юстиції

окремих зарубіжних країн при розробці теоретико-практичних засад інституту адміністративної справи [112, с. 169-170].

О.В. Рой у своєму дисертаційному дослідженні «Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору» (2019 р.) запропонував наступне: 1) внести зміни до ст. 160 КАС України (**редакція від 29.12.2019**). По-перше, як зазначає науковець, стаття потребує уточнення щодо певних умов, за наявності яких можливе звернення з вимогою про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Іншими словами норма повинна містити не просто зазначення щодо розмірів відшкодування шкоди, а й повинна містити умови за якими особа, що звертається до суду має підстави вимагати такого відшкодування. По-друге, О.В. Рой вважає, що слід закріпити необхідність закріплення за позивачем обов'язку щодо доведення наявності і розміру шкоди, заподіяної дією правового акту, який порушує майнові чи немайнові права фізичних або юридичних осіб. Й тут, як вважає науковець, слід виходити із позиції, висловленої Верховним судом України щодо моральної шкоди: зокрема, у позовній заяві про відшкодування моральної (немайнової) шкоди має бути зазначено, у чому полягає ця шкода, якими неправомірними діями чи бездіяльністю її заподіяно позивачеві, з яких міркувань він виходив, визначаючи розмір шкоди, та якими доказами це підтверджується. У зв'язку з цим науковець пропонує п. 3 ч. 5 ст. 160 КАС України викласти у наступній редакції: «В позовній заяві зазначаються ціна позову та її обґрунтований розрахунок. Якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, позивач зобов'язаний довести факт заподіяння матеріальної чи моральної шкоди, за яких обставин чи якими рішеннями, діями (бездіяльністю) вони заподіяні, в якій грошовій сумі чи в якій матеріальній формі позивач оцінює заподіяну йому шкоду та з чого він при цьому виходить, а також інші обставини, що мають значення для вирішення спору» [221, с. 150, 173]. Сьогодні такі пропозиції залишаються актуальними.

У своєму дослідженні О.В. Рой також звертає увагу на те, що ухвала про залишення позовної заяви без руху не оскаржується у порівнянні із минулою редакцією КАС України (**редакція 03.08.2017**). Науковець вважає таке становище вкрай невірним, з огляду на те, що відкритим є питання щодо можливості судді використовувати вказаний інститут як спосіб обмеження доступу до судочинства, або використовувати його у власних цілях, наприклад у випадку, коли суддя йде у відпустку, щоб уникнути порушення строків розгляду справи. У зв'язку з чим, ним пропонується доповнити ч. 1 ст. 294 КАС України (**редакція від 29.12.2019**) пунктом такого змісту: «Окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції щодо залишення позовної заяви без руху» [221, с. 175]. Цілком поділяючи думку науковця, все ж таки варто зазначити, що на наш погляд, доцільніше, в перше чергу, доповнити відповідним пунктом ст. 169 КАС України (**редакція від 15.08.2020**), яка безпосередньо стосується питання винесення такого рішення судом, як це зроблено законодавцем при регулюванні питання щодо винесення судом ухвали про повернення позовної заяви, відмови у відкриття провадження та відкритті провадження у справі. Особи, що звертаються до суду за захистом, в першу чергу будуть звертати увагу на зміст тієї норми, яка регулює відносини щодо відкриття провадження у справі, й в останню чергу, буде звірятися із іншими пересічними нормами Кодексу.

Найбільш наближеним до нашого дослідження є дисертаційне дослідження Д.Д. Гнап «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» (2019), в якому науковицею було запропоновано ряд змін и й висловлено ряд заперечень щодо діючого КАС України. Дану проблематику Д.Д. Гнап досліджує порівняно давно, її наукові статті з цього приводу було опубліковані ще у 2017 році.

Так, Д.Д. Гнап звертає увагу на те, що з назви глави діючого КАС України (**редакція 15.12.2017**) «Звернення до адміністративного суду і відкриття провадження у справі» прибрали першу частину щодо звернення до адміністративного суду та залишили в назві лише «Відкриття провадження у

справі». Вона, в свою чергу, вважає, що доречніше було б у назві залишити саме першу частину попередньої редакції КАС України, а саме «Звернення до адміністративного суду», наповнивши зміст глави детальною регламентацією процесу пред'явлення адміністративного позову, його змісту та дій судді по прийняттю позовної заяви. Адже звернення до суду – це цілісний процес, комплекс дій особи, яка звертається до суду і судді, по прийняттю позовної заяви, який не можна відокремлювати, оскільки він є послідовним, логічним і нерозривним. Тому, як продовжує Д.Д. Гнап, неправильним є й те, що законотворець залишив у главі, присвяченій відкриттю провадження, статтю про пред'явлення позову і при цьому такі питання як форма і зміст позовної заяви, вимоги до неї регулюються іншою главою КАС України «Письмові заяви учасників». Це ускладнює регулювання процесу, порушує цілісність та послідовність процесуальних дій, як судді так і особи, яка звертається до суду» [61, с. 133].

Не можемо погодитися із науковицею в частині того, що глава 2 Розділу 2 КАС України повинна містити у назві й словосполучення «Звернення до адміністративного суду». Вважаємо, що акцентування на зверненні не є доцільним, оскільки воно являється незмінним етапом стадії відкриття провадження у справі й не потребує уточнення у назві. На наш погляд, назва у діючому КАС України «Відкриття провадження у справі» яскраво підтверджує стадійність судового процесу й сутність його першої стадії. Натомість, слід погодитися із Д.Д. Гнап, у тому, що віднесення питання щодо форми і змісту позовної заяви тощо до іншої глави 1 Розділу 2 КАС України «Письмові заяви учасників» є помилкою. По-перше, з огляду на назву глави можна дійти висновку, що мова йде про заяви, які можуть бути заявлені під час розгляду адміністративної справи. Так, у ст. 159 КАС України (**редакція від 15.08.2020**) зазначено, що «при розгляді справи судом за правилами загального позовного провадження учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно у заявах по суті справи» [127]. При цьому до таких заяв, віднесено і позовну заяву. Як видно

із змісту статті мова йдеться про учасників справи та адміністративну справу взагалі. По-друге, як нами вже було встановлено у підрозділі 1.3, позов стає предметом розгляду адміністративної справи, а особа, що звертається до суду з позовом стає учасником справи тільки після здійснення суддею ряду процесуальних дій й винесення ухвали про відкриття провадження у справі. До цього моменту особа, що звертається, не є учасником справи, а позов не є предметом розгляду справи по суті. А як в такому разі, позовна заява може вважатися заявою по суті справи, якщо до винесення відповідного рішення справи не існує й не існує учасників справи? На підставі цього, вважаємо, доречним підтримати Д.Д. Гнап й запропонувати питання щодо форми і змісту позовної заяви, вимог до неї віднести до глави «Відкриття провадження у справі». Такі зміни будуть слугувати спрощенню регулювання процесу та забезпеченню цілісності та послідовності процесуальних дій, як судді так і особи, яка звертається до суду.

Також Д.Д. Гнап запропоновано у КАС України (**редакція 29.12.2019**): 1) запровадити поділ відомостей, які зазначаються в позовній заяві на: обов'язкові (основні, необхідні); факультативні (додаткові, необов'язкові). Де недотримання обов'язкових відомостей може бути застосовано як самостійну підставу для залишення позовної заяви без руху, тоді як недотримання факультативних може бути підставою для залишення позовної заяви без руху лише в поєднанні з не зазначенням хоча б однієї з основних (необхідних) відомостей [59, с. 220]. Слід погодитися із такою пропозицією й зазначити, що таким чином посиляться гарантія забезпечення доступу до суду;

2) «запропоновано частину 5 статті 59 КАС України фразою «Документи, що підтверджують повноваження представників повноваження представника (представників) не може бути засвідчена (засвідчені) особою, якій його (їх) видано»;

3) частину 2 статті 94 «Письмові докази» КАС України доповнити реченням такого змісту: «Письмові докази (оригінали або копії) подаються належної якості, яка забезпечує можливість встановити їх зміст» [60, с. 15];

4) «абзац 2 частини 5 статті 94 «Письмові докази» КАС України запропоновано викласти в такій редакції «Учасник справи підтверджує відповідність копії письмового доказу оригіналу, який перебуває у нього, з дотриманням приписів Вимог до оформлювання документів ДСТУ 4163-2003, затверджених наказом Держспоживстандарту України від 07.04.2003 № 55. Учасник справи, який подає письмові докази в копіях (електронних копіях), повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу письмового доказу. Учасник справи підтверджує відповідність копії письмового доказу із зазначенням слів «Згідно з оригіналом», назви посади, особистого підпису особи, яка засвідчує копію, її ініціали та прізвища, дати такого засвідчення» [60, с. 15]. Надані рекомендації й пропозиції заслуговують на увагу з огляду на те, що разом із позовом заявник повинен надати й відповідний пакет документів, які мають на меті обґрунтування його позовних вимог.

5) «частину 2 статті 161 КАС України викласти в такій редакції: «суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надсилання (надання, вручення) відповідачу (відповідачам) копії позовної заяви та доданих до неї документів. Копії позовної заяви та доданих до неї документів надсилаються відповідачу (відповідачам) рекомендованим листом з повідомленням про вручення з бланком опису вкладення. Доказом надання, вручення відповідачу (відповідачам) копії позовної заяви та доданих до неї документів є будь-яке письмове підтвердження відповідача (відповідачів) про отримання позовної заяви та доданих до неї документів»» [60, с. 16];

6) «частину 3 статті 169 «Залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви» КАС України запропоновано доповнити такими нормами: «3. Недоліки позовної заяви усуваються шляхом подання заяви про усунення недоліків позову. Заява про усунення недоліків позову має містити: 1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява, зокрема прізвище, ініціали судді, який постановив ухвалу про залишення позовної заяви без руху та надав строк для усунення недоліків позовної заяви; 2) повне найменування,

яке вміщує організаційно-правову форму та назву (для юридичних осіб), ім'я (прізвище, ім'я та по батькові для фізичних осіб), або статус «фізична особа-підприємець», ім'я (прізвище, ім'я та по батькові для фізичних осіб-підприємців) позивача (позивачів); 3) місцезнаходження (для юридичних осіб та для фізичних осіб-підприємців) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб та для фізичних осіб-підприємців); 4) поштовий індекс; 5) назва документа, який подається – «заява про усунення недоліків позову»; 6) виконання вимог, зазначених в ухвалі про залишення позовної заяви без руху або вказівка на виконання у поданій новій (виправленій) позовній заяві» [60, с. 16-17];

7) «правове обґрунтування підстав та виклад фактичних обставин, що унеможлиблюють усунення недоліків, зазначених в ухвалі про залишення позовної заяви без руху; 8) перелік (назви та кількість) документів та інших доказів, що додаються до заяви; 9) підпис позивача або його представника із зазначенням дати. Якщо заява про усунення недоліків позову подається представником, то у ній додатково зазначаються відомості, визначені у пункті 2 частини п'ятої цієї статті стосовно представника. Докази на підтвердження повноважень представника подавати заяву про усунення недоліків позову»; 8) «пункт 3 частини 9 ст. 171 КАС України викласти в такій редакції: «детальний зміст позовних вимог або узагальнений виклад позовних вимог»; 9) частину 2 статті 122 КАС України викласти наступним чином: «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 повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод або інтересів. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог. Цим Кодексом та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень»»; 10) частину 4 статті 169 КАС України доповнити пунктом 10

такого змісту: «якщо справа не підсудна суду, до якого надійшла позовна заява»;11) частину 1 статті 170 КАС України доповнити пунктами 5, 6: «5. Надійшла позовна заява між тими самими сторонами, по той самий предмет і з тих самих підстав щодо якої двічі подавалася заява про її відкликання», «6. Подання позовної заяви прокурором без дотримання вимог частини 4 статті 53 КАС України»» [60, с. 15-18].

Заслуговують на увагу й пропозиції О.М. Величко, які були надані у дисертаційному дослідженні «Представництво прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві» (2019 р.). Так, О.М. Величко виділив наступні основні напрями вдосконалення законодавства, яке регламентує представництво в адміністративному процесі: 1) «внесення змін до КАС України (**редакція 29.12.2019**) та узгодження їх із Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», положеннями Конституції України щодо усунення колізії чинного адміністративного процесуального законодавства, у якому представництво позиціонується як додаткова форма захисту при конституційно закріплений «адвокатській монополії», що, у свою чергу, суперечить конституційному праву на вибір захисника і особи, яка надає правову допомогу; 2) детальна регламентація в КАС України ситуації, коли сторона адміністративного процесу не може забезпечити своє представництво саме адвокатом і подібних випадків; визначення сутності «малозначного спору» та інших нюансів, які впливають з реформи «адвокатської монополії»; 3) детальна законодавча регламентація можливостей участі представника в процесі медіації; 4) внесення змін до КАС України для забезпечення реалізації права на представництво своїх інтересів в адміністративному процесі для посадових осіб органів влади, які характеризуються особливим правовим статусом, на відміну від власне органів влади, їх керівників чи фізичних осіб (наприклад, закріпивши право уповноважених співробітників органу представляти в суді інтереси органу в цілому та його посадових осіб); 5) внесення змін до КАС України щодо участі представників в адміністративному процесі на основі довіреності наряду з договором і законом; 6) удосконалення правового регулювання можливості

представництва прокурором інтересів держави та громадянина, Уповноваженим з прав людини - інтересів громадянина при порушенні його прав, що становить справу суспільного значення тощо; 7) посилення фактичного гарантування державою представницької та адвокатської діяльності і належне закріплення механізмів його реалізації; 8) забезпечення доступності безоплатної правової допомоги, у т. ч. визначення її видів, які можуть здійснюватися тільки адвокатом; 10) удосконалення правового регулювання професійних прав та обов'язків адвокатів; посилення гарантій захисту адвокатської таємниці; 11) впровадження ефективних механізмів притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення гарантій незалежності адвокатів тощо [38, с. 155-156].

Для стадії відкриття провадження у справі надані О.М. Величко рекомендації мають значення з огляду на те, що представник позивача може вступати у адміністративні процесуальні правовідносини представляючи інтереси особи, що вирішила звернутися до суду за захистом через пред'явлення позову. А з винесенням ухвали про відкриття провадження у справі представник стає учасником адміністративного процесу. Тому питання щодо вдосконалення інституту представництва має вагоме значення не тільки для стадії відкриття провадження у справі, а й для всього адміністративного процесу.

Р.М. Кихтюх у своїй дисертації «Правові засади процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві» (2019 р.) пропонує з метою вдосконалення законодавства з адміністративного судочинства України наступне: 1) «виключити п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України (**редакція 29.12.2019**), у якому зазначено, що «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» [128]; 2) основними напрямками вдосконалення законодавства щодо процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві є: а) уточнення положень КАСУ щодо умов укладання сторонами угоди про примирення та наслідків її невиконання; б) розширення прав сторін в процесі врегулювання

спору за участю судді; в) забезпечення відправки судових повідомлень за достовірно встановленими адресами місцезнаходження сторін; г) уточнення правомочностей довіреної особи або уповноваженого представника кандидатів, партій, ініціативних груп референдуму у справах, що пов'язані із виборчим процесом або процесом референдуму; д) розширення підстав заміни сторони із урахуванням втратою спеціального статусу або смерті суб'єкта делегованих повноважень у сфері державної реєстрації [115, с. 137]; 3) «позбавлення прокурора права набувати статусу позивача в адміністративних справах, з огляду на те, що орган, уповноважений здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, завжди повинен мати право на звернення до суду в разі порушення інтересів держави у сфері його управління. У разі набуття прокурором права позивача, за відсутності такого органу або відсутності в нього повноважень щодо звернення до суду, у прокурора немає власного інтересу у спірних правовідносинах, що є однією з головних ознак позивача; 4) позбавити посадових та службових осіб суб'єктів владних повноважень, суддів права виступати відповідачами у адміністративних справах, адже окреслені суб'єкти виступають представниками органів влади, від імені яких діють у процесі реалізації своїх повноважень; 5) суб'єкти владних повноважень мають бути звільнені від обов'язку надсилати іншим учасникам справи копії позовної заяви та доданих до неї документів до подання позовної заяви до суду, оскільки впровадження цього обов'язку не відповідає загальним засадам процесуального порядку відкриття провадження у справі та створює нерівні умови набуття процесуального статусу позивача; 6) включити до переліку підстав для повернення позовної заяви такої підстави як не вплив на момент звернення позивача з позовом до адміністративного суду визначеного законом строку для досудового врегулювання спору є необґрунтованим обмеженням реалізації процесуального статусу позивача в часі, тому така підстава має бути виключена з переліку підстав для повернення позовної заяви» [115, с. 169-178]; 7) «запровадити право сторін на відшкодування витрат на послуги представника без статусу адвоката здатне забезпечити як належний рівень реалізації сторонами

своїх прав та обов'язків у процесі розгляду адміністративними судами справ незначної складності, так і рівні умови реалізації гарантованого Конституцією України права особи на вільний вибір захисника своїх прав (ст. 59 Конституції України); 8) покладання на суд обов'язку перевіряти достовірність указанного в позовній заяві місцезнаходження не тільки відповідача – фізичної особи, а й відповідача – юридичної особи, оскільки це забезпечить здійснення належного повідомлення сторін про місце, дату та час розгляду справи в суді; 9) перелік дій, які суд може визнати зловживанням процесуальними правами, потребує уточнення шляхом виключення таких дій як «подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер, подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав» або «подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями»; 10) ефективним заходом протидії зловживанню сторонами своїми процесуальними правами є оперативний розгляд по суті завідомо безпідставних позовів, відмова у вжитті заходів із забезпечення позову, зупиненні провадження у пов'язаних справах та задоволенні інших клопотань, заявлення яких є свідчить про зловживання процесуальними правами» [115, с. 169-178].

М.І. Поворознюком у дисертаційному дослідженні «Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах» (2019 р.) обґрунтовано доцільність на підставі впорядкованих і доопрацьованих правових норм КАС України, а також напрацьованої судової практики в адміністративних судах України доповнити правові норми КАС України статтями щодо правової регламентації видів адміністративних позовів та визначення поняття «адміністративна справа». Зокрема, він пропонує: 1) «частину першу статті 4 КАС України (**редакція 29.12.2019**) «Визначення термінів», доповнити новим пунктом, у якому подати визначення поняття «адміністративна справа, що має виняткове значення для учасника справи, який

подає касаційну скаргу»; 2) викласти главу 4 КАС України у такій редакції: «Учасники судового процесу. Види адміністративних позовів» та у змісті норм, що будуть міститися у статтях цієї глави, визначити такі види адміністративних позовів: 1) *позов про оскарження* (за позовом про оскарження позивач може вимагати: а) визнання протиправним та не чинним нормативно-правового акту чи окремих його положень; б) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень); 2) *позов про утримання* (за позовом про утримання позивач може вимагати визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій); 3) *позов про вчинення дії* (за позовом про вчинення дії позивач може вимагати визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії); 4) *позов про компетенцію* (за позовом про компетенцію позивач – суб'єкт владних повноважень може вимагати встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) відповідача – суб'єкта владних повноважень); 5) *позов повної судової юрисдикції* (за позовом повної судової юрисдикції позивач може вимагати разом із зазначенням одного з пунктів 1-4 ч. 1 ст. 5 КАС України стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю); 6) **позов про застосування санкцій** (лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, де відповідачем в адміністративній справі є фізична або юридична особа, виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України, з метою забезпечення правомірного вжиття певних санкцій (адміністративно-господарських, фінансових, майнових), інших обмежувальних права заходів до фізичних і юридичних осіб (ч. 4 ст. 46 КАС України)» [187, с. 4, 8, 12].

І.Л. Желтобрюх, досліджуючи у своїй дисертаційній роботі «Адміністративно-процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики» (2020 р.), визначила наступні пропозиції, які на її погляд будуть сприяти підвищенню ефективності діяльності адміністративних судів. Такі зміни повинні торкнутися, перш за все понять,

необхідних для реалізації права на адміністративний позов. Науковиця пише, що для однакового та правильного розуміння понять, необхідних для реалізації права на адміністративний позов та визначення шляхів ведення справи, які синхронізують позицію позивача з динамікою відповідних матеріально-правових відносин та дають їм змогу якнайкраще використати інструментарій адміністративного судочинства, вітчизняне законодавство про адміністративне судочинство потребує незначних доповнень, у яких розкривався б зміст предмету позову, підстав позову, збільшення та зменшення розміру позовних вимог. Чітке нормативне роз'яснення цих термінів, на думку І.Л. Желтобрюх, мінімізує вірогідність добросовісних помилок сторін та непродуктивне використання часу суддів на реагування на них та визначення способів коригування позивачем цих основних елементів його звернення до адміністративного суду за захистом. Науковиця також вважає, що внесення у закон доповнень із зазначеного питання не призведе до його перевантаження нормативно-правовим матеріалом, адже ці доповнення є текстуально невеликими. Так, визначаючи поняття «предмет позову» у положеннях законодавства про адміністративне судочинство, можна, користуючись усталеною судовою практикою, вказати на те, що ним є матеріально-правова вимога позивача до відповідача, а зміною предмета позову є зміна вимоги, з якою позивач звернувся до відповідача. Так само на рівні процесуального закону має бути закріплене конкретне та зрозуміле визначення підстав позову, яке усуне сумніви щодо того, чи обсяг цього поняття включає не лише юридичні факти (фактичні обставини) спірних правовідносин, а й також правове обґрунтування необхідності захисту порушеного права. Окрім того, більш деталізованого правового регулювання потребує питання зміни підстав позову. Поруч із відображенням у положеннях законодавства про адміністративне судочинство докладного бачення цього процесуального явища має бути встановлено, у яких межах можуть змінюватися підстави позову, зокрема чи допустимим є доповнення його новими обставинами за збереження в ньому первісних обставин [90, с. 363].

Також І.Л. Желтобрюх вважає, що корисним нововведенням, яке органічно поєднується з вищенаведеними, є запровадження у процесуальний закон заборони на одночасну зміну матеріально-правових вимог та їх обґрунтування фактичними (що є рівнозначним поданню нового позову), а також висвітлення ознак цієї процесуальної дії. Більше того, для більш поінформованого користування процесуальними правами та уникнення термінологічних непорозумінь, на її думку, слід включити у текст КАС України **(редакція від 15.08.2020)** роз'яснення сутності збільшення або зменшення розміру позовних вимог з урахуванням особливостей адміністративного судочинства. Серед іншого, вкрай важливим є правильне розуміння сторонами того, чи може збільшення розміру позовних вимог у пред'явленні додаткових позовних вимог. Наприклад, чи може вважатися збільшенням розміру позовних вимог порушення питання про визнання протиправним та скасування ще одного рішення суб'єкта владних повноважень, у тому числі за умов, коли це пов'язано з раніше заявленими позовними вимогами підставою виникнення або поданими доказами, а також за якими ознаками відмежувати це від самостійних окремих позовів, які не є основними та похідними та не пов'язані між собою поданими доказами, а отже, не є збільшенням розміру позовних вимог [90, с. 365].

Крім того, на думку І.Л. Желтобрюх, позитивним кроком, спрямованим на оптимізацію адміністративного судочинства у частині, пов'язаній із реалізацією прав та обов'язків сторін, є імплементація процесуальних правил законодавства Сполученого Королівства щодо зобов'язання позивача у разі уточнення чи доповнення позову подавати уточнений чи доповнений позов, а також щодо підготовки сторонами у справі для суду проектів судових рішень, питання про ухвалення яких порушується у процесуальних документах сторін.

Наступним складником концептуальних засад удосконалення нормативної фіксації та реалізації адміністративно-процесуального статусу сторін, за твердженням І.Л. Желтобрюх, є напрям запровадження процесуальних правил подання та прийняття позовів громадських об'єднань у справах, у яких питання, котрі вирішуватимуться під час судового провадження, належать до їхніх

статутних завдань, та позовів фізичних та юридичних осіб в інтересах невизначеного кола осіб [90, с. 363-364].

Більш того, І.Л. Желтобрюх надає деякі рекомендації щодо перспективних напрямів удосконалення використання процесуальних преклюзій в адміністративному судочинстві. Так, на її думку, одним із концептуальних напрямів оптимізації правового регулювання преклюзії повторного позову в адміністративному судочинстві є визначення підстав та меж втрати права на пред'явлення матеріально-правових вимог, що хоча й впливають із правовідносин, що були предметом судового розгляду, який завершився постановленням остаточного судового рішення, але без поважних причин не були пред'явленими у тій справі. Також простором для вдосконалення преклюзії повторного позову в адміністративному судочинстві, за твердженням науковицею, є можливість застосування преклюзії повторного позову не лише до безпосередніх сторін справи, а й до осіб, що мають особливо тісний правовий зв'язок зі сторонами справи та у зв'язку з цим вважаються такими, інтереси яких були належним чином представлені стороною цієї справи [90, с. 371]. Отже, для максимально повного використання потенціалу преклюзії повторного позову без неприйнятних ризиків непродуктивного обтяження пошуком та сповіщенням усіх можливих осіб з особливо тісним правовим зв'язком зі стороною у справі слід на основі доктринальних та нормативно-правових джерел зарубіжних країн визначити випадки, коли має місце або презюмується особливо тісний зв'язок між стороною у справі та третьою особою. Також законодавство про адміністративне судочинство має закріпити механізм повідомлення особливо тісно пов'язаних осіб про відповідну справу із застереженням про те, що з моменту повідомлення вони вважаються залученими до участі у справі та будуть зв'язані преклюзивними наслідками судового рішення, у тому числі тими, що передбачені преклюзією спростування встановлених судом обставин справи [90, с. 373].

Узагальнюючи викладене слід констатувати, що у науці з адміністративного процесуального права ведеться активний пошук шляхів

вирішення існуючих законодавчих проблем, що не тільки можна вважати позитивною тенденцією, а й прагненням всієї наукової спільноти удосконалити діюче адміністративне законодавство й привести його до відповідності із світовими стандартами, де головною цінністю є права, свободи та інтереси громадян. Однак, як слушно зауважує І.А. Качур, «... залишається тенденція мінімального урахування наукових пропозицій у законотворчій діяльності. За даними досліджень, які щорічно проводяться Інститутом законодавства Верховної Ради України, 90% дисертацій містять конкретні пропозиції щодо удосконалення правил здійснення адміністративного судочинства. Але, лише деякі з них знаходять відображення в законі (законопроекті)». Віддаленість законотворчої діяльності від наукової, як зауважує А.О. Черникова, вкрай негативно впливає на ефективність нормативно-правової бази, зумовлює прогалини і колізії, знижує якість нормопроєктування, призводить до безсистемності внесення змін і доповнень до законодавчих актів» [112, с. 169-170].

3.2 Удосконалення правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі із врахуванням закордонного досвіду

Проведене дослідження дозволяє запропонувати авторське бачення певних способів вирішення виявлених під час наукової розвідки проблем. В даному підрозділі маємо на меті систематизовано викласти відповідні пропозиції, враховуючи закордонний досвід врегулювання аналогічних питань. Отже, полягатимуть вони в наступному.

Щодо правового регулювання визначення учасників адміністративної справи на стадії відкриття провадження[54, с. 12].

1. *Суб'єкт владних повноважень як позивач.* При визначенні поняття сторін адміністративного процесу в діючій редакції КАСУ наявна певна заплутаність, яка, як було продемонстровано у підрозділі 1.4, породжує численні спори в наукових колах щодо співвідношень окреслених у вказаному підрозділі

понять та щодо того, хто саме може стороною/учасником адміністративного процесу чи адміністративної справи. Не менше плутанини викликають і суперечки щодо того чи може бути позивачем орган державної влади, публічної адміністрації. І хоча, ч.5 ст.46 КАСУ визначено чотири чіткі та одна розмита (зазначення «в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом» [127] без чіткого окреслення цих випадків або їх характерних ознак) підстави для того, щоб в ролі позивача виступав суб'єкт владних повноважень, все ж дискусії з цього приводу продовжують існувати. Натомість в Кодексі адміністративного судочинства РФ, по-перше, наявне поняття позивача, по-друге, зазначено, що адміністративним позивачем розуміється особа, яка звернулась до суду для захисту своїх прав, свобод, законних інтересів, або особа, в інтересах якої подано заяву прокурором, органом, що здійснює публічні повноваження, посадовою особою або громадянином, або прокурор, орган, що здійснює публічні повноваження, або посадова особа, які звернулися до суду для реалізації покладених на них контрольних та інших функцій (ч. 2 ст.38 КАС РФ [121]). Вважаємо, що п.5 ч.5 ст. 46 КАСУ потребує уточнення 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». Саме в такий спосіб буде: 1) забезпечено ясність щодо визначення тих випадків, коли суб'єкт владних повноважень правомірно подає позов до громадян, іноземців чи осіб без громадянства, громадських об'єднань, юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень; 2) встановлено орієнтир для визначення законом тих випадків, коли доцільно наділяти суб'єкта владних повноважень відповідним правом, тобто в рамках виконання контрольних функцій.

2. *Учасники судового провадження.* § 33 Адміністративно-процесуального кодексу ЧР окреслює коло учасників судового провадження та осіб, які діють від їхнього імені. Ч. 1: учасниками виступають позивач та відповідач або особи, які передбачені вказаним кодексом; відповідач завжди має бути передбачений законом. Ч. 2. Особа, яка наділена правами та обов'язками, а також

адміністративний орган мають право бути стороною в судовому провадженні; в інакшому випадку стороною може бути особа, якій це дозволяє закон. Ч. 3: Учасник може самостійно вчиняти дії в процесі (далі йменується «процесуальна компетенція») в тій мірі, в якій компетенція полягає в набутті прав та взяття на себе обов'язків своїми власними діями. Процесуальну дієздатність також має адміністративний орган та особа, яка законом уповноважена подавати пропозиції. Ч.4 Юридичну особу може представляти особа, яка уповноважена на це у відповідності до спеціального закону. Юридичну особу не може представляти особа, інтереси якої вступають у протиріччя із інтересами юридичної особи. Будь-яка особа, яка діє від імені юридичної особи, повинна довести свої повноваження на це на вимогу суду. Від імені юридичної особи може виступати тільки одна особа одночасно. Ч. 5: Якщо спеціальним законом не передбачено інше, то його керівник або інша особа, яка уповноважена на це відповідно до внутрішніх правил, може діяти від імені адміністративного органу. Ч. 6: Якщо учасником виступає держава, то від її імені діє та особа, яка передбачена спеціальним законом. Ч. 7. Якщо суд виступає стороною судового провадження, то його голова діє від імені відповідного сенату. Ч. 8. Якщо декілька осіб подають спільну заяву, то кожна із них діє в судовому процесі від свого імені та має наслідки тільки для своєї особи [290].

Статтею R 431-9 Кодексу адміністративного правосуддя Франції детально визначено перелік тих суб'єктів, які повинні підписувати позовну заяву на звернення до адміністративного суду. Зокрема, у вказаній статті зазначено, що у відповідності до положень статей Кодексу, якими окремим посадовим особам надається відповідна юрисдикційна компетенція, а саме Президенту Вищої комісії щодо засвідчення особистості професійних журналістів, Генеральному директору Національного управління Центру практикуючих лікарів та керівництву державної служби лікарень, директору регіонального агентства охорони здоров'я або директору органу соціального забезпечення, всі заяви від їх імені та всі документи, що стосуються втручання до процесу вирішення адміністративної справи, повинні бути підписані відповідним міністром. При

цьому вказаною статтею чітко визначено умови делегування права підпису міністром певним особам (керівниками децентралізованих служб цивільної адміністрації або префектам регіону чи області у певних визначених законами випадках) відповідним указом міністра. Наступною статтею чітко визначено хто може представляти державу в суді – префект або префект регіону в залежності від виду публічно-правового спору. Так само детально щодо кожного окремого випадку чітко виписано хто може бути учасником судового процесу у вирішенні адміністративної справи в статтях R 431-1 – 432-4 [285].

Як бачимо, два наведені приклади закордонної практики врегулювання статусу учасників судового процесу в адміністративному судочинстві є прямо протилежними: якщо у французькому законі всі процедурні аспекти підписання заяви, осіб, що можуть приймати участь в процесі, є досить детально прописані, то в чеському законі навпаки, визначено тільки основні керівні засади такої участі. КАСУ в цьому розрізі знаходиться посередині: в ньому достатньо детально прописані переліки різних суб'єктів (наприклад, замість «юридичні особи» в положеннях ст. 43, ст. 46 вживається «підприємство, установа, організація»; замість «суб'єкт владних повноважень» перелічуються всі можливі державні органи, органи місцевого самоврядування, вказується «інші державні органи», тощо), але при цьому процедурні аспекти, такі, наприклад, як обов'язковість підпису вище стоячого в порядку підлеглості органу у разі, якщо позивачем виступає суб'єкт владних повноважень, або необхідність підпису позову всіма заявниками, коли подається колективний позов не визначені в КАСУ. Водночас, п.3 ч. 4 ст. 169 КАСУ встановлює, що позовна заява повертається позивачеві, якщо 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 [127]. При цьому, логічно, що коли до суду надходить позовна заява від суб'єкта владних повноважень він повинен перевіряти чи є посадова особа, яка в ньому вказана, уповноваженою на такі дії. З положень КАСУ виходить, що позов повинен бути підписаний особисто позивачем (до власноручного підпису прирівнюється

електронний підпис) або його представником. Від імені суб'єктів владних повноважень в Україні можуть виступати керівники, члени виконавчого органу, інші особи, уповноважені на те спеціальним актом, або представники. Не визначено хто саме представляє державу в адміністративному судочинстві, зокрема, вказівка, що держава, АРК та територіальна громада беруть участь через відповідний орган державної влади, створює певний бар'єр для громадян у визначенні конкретного відповідача. В якості позивача держава виступає в особі відповідних державних органів або прокурора, який може представляти інтереси держави. На нашу думку, відсутність конкретики (а, можливо, і взагалі відповідної посадової особи в самій структурі державних органів) у визначенні суб'єктів, які представляють державу як сторону адміністративного процесу, є недоліком правового регулювання. По суті позов завжди звернений до органу публічної влади і не звернений до держави в рамках адміністративного судочинства. У Франції існує посада префекту (або префект регіону), які саме і представляють державу в таких справах. Причому ці посади не заміняють можливість подання громадянином позову до органу публічної служби як суб'єкта владних повноважень, оскільки співіснують паралельно, тим самим забезпечуючи дійсну участь держави у вирішенні публічно-правових спорів. Також цікавим для дискусій та обдумування могли би стати норми про необхідність підпису позову суб'єкта владних повноважень вище стоячим в порядку підлеглості суб'єктом владних повноважень. В такий спосіб забезпечувалася би більша взаємодія між органами державної влади, що сприяло би удосконаленню діяльності державних органів через обізнаність із реальними проблемами, з якими стикається підпорядкований орган та врахування цих проблем в подальшій нормотворчій та правозастосовчій діяльності.

Другим проблемним питанням визначенням учасників адміністративного процесу та реалізації права на подання позову є подання *колективного позову*[50, с.71]. Прямо це право не визначено положеннями КАСУ, однак, воно все ж передбачено п.3. ч.2 ст.172 КАСУ суд може об'єднати в одне провадження декілька справа за позовами різних позивачів до одного й того самого

відповідача [127]. Відповідно, це положення слугує підставою для подання колективного позову до адміністративного суду. Такою є, наприклад, справа №160/12878/19[262], яка знаходилася на розгляді в Дніпропетровському окружному адміністративному суді. І, якщо практика європейських держав-членів щодо подання та задоволення колективних адміністративних позовів є досить поширеною, то в Україні вона є поодинокую, а головне неурегульованою. Не визначено хто саме буде представником значної кількості позивачів, не встановлено можливу максимальну кількість таких позивачів.

§ 34 Кодексу ЧР визначає осіб, які беруть участь у провадженні. Ч. 1 Особи, які беруть участь у провадженні, – це особи, прав та обов’язків яких безпосередньо стосується прийняття оскаржуваного рішення або їх стосується те, що рішення не було прийнято, а також ті, кого може безпосередньо стосуватися його скасування або видача відповідно до проекту заяви судового рішення, якщо вони не виступають учасниками та прямо заявили, що вони будуть реалізовувати права сторін провадження у процесі. Ч. 2: Позивач зобов’язаний вказати у клопотанні осіб, яких потрібно брати до уваги як осіб, що беруть участь у провадженні, якщо вони йому відомі. Голова Палати інформує таких осіб про триваюче провадження та запрошує їх заявити у межах встановленого строку, чи будуть вони здійснювати права особи, яка бере участь у провадженні в процесі; таке повідомлення може бути зроблене лише протягом визначеного судом періоду. Одночасно із запрошенням зробити заяву їм роз’яснюються їхні права. Голова палати повинен діяти у вказаному порядку і в тому випадку, якщо під час судового процесу буде встановлено, що існує інша така особа...Ч. 3 Особа, яка бере участь у провадженні, має право подати письмові заяви, ознайомитися з матеріалами справи, бути повідомленою про проведення слухання та вимагати надання їй слова під час слухання справи. Їй вручаються позов, наказ про зупинення дії, наказ про вжиття тимчасових заходів та рішення про припинення провадження у суді. Особа, яка бере участь у процесі, не може розпоряджатися предметом судового провадження. Ч. 4: Суд постановляє постановою, що особа, яка домагається статусу особи, яка бере

участь у процесі, і не відповідає цим умовам, не є особою, яка бере участь у процесі. Ч. 5: Якщо кількість осіб, які беруть участь у провадженні, надзвичайно висока, і індивідуальне здійснення їхніх прав може поставити під загрозу швидкий хід розгляду справи, суд постановляє, що особи, які беруть участь у провадженні, можуть реалізовувати свої права в процесі через спільного представника за їх вибором. Якщо загальна кількість обраних уповноважених зростає до більш ніж 10 і сторони в процесі не погоджуються щодо вибору, вибір здійснюється судом з урахуванням інтересів осіб, які беруть участь у провадженні. Спільний представник здійснює права осіб, які беруть участь у провадженні, яких він представляє [290].

Відносно представництва декількох фізичних чи юридичних осіб Кодекс Франції вимагає чіткого зазначення конкретного представника та його підпису. Якщо представник у позові не зазначений, то реєстр інформує першого з тих, хто перелічений в позові як заявники, що він є представником. В такому випадку іншим заявникам доведеться просити суд, аби він призначив іншого одноосібного представника із їхнього переліку заявників. Робляться всі ці дії через відповідну електронну систему (R 411-6).

Отже, з викладеного вбачається можливим запропонувати наступні положення щодо колективних позовів до КАСУ.

Стаття «Колективний адміністративний позов»

1. Адміністративний позов може бути подано колективно. Позов має бути підписаний всіма заявниками. В позові повинно бути визначено одного позивача, через якого будуть здійснюватися всі процесуальні дії за даним позовом. У разі, якщо в колективному позові не міститься визначення конкретного позивача, це слугує підставою для повернення позову для виправлення недоліків. У разі повторного надходження колективного позову без визначення одного позивача, це не може слугувати підставою для відмови у відкритті провадження у справі. Його може призначити суд з переліку вказаних заявників. Суд має право призначити таким позивачем першого із заявників або визначити іншого з

урахуванням інтересів заявників. Спільний позивач здійснює права осіб, які беруть участь у провадженні, яких він представляє.

2. Позивач має право мати представника. Погоджувати особу представника із іншими позивачами не вимагається.

3. Рішення, прийняте щодо предмету позову, має юридичні наслідки для кожного заявника. У разі вирішення питання щодо компенсацій, у резолютивній частині рішення суд зобов'язаний вказати в якій частині рішення стосується кожного із заявників».

Вирішення проблеми відсутності можливості подання колективного позову сприятиме уникненню перевантаженню судів значною кількістю аналогічних позовів без необхідності вчиняти додаткові дії щодо розгляду кожного з них та подальшого об'єднання позовів. Важливо також зазначити, що обов'язковість визначення одного представника від позивачів (який не є представником в процесуальному розумінні КАСУ, а є представником сукупності позивачів, тобто цей представник також має право бути представлений представником в процесуальному розумінні, тобто адвокатом) суттєво скоротить строки розгляду адміністративного позову, при цьому у зв'язку із тим, що захисту підлягає порушене або оспорюване право чи законний інтерес не одного, а декількох позивачів, це слугує підставою для того, щоб навіть за відсутності такого представника позов був прийнятий до розгляду. В такому разі пропонуємо для запозичення «прямий» підхід французького законодавця: представником є той, хто першим вказаний у позовній заяві. Але, розуміючи менталітет українського громадянина, паралельно пропонуємо залишити для судді діяти на власний розсуд із урахуванням інтересів позивачів. Натомість у згаданій вище справі Дніпропетровського окружного адміністративного суду позовна заява була повернена як така, що підписана особою, яка не має права її підписувати, через те, що серед наданих до суду документів не було надано тих, які б підтверджували волевиявлення заявників на надання повноважень конкретному адвокату.

3. *Представництво*. У справах незначної складності КАСУ допускає участь в якості представника фізичної особи, яка має адміністративну процесуальну дієздатність. З однієї сторони, це спрощує реалізацію права на звернення за судовим захистом та забезпечує доступ до суду, проте з іншої сторони європейська практика йде таким шляхом, що передбачає тільки два види представників – законні та юристи (в деяких випадках тільки адвокати).

За справедливим висловом д.ю.н, судді, А.О. Солов'йова, «за загальним підходом у світі представництво в суді без адвоката в принципі є можливим, але тільки в дуже обмеженій кількості випадків» [237, с. 138]. Згідно із законодавством Французької Республіки, представництво і допомога в суді (*Représentation et assistance en justice*) за загальним правилом здійснюються адвокатами. Виходячи з ст. 4 Закону Франції № 71-1130 від 31.12.1971 «Про реформування деяких судових і юридичних професій»(із доповн.), ніхто, якщо він не є адвокатом, не має права надавати юридичну допомогу або представляти сторону, складати процесуальні документи і брати участь у справі в яких би то не було судах і судових або дисциплінарних органах відповідно до положень, що регулюють правовий статус адвокатів при Державному раді і Касаційному суді. Відповідно до статті R 431-2 Кодексу адміністративної юстиції Франції (*Code de justice administrative*) скарги і супроводжуючі пояснення повинні, під загрозою їх неприйнятності, представлятися або за допомогою адвоката, або адвоката при Державний раді і Касаційному суді. У деяких спеціально обумовлених випадках представник в суді нижчих інстанцій може не бути адвокатом[237, с. 139].

§ 35 Кодексу ЧР визначає правила представництва. Ч. 1 Учасник, який не наділений процесуальною дієздатністю, повинен бути представлений в процесі законним представником. Ч. 2 Якщо інше не передбачено законом, учасника може представляти юрист або інша особа, яка надає спеціалізовані юридичні консультації у відповідності до спеціальних актів, якщо предмет справи відноситься до її сфери діяльності. За представництво передбачається винагорода...Ч. 3 Позивач може бути представлений також профспілкою, членом якої він є. Від імені профспілки виступає її уповноважений співробітник

або член [290]. Наступні ч. 4 – ч. 10 визначають правила щодо представництва у різних категоріях справ. Спільним для всіх цих правил є те, що представником може бути тільки юрист, тобто особа, яка отримала вищу юридичну освіту, причому у деяких випадках ця особа повинна мати спеціальні знання та практику саме у визначеній сфері (наприклад, представляти іноземців у справах, що їх стосуються, як-то обмеження їх свободи чи адміністративна депортація, можуть тільки юридичні особи, серед видів діяльності яких вказано надання саме таких послуг – надання допомоги іноземцям та біженцям. Від імені такої юридичної особи може виступати тільки юрист із відповідною вищою юридичною освітою).

А.В. Хворостянкіна, цитуючи доповідь Поля Лемменса, підкреслює, що право на доступ до суду має бути ефективним. Ця вимога в складних справах включає в себе *систему правової допомоги* заявникам, які не мають змоги сплатити за послуги юриста (в цьому аспекті можна зазначити справу Європейського суду *Airey v. Ireland* від 9 жовтня 1979, в якій Європейський суд підкреслив, що в цивільному процесі надання правової допомоги не є абсолютно обов'язковим, як в кримінальному процесі. Однак, надання правової допомоги є необхідним у випадках, коли особа сама не може представляти свої інтереси або в разі, коли національний закон визнає юридичне представництво обов'язковим)[266].

Видається, що громадянину досить складно розібратися в тому чи справа, відносно якої він збирається подавати позов до адміністративного суду, є значної чи незначної складності. Окрім того, в практиці інших країн, наприклад, Латвії, Греції вже було констатовано надмірну необмеженість громадян щодо звернення до адміністративного суду, що тим самим перевантажувало суди, оскільки суддям потрібно було витратити час на розгляд таких непрофесійних позовних заяв. Латвія пішла шляхом суттєвого підвищення судових зборів, відсіявши в такий спосіб осіб, який заради спортивного інтересу, набуття практики чи через образу на орган державної влади могли подавати адміністративний позов до суду. Вважаємо, що представником навіть у справах незначної складності все ж повинна бути особа, яка принаймні володіє основами права та законодавства,

тобто отримала юридичну освіту. Це зменшить потік некваліфікованих позовних заяв та зекономить час суддів на їх вивчення. Тим більше, що особа із юридичною освітою теоретично повинна вміти відрізнити справу значної складності від незначної. Отже, 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*».

Щодо правового регулювання подання позову [53, с. 93]. Як вже зазначалося вище, в національному адміністративно-процесуальному законодавстві передбачено письмову форму подання позову. Щодо викладеного, цікаво відмітити, що, наприклад, в Законі ЧР «Адміністративне судочинство» в ч.2 § 37 зазначено, що заява позивача може бути подана письмово, усно в протоколі або в електронній формі. Якщо ж відповідна заява була подана в іншій формі, то протягом трьох днів з моменту її подання, вона повинна бути підтверджена письмово із ідентичним змістом, інакше вона не буде прийнята до уваги. Якщо заява подається колективним органом або особою, то вона має бути підкріплена поданням копії рішення колективного органу або особи про подання заяви до суду. Ч.3 цієї статті вказується, що особа, яка подає позов (заяву) надає особисті дані тільки в необхідному обсязі щодо конкретної адміністративної справи, зокрема, це ім'я, прізвище та адреса, за якою мають бути доручені в подальшому документи. До позову повинні бути долучені документи, на які посилається заявник. Всі документи, які повинні бути вручені іншим сторонам та особам, що приймають участь в справі, повинні бути надані в достатній необхідній кількості [290]. Означене дозволяє зробити висновок про те, що в деяких інших країнах-членах ЄС, після проведення реформи щодо приведення їхнього судочинства до стандартів ЄС, можливості осіб щодо звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів, є більш ширшими, що проявляється у наступному: 1) більша доступність до суду через можливість подати заяву не тільки письмово, але і усно, і в електронній формі;

2) менша кількість вимог щодо ідентифікаційних даних як до позивача, так і до інших учасників справи.

Відмітимо, що ст. 44 КАС України серед прав та обов'язків учасників справи також передбачає можливість подавати всі документи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених Кодексом. Однак, ст. 160 КАС України не згадує про цю можливість, визначаючи тільки письмову форму позову. Вважаємо, що цю правову неточність слід виправити шляхом внесення змін до ст.160 КАС України. Потребується доповнення ст. 160 КАС України зазначенням, що позов може бути подано і в електронній формі на умовах, визначених в Кодексі.

Також слід звернути увагу і на вимогу ч. 11 ст. 45 КАС України, відповідно до якої, якщо позивач звернувся до суду в електронній формі, то всі заяви по суті справи, клопотання та письмові докази повинні подаватися виключно в електронній формі, крім випадків, коли суд надасть дозвіл на їх подання в паперовій формі. Видається, що така вимога, з одного боку, спрощує суду ведення діловодства та підтримує його у певному порядку, проте, з іншого боку, ускладнює для позивачів взаємодію із судом необхідністю отримувати вказаний дозвіл.

З цього приводу слід вказати, що цікава практика використання електронної форми подання заяви та інших необхідних документів існує у Франції. Так, згідно із R 414-1, позов під час подання адвокатом, юристом до Державної Ради та до касаційного суду, особою публічного права, окрім муніципалітету з населенням менше 3500 людей або юридичної особи приватного права, повинен бути поданий в електронному вигляді за допомогою спеціального комп'ютерного додатку, що є доступним в мережі Інтернет. Недотримання електронної форми тягне за собою неприйнятність позову. Відповідно до R 414-2, фізичні та юридичні особи приватного права, які не представлені юристом, за виключенням осіб, відповідальних за постійне керівництво державною службою, мають право, а не обов'язок на відправлення

свого позову за допомогою телесервісу, доступного через мережу Інтернет. При цьому документи, що подаються до суду в подальшому, також повинні бути відправлені до суду за допомогою того ж самого телесервісу. Недотримання цієї вимоги тягне за собою виключення цих документів із обговорення та неприйняття до уваги. Для користування вказаним сервісом позивач або його представник повинні бути зареєстровані в ньому. Згідно із R 414-4, якщо позивач подає позов від імені декількох фізичних чи юридичних осіб, то він повинен бути підписаний всіма заявниками. Наступна стаття R 414-5 вказує, що якщо позивач використав для звернення електронну форму, то він звільняється від обов'язку подавати копії всіх документів до суду. Важливі правила подання позову в електронній формі містяться в цій статті, вони детально описують процедуру подання позову та документів. При цьому за кожний невірно поданий документ (тобто який не містить точної назви, не містить опису змісту, за подання кожного окремого документу не окремим файлом) настають наслідки у вигляді неприйняття документу до розгляду, до неврахування у судових дебатах та до видалення взагалі такого документу. Також вказано, що електронний сервіс має функцію опису всіх прикріплених документів, яку обов'язково слід використати відповідно до вимог. Водночас цією ж статтею встановлено правило, згідно із яким, якщо характеристики окремих доказів або документів перешкоджають їхньому поданню в електронному вигляді, то вони передаються до суду на фізичному носії в супроводженні відповідної кількості копій. Але при цьому позивач обов'язково повинен заявити про вказану дію у відповідному розділі додатку або телесервісу. Всі формальні дії виконуються в електронному вигляді, при цьому отримання всіх процесуальних документів від суду позивач повинен підтверджувати електронним підписом [285]. Також Кодексом передбачено випадки, коли позивач може пред'явити документи так би мовити конфіденційно особисто в подвійному конверті, зокрема, у справах коли певна інформація або документ є предметом спору, із відповідною відміткою (R 412-2-1).

Із викладеного можемо зробити висновок про те, що французьке процесуальне адміністративне законодавство передбачає більш детальне

визначення порядку та умов реалізації права, а іноді обов'язку, звернення до суду із позовною заявою через електронні сервіси, але водночас не вимагає отримання жодного дозволу на вчинення певних процесуальних дій, чітко прописавши всі можливі випадки та, тим більше, передбачивши в самому додатку, через який здійснюється електронна взаємодія позивача та суду, функцію офіційного попередження суду про подання документів на законних підставах не в електронному вигляді.

Ч. 4 ст. 160 КАС України містить правило, згідно із яким «на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви»[127]. Маємо зауваження до цього положення КАСУ наступного змісту. Якщо Україна має на меті реформу публічної адміністрації та публічного адміністрування задля побудови справжньої європейської держави, в якій повинно змінитися відношення до надання послуг населенню органами публічної адміністрації[248], то видається, що якщо позивач просить про надання допомоги в оформленні позовної заяви, то йому повинна бути надана допомога і ця повинність мала би виступати обов'язком службовців апарату адміністративного суду, а не правом, яке об'єктивовано поняттям «може».

Щодо правового регулювання предмету та підстав позову як підстави відкриття провадження в адміністративному судочинстві. Предметом позову в адміністративному судочинстві можуть бути спори, що виникли із питань, врегульованих ст. 19 КАС України. Зокрема, цією статтею визначається предметна юрисдикція адміністративних судів, а отже питання (спори), що виходять за межі, окреслені цією статтею, не можуть бути предметом адміністративної справи та предметом позову в адміністративному судочинстві. Певне уточнення предмету можливого адміністративного позову можна також знайти і в наступній статті 20 КАС України, в якій здійснюється розмежування предметної юрисдикції та визначаються категорії справ, які вирішуються місцевими загальними судами.

Слід підкреслити, що закордонна практика визначення предмету позову є різноманітною та, відповідно, залежить від усталених традицій побудови та підпорядкування (чи незалежності) судових органів (в деяких випадках квазісудових чи взагалі несудових адміністративних органів[251]). В Україні статтею 221 КУпАП передбачено ряд правопорушень, за вчинення яких рішення про накладення адміністративних санкцій приймають суди загальної юрисдикції, а у разі прояву неповаги до суду або до Конституційного Суду (ст. 185-3 КУпАП) адміністративні суди як суди першої інстанції (ст. 221-1 КУпАП). Тобто окреслене коло правопорушень становить собою різновид позовів про застосування санкцій (за визначенням М.І.Поворознюка[187, с. 4-5]). З цього приводу О. Зубов вважає, що позитивним є досвід, згідно із яким в більшості країн Західної Європи санкції за адміністративні проступки накладають адміністративні органи (органи публічної адміністрації), а в суді здійснюється тільки розгляд скарг на рішення адміністративних органів щодо застосування санкцій. В такий спосіб суди не перевантажені справами цієї категорії, на відміну від України[105, с. 60]. Отже, можливо, доцільно біло би відокремити справи про адміністративні правопорушення та виключити їх з-під юрисдикції адміністративних судів.

Відмітимо ще один момент в чеському законодавстві, який привертає увагу своєю лаконічністю. Згідно із § 68 вказаного чеського закону, позов не може в якості предмету мати оспорування тільки мотивів прийнятого публічним органом рішення. Вказане також вважаємо прийнятним для законодавчого закріплення в національному КАС, оскільки це сприяло би більш чіткому розумінню потенційними позивачами меж своїх дій.

Розглядаючи питання про предмет позову в адміністративному судочинстві, слід також звернути увагу на те, що в зарубіжних країнах, як правило, *зверненню до суду обов'язково повинна передувати процедура адміністративного оскарження рішення, дій чи бездіяльності*[48, с. 90].

Українська система адміністративного судочинства має відмінності від закордонних за типом, тому національний КАС не містить такого положення, яке

б вимагало попереднього звернення до адміністративних органів в порядку підлеглості чи в порядку адміністративної юстиції до моменту подання позову до суду. Водночас, з 2017 року було запроваджене обов'язкове адміністративне оскарження, зокрема п.4 ч.4 ст.169 КАС України встановлено: «позовна заява повертається позивачеві, якщо... 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 сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору»[127]. Зауважимо, що мова йде про різні підходи в даному разі. Якщо закордоном законодавець вимагає від позивача спочатку вирішити спір в адміністративному порядку, то український таку вимогу не встановлює для всіх публічно-правових спорів та позовів, а тільки для окремих. Водночас, український законодавець достатньо розміто вказує на те, що це правило стосується тільки певних визначених законодавством випадків. Прямого відсилання до переліку цих випадків КАС України не містить. Це порушує основну засаду забезпечення права доступу до суду та судового захисту. Як вірно відмічено на сайті Міністерства юстиції України, «вимога ефективності передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми виписані таким чином, що створюють певну невизначеність (наприклад, щодо того, як визначити юрисдикцію суду, як обрахувати строки подання скарги проти адміністративного акта), особи, чії заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду (Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 в справі *de Geouffre de la Pradelle v. France*, *Publ. Court*, Series A, vol. 253-B)»[266]. Відтак, відсутність чітко визначених випадків обов'язкового досудового врегулювання спору наряду із передбаченням ненадання доказів як підстави повернення позовної заяви порушує основні засади забезпечення доступу до суду та прозорості. Якщо законодавець вирішив зробити відсутність означених доказів підставою повернення заяви, то він повинен був передбачити прозорі положення щодо визначення конкретного переліку тих категорій справ,

вирішенню яких в судовому порядку обов'язково повинно передувати досудове врегулювання спору.

Окремо відмітимо певну неузгодженість позицій на практиці щодо вказаного положення КАС України. Так, як вже зазначалося, в.о.голови ВАС України М. Смокович вважає, що досудове врегулювання спору представляє собою «обов'язкове адміністративне оскарження перед зверненням до суду, яке дозволить вирішувати більшість нескладних адміністративних спорів ще до передачі їх до суду. Крім цього, такий порядок звернення забезпечить надходження до судів лише складних справ. Ще одним позитивним моментом обов'язкового досудового врегулювання спору є забезпечення більш швидкого і менш формалізованого порядку вирішення нескладних спорів, у порівнянні із більш тривалим і формалізованим судовим процесом. До того ж, такий механізм вирішення питання для зацікавлених осіб буде дешевшим, ніж оскарження у судовому порядку»[236]. Натомість ще у 2013 році, до прийняття нової редакції КАС України, Івано-Франківським окружним адміністративним судом досудове врегулювання спору розкривалося як «спроба повного або часткового вирішення публічно-правового спору за допомогою судді з врегулювання спорів, шляхом проведення переговорів між учасниками справи адміністративної юрисдикції, підсудної Івано-Франківському окружному адміністративному суду, з метою економії часу та коштів як сторін, так і держави»[191]. Однак, це є хибний підхід, який, можливо, викликаний тим, що на той момент часу поняття досудового врегулювання спору як адміністративного оскарження ще не існувало. Натомість по суті в указаному Положенні мова йде не про досудове врегулювання спору, а про врегулювання спору за участю судді.

Розуміння досудового врегулювання спору як вирішення спору за участю судді знаходимо і в наукових дослідженнях. У 2015 році С.С. Білуга в своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому саме даному питанню, розкривав досудове врегулювання адміністративно-правового спору як «особливу примирювальну процедуру узгодження позиції сторін адміністративного спору за допомогою судді-посередника (медіатора) шляхом проведення переговорів з

метою прийняття компромісного рішення та задоволення інтересів сторін спору»[30, с. 7]. Вбачається змішування понять «досудове врегулювання адміністративного спору» та «врегулювання спору за участю судді». Так само і О.Глуханчук плутає поняття досудового врегулювання спору із врегулюванням спору за участю судді [287].

Н. Кучерук, в інтерв'ю виданню «Закон і Бізнес» говорить про те, що «врегулювання спору за участю судді є спеціальною судовою (а не позасудовою) процедурою, що проводиться за правилами Кодексу адміністративного судочинства. Її застосування допускається за наявності кількох умов. Законодавець дозволяє використовувати вказаний процесуальний інститут у всіх справах, крім визначених гл.11 розд. II КАС (за винятком справ, указаних у ст.267 цього кодексу, та типових справ)»[158]. Далі адвокат-практик пише про те, що цей інститут є неефективний в сучасній українській практиці через ряд причин, серед яких і недосконалість чинного законодавства, і неможливість державних органів виходити за межі наданих їм повноважень та цитує ст.190 КАС України, яка містить положення щодо примирення сторін, а не досудового врегулювання спору.

В цілому, слід констатувати, що досудове врегулювання спору за своїм прямим змістом як процедура адміністративного оскарження є малодослідженим явищем в українській науці. Натомість серед досліджень досудового вирішення приватноправових спорів наявні досить ґрунтовні аргументовані роботи щодо чіткого, на нашу думку, розмежування понять «досудове»/ «альтернативне»/ «позасудове» врегулювання спорів. Такою є робота Р. Ханік-Посполітак та В.Посполітака 2019 року. Вчені вірно зауважують, що «до» вживається для позначення події, явища, якому передуює яка-небудь інша подія, явище, тому «досудове» слід тлумачити як те, що передуює зверненню до суду, тобто фактично у випадках, передбачених законом, дотримання відповідної процедури є передумовою звернення до суду[197, с. 40]. У висновках вчені підкреслюють, що ототожнювати поняття «досудове» врегулювання спорів та «альтернативне» («позасудове») є неправильним[197, с. 42]. Більш розвинутою теорією досудового

врегулювання публічно-правових спорів є в РФ. Так, П.І.Кононов, А.І.Стахов взагалі ще у 2017 році писали, що «досудове врегулювання спорів представляє собою досудове адміністративне провадження, що здійснюється органами виконавчої влади та іншими органами публічної адміністрації, при цьому поняттям «адміністративне провадження» характеризується досудова діяльність органів публічної адміністрації, що спрямована на видання індивідуальних нормативних актів, і в адміністративно-процесуальному законодавстві таких держав як Німеччина, Вірменія, Азербайджан, Естонія. До поняття адміністративного провадження включається адміністративне досудове оскарження громадянами та організаціями дій та рішень (правових актів) адміністративно-публічних органів та їх посадових осіб[138].

Національна судова практика останніх років щодо піднятого питання є більш визначеною та вірною. Зокрема, у Постанові Київського Апеляційного адміністративного суду в справі № 826/11063/17 вказується, що «під досудовим вирішенням спору слід розуміти врегулювання спірних питань між сторонами у позасудовому порядку (тобто, будь-якому не судовому порядку). Отже, досудове врегулювання спору поширюється на правовідносини, якщо такі можна врегулювати не звертаючись до суду, а не лише на спірні питання, які виникають з договірних правовідносин, що є вузьким розумінням поняття досудового врегулювання спору, і як правило, поширюється на господарські правовідносини. Викладена позиція узгоджується зі ст. 17 КАС України, де чітко визначені основні положення досудового врегулювання спору, зокрема, якщо сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом» [202]. Прикладом, коли заходи досудового врегулювання спору є обов'язковими, є положення п. 10 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

З вказаного приводу Р.М. Кихтюк в своєму дисертаційному дослідженні 2019 року, відзначає, що «прийняття законодавцем цієї норми (ст.17 КАСУ) мало на меті стимулювання осіб до використання досудового способу врегулювання

спору»[115, с. 111]. Проте вчений вважає, що «таке стимулювання має відбуватися у повній відповідності із європейськими стандартами дотримання прав людини», тому він наполягає на «виключенні із статті 169 КАСУ пункту четвертого статті четвертої»[115, с. 111].

Вважаємо, що обраний законодавцем напрям щодо розвантаження адміністративних судів та розгляду ними тільки найбільш складних справ шляхом запровадження інституту адміністративного оскарження як обов'язкової умови попереднього звернення до адміністративного суду є важливим кроком до позитивного вдосконалення порядку вирішення публічно-правових спорів. Розглянемо з цього приводу досвід інших країн.

Кодекс ЧР в ч.1 § 68 вказує, що позов не може бути прийнято до розгляду, якщо позивач не використав всі правові можливості щодо захисту своїх прав під час розгляду в адміністративному органі.

В Греції поданню адміністративного позову до суду обов'язково повинен передувати внутрішньовідомчий контроль, який здійснюється або в рамках самоконтролю (починається за власною ініціативою або за заявою зацікавленої особи) безпосередньо тим органом, який видав оскаржуваний адміністративний акт, або ж до вище стоячого в порядку підлеглості органу. Засобами захисту за грецьким законодавством, якими громадянин наділений у рамках внутрішньовідомчого контролю, є: заява про зміну/скасування адміністративного акту (подвійна заява; по-грецьки пластично йменується «заява про усунення недоліків»), оскарження, що прирівнюються до приватної скарги, і ієрархічне опротестування. Перші два способи реакції відбуваються безпосередньо в самому органі, який виніс оспорюваний акт, і служать підставою для перевірки обставин справи в органі. Подача заяви є справою добровільною. А ось у разі оскарження мова йде вже про необхідні обов'язкові дії, якщо громадянин після залишення адміністративної скарги без задоволення має намір згодом звернутися в суд. При ієрархічному опротестуванні справа передається до вищестоящего органу і вирішується вже там. Греція, не дивлячись на достатньо розвинене адміністративно-процесуальне законодавство, займає

останнє місце серед держав-членів ЄС щодо якості здійснення адміністративного правосуддя, в ній під сумнів ставиться верховенство права, наявною є недовіра до адміністративних органів та до адміністративних судів. Пов'язано це із частим невиконанням судових рішень, занадто довгим строком розгляду адміністративного спору в суді (якщо в Іспанії та Португалії спір розглядається в суді першої інстанції 510 та 547 днів, а в Німеччині 394 дня, то в Греції майже в три рази більше), поширенням корупції та мафіозних структур. Для вирішення цих проблем за рекомендацією ЄС Греція одним із заходів запропоновано ще підвищити потенціал досудових процедур, запровадження електронного правосуддя[110].

В Литві в окремих категоріях справ обов'язковим є досудове врегулювання спору, причому цей порядок існує вже давно, ще з 1996 року, зі вступом Литви до ЄС правила досудового врегулювання адміністративних спорів стали більш складними та, на переконання литовських дослідників, потребує уточнення та врегулювання як окремий вид адміністративного провадження[291].

У Польщі особа також перед зверненням до суду повинна оскаржити прийняте рішення до органу, який його прийняв, а у разі, якщо рішення прийнято не на користь особи, вона може звернутися до вищого адміністративного органу. Відтак, необхідною передумовою звернення до суду є обов'язкове здійснення процедури досудового врегулювання спору[130, с. 382-453; 9, с. 128-129]

Досвід наступних країн нами описано із використанням порівняльного дослідження-звіту Світового банку 2010 року «Pre-trial Procedures in Administrative Justice Proceedings in England and Wales, France, Germany and the Netherlands A comparative study with a view to the possible development of pre trial procedures in administrative law in Turkey» [288].

В Англії поряд із адміністративними судами існують трибунали, які деякими вченими розглядаються як інстанції досудового врегулювання спорів, хоча вони і не є в прямому розумінні такими, проте за спільними ознаками досудового врегулювання вони характеризуються тим, що покликані забезпечувати більш просте, більш швидке, більш дешевше, відносно

формалізоване та доступне правосуддя, ніж суди. До того ж в судах Великобританії в адміністративному судочинстві є вимога щодо обов'язковості юридичного представництва, тому практично в кожному окрузі існують уповноважені з прав людини, які виконують заміщуючу роль для забезпечення доступу громадян до суду та компенсацій шкоди дією чи бездіяльністю публічного органу[288, с. 1].

У Франції досудове врегулювання спорів є обов'язковим тільки для чітко визначених категорій справ. Процедура є не врегульованою, більше керується прецедентним правом. Не підлягає жодним формальностям, якщо цього не вимагає закон або прецедентне право. Досудові процедури зазвичай здійснюються в письмовій формі[288, с. 2].

В Німеччині в цілому процедура досудового врегулювання в публічно-правових спорах є обов'язковою за винятком деяких виключень. Процедура служить трьома цілями: дати адміністрації можливість скорегувати своє рішення, зменшити завантаженість адміністративних судів, надати громадянам дешевий і швидкий спосіб для отримання відшкодування. Процедура оскарження в якості досудового врегулювання призводить до остаточного закриття приблизно в 90% випадків. Як правило, скарга надсилається в орган, який виніс рішення. Коли цей орган не згоден зі скаргою, справа зазвичай відправляється в комітет по скаргам, подібний суду (Widerspruchsbehörde), який розгляне законність і доцільність процедури. Скарга має призупиняючу дію[288, с. 3].

В Нідерландах процедура заперечення зазвичай обов'язкова. Це виступає механізмом адміністративного оскарження, яке адресовано органу, що прийняв попереднє рішення. В такий спосіб вважається, що адміністрації дається другий шанс, щоб виправитися, а окрім того таке оскарження виступає механізмом фільтрації до того, як справи перейдуть на розгляд адміністративних судів першої інстанції. Адміністративна скарга не має призупиняючої дії. Необхідно дотримуватися певних формальностей (терміни, письмове подання і т.д.). Скаргу можуть подати тільки особи, які безпосередньо зацікавлені в оспорюваному рішенні. Можливе подання колективної скарги. Скарга

розглядається зовнішнім комітетом, що складається з більшості осіб, які не працюють в адміністративному органі, який видав оспорюване рішення. Зазвичай проводяться громадські слухання[288, с. 3-4].

Разом із тим, маємо і інші приклади в історії розвитку адміністративного правосуддя. Так, в Австрії у 2012 році було проведено реформу, до якої досить довго десятиліттями готувалися, зокрема, було запроваджено адміністративні суди. Як зазначає Петер Квоста (Dr. Peter Chvosta), зазначена зміна покликана відправити в минуле розлогі шляхи інстанційного порядку та повинна сприяти тому, щоб не після «довгого маршу по інстанціям» в останній та одночасно першій судовій інстанції, а в принципі вже при першій скарзі на адміністративний акт за допомогою судового рішення була внесена ясність. Тому реформа спрямована на прискорення правового захисту при одночасному підвищенні якості рішень. Прозорий та своєчасний правовий захист від актів адміністративних органів шляхом прийняття відповідних судових рішень створює не тільки довіру населення Австрії адміністративним органам та правову стабільність, але також допомагає економіці всієї держави, чії підприємства внаслідок високих витрат, що пов'язані із затягуванням адміністративних процедур із непередбачуваним результатом, попадають в невикідне становище та потребують якнайскорішої ясності та стабільності під час реалізації економічних проектів. Водночас для багатьох справ в Австрії передбачається можливість попереднього вирішення скарги. В такому випадку скарга громадянина слугує для адміністративного органу підставою для того, щоб він новим рішенням міг покращити своє попереднє рішення з урахуванням підстав скарги, усуваючи будь-які процесуальні порушення, доповнюючи процес, створюючи краще обґрунтування до адміністративного акту або навіть змінюючи акт на користь особи, яка подала скаргу, таким чином, що і безпосередня необхідність пред'явлення скарги до адміністративного суду зникає[114].

Підхід, застосований в Австрії, цілком відповідає європейським тенденціям розвитку прав людини і громадянина. Зокрема, у 2016 році було

опубліковано дослідження «Адміністративна юстиція – наріжний камінь соціальної справедливості в Уельсі. Пріоритети реформи П'ятої Асамблеї». В дослідженні цитується опублікований ще у 2011 році звіт «Вперше правильно», в якому підкреслюється той факт, що публічні органи можуть зекономити гроші та підвищити якість надання послуг громадянам, якщо будуть робити менше помилок та більше вчитися на вже зроблених помилках. Тому, «повинно бути краще виправити все одразу, аніж виправляти помилки із застосуванням дорогих та напружених позовів та процесів»[284, с. 17]. Далі вказано, що є важливим для публічних органів відповідати на скарги, роблячи оцінку наявності скритих системних причин, які доцільно усунути. Для цього потребується загальноорганізаційна культура винесення уроків зі скарг, котра не розглядає скарги як проблему і тим більше не розглядає скарги як підставу для звинувачення, а вбачає в скарзі можливість побачити послуги з точки зору користувача та, відповідно, скарга може виступати платформою для постійного вдосконалення[284, с. 17].

Отже, розглянувши досвід розвинених держав, маємо не погодитися із твердженням Р.М.Кихтюка щодо виключення вказаного положення ст. 17 КАСУ. І тим більше щодо того, що воно не відповідає європейській практиці та стандартам. Натомість, якщо законодавець не бажає йти шляхом встановлення вимоги про обов'язкове досудове врегулювання всіх публічно-правових спорів, 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). Також потрібне роз'яснення практикуючим юристам, посадовим особам державних органів змісту цього нового інституту.

Щодо правового регулювання предмету позову. Оскарження дій окремих посадових осіб до вищестоящого органу тільки поступово входить в українську практику (як наприклад, право адміністративного (відомчого оскарження)

оскарження рішень, дій та бездіяльності державного реєстратора до суду до Мінюсту та його територіальних органів). Але і тут, оскаржити рішення, дії чи бездіяльність посадової особи чи державного органу в деяких випадках може бути тільки можливість звернення до вищестоящего органу без можливості звернення до суду. Зокрема, у 2017 році ВАСУ [259] підкреслив, що оскільки висновок Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації має рекомендаційний характер, то не створює для особи юридичних обов'язків та наслідків, які б могли порушити її права та інтереси. При цьому зобов'язуючим актом для особи є наказ Мінюсту, який може і не погодитись із висновком Комісії. Отже, спір щодо оскарження висновку в суді не є публічно-правовим, тому не підлягає розгляду в адміністративних судах. Відтак, до адмінсуду не слід оскаржувати висновки Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, а треба оскаржувати лише накази Мінюсту та його територіальних органів, в яких про такі висновки зазначається [241]. Відтак, не всі рішення можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, а тільки ті, які породжують юридичні наслідки для особи.

Щодо правового регулювання наслідків розгляду позову суддею та постанови ухвали як кінцевого етапу стадії відкриття провадження. Цікавим для пізнання є досвід Латвії щодо функціонування її системи адміністративного правосуддя. Зокрема, після отримання позову суддя може прийняти одне з рішень: 1) щодо прийняття заяви та відкриття справи; 2) про відмову в прийнятті заяви (якщо справа не може бути розглянута в адміністративно-процесуальному порядку; якщо скаргу подала неієздатна особа; якщо справа про аналогічний предмет між тими самими учасниками процесу вже знаходиться на судовому розгляді); 3) про залишення заяви без руху якщо вона не відповідає закону); 4) про відмову в розгляді заяви (якщо вона очевидно необґрунтована, тобто очевидна підлягає відхиленню за суттю, якщо очевидно недопустима, або об'єктивно незрозуміла); 5) 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 оскаржується змістовне правове питання, то суддя може задовольнити заяву без подальшого розгляду справи)[141].

Вважаємо, що 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. Пропонуємо взяти до уваги такий варіант рішення про розгляд позову.

Все вище викладене є результатом аналізу спеціальних проблем правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі в Україні. Поряд із тим слід констатувати, що існують і суттєві загальні проблеми, які здійснюють негативний вплив на досліджувану сферу. Зазвичай, до таких відносять низький рівень правової обізнаності, недосконалість законодавства, складні економічні та політичні умови, в яких опинилася Україна, тощо. Однак, хотілося б зауважити на інших.

Серед загальних проблем слід вказати на недосконалість окремих інститутів національної системи взаємодії органів державної влади із громадянами. Першою такою маємо назвати проблеми із реєстрацією місця проживання, відсутністю відстеження реального постійного місцезнаходження громадян, що породжує непрозорість та необ'єктивність даних щодо дійсної відповідності місця реєстрації місцю проживання. Це може мати вплив на визначення територіальної підсудності в деяких випадках. На відміну від України, в країнах ЄС це питання є більш урегульованим та, щонайперше, автоматизованим. Кожний резидент країни має обов'язок повідомити своє місце проживання в поліцію, де на нього ведеться електронна база даних, а у разі зміни місця проживання фізична особа повинна повідомити про це у кількаденний строк (залежить від країни) в поліцію. Невиконання цього обов'язку тягне за собою накладення штрафу, а для іноземців можливим наслідком є депортація із заборонаю в'їзду до ЄС. Отже, вдосконалення системи реєстрації громадян України за дійсним місцем проживанням, а не проставлення в національному паспорті штампу із вказівкою на місце реєстрації, але відсутності в реальності даних про фактичне постійне місце перебування громадянина, сприятиме і більш

ефективному здійсненню адміністративного судочинства в частині визначення територіальної підсудності адміністративної справи.

Другим аспектом є взаємодія із громадянами за принципами прозорості, доступності, стабільності. Так, в Чехії, наприклад, діє система «скринька даних», через яку здійснюється взаємодія фізичних, юридичних осіб та всіх органів публічної влади, в тому числі суду. Зокрема, § 42 КАС ЧР встановлено, що суд доручає документи через зазначену скриньку, і тільки у разі, якщо немає можливості доручити в такий спосіб, доручає по-іншому. Таке доручення є офіційним дорученням. І з моменту, коли особа зареєструвала для себе скриньку даних (обов'язково на офіційний документ, як то громадянський паспорт для громадян Чехії чи дозвіл на проживання для іноземців), вона всю взаємодію із органами публічної влади повинна здійснювати саме через цю скриньку. Регулювання користуванням та організацією такої скриньки та інформаційної системи, що її обслуговує, здійснюється Законом ЧР «Про електронні акти та дозволені конверсії документів»[292]. Означене дає підстави стверджувати, що діє так би мовити принцип «єдиного вікна доступу до органів публічної влади». Вся офіційна електронна кореспонденція зберігається державою і, що важливо, в єдиній поштовій скриньці містяться всі акти взаємодії конкретної особи. В такий спосіб особи більше захищені від корупційних ризиків та, головне, мають докази всіх своїх офіційних дій, які складно підмінити, «забути» тощо, оскільки користувачами цієї системи є одночасно всі органи, наділені публічними повноваженнями. Певною мірою функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи вирішує завдання, подібні до чеської системи скриньки даних, проте її недоліком є те, що 1) вона є вузькоспеціалізованою на відміну від всезагальності чеської системи, а тому доступ до неї має більш вузьке коло зацікавлених осіб, які мають більше можливостей з точки зору щось змінити, так би мовити «домовившись» ; 2) не дивлячись на те, що система вимагає від усіх офіційних осіб (адвокатів, нотаріусів, органів державної влади тощо) зареєструвати в ЄСІТС офіційні електронні адреси, закону, котрий би в сучасному вимірі вимагав би мати офіційну електронну адресу та встановлював

би відповідальність за її користуванням, немає. Поки що тільки відповідні законопроекти, які як варіант пропонують видавати офіційні електронні адреси разом із реєстрацією ФОП або юридичної особи, або внесенням змін до ЄДР.

Підсумовуючи, спеціальні проблеми правового регулювання можуть бути вирішені шляхом внесення запропонованих змін до законодавства, а загальні потребують системного опрацювання та зміни на рівні держави.

Висновки до Розділу 3

Узагальнюючи питання щодо удосконалення правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі, слід зазначити наступне:

1. Аналіз наукових праць показав, що з моменту впровадження в Україні системи адміністративних судів науковцями було сформульовано чимало конкретних пропозицій, спрямованих на удосконалення правового регулювання процесуальної форми захисту прав, свобод та законних інтересів громадян в публічно-правових правовідносинах.

2. Пропозиції щодо вдосконалення відкриття провадження у справі адміністративного судочинства 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 КАС України).

3. Переважна більшість пропозицій спрямована на посилення гарантії 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).

4. Констатовано, що попри активний пошук наукової спільноти шляхів вдосконалення адміністративного судочинства залишається тенденція, при якій законодавцем майже не враховуються наукові пропозиції у законотворчій діяльності. Таке становище вкрай 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 КАС України.

5. Аналіз національних наукових праць та положень КАС України із паралельним вивченням досвіду держав-членів ЄС дозволяє вказати на наступні проблеми правового регулювання та запропонувати шляхи їх вирішення.

6. Відсутність конкретики (а, можливо, і взагалі відповідної посадової особи в самій структурі державних органів) у визначенні суб'єктів, які представляють державу як сторону адміністративного процесу, є недоліком правового регулювання. По суті позов завжди звернений до органу публічної влади і не звернений до держави в рамках адміністративного судочинства. У Франції існує посада префекту (або префект регіону), які саме і представляють державу в таких справах. Причому ці посади не заміняють можливість подання громадянином позову до органу публічної служби як суб'єкта владних повноважень, оскільки співіснують паралельно, тим самим забезпечуючи дійсну участь держави у вирішенні публічно-правових спорів. Також цікавим для дискусій та обдумування могли би стати норми про необхідність підпису позову суб'єкта владних повноважень вище стоячим в порядку підлеглості суб'єктом владних повноважень. В такий спосіб забезпечувалася би більша взаємодія між органами державної влади, що сприяло би удосконаленню діяльності державних органів через обізнаність із реальними проблемами, з якими стикається підпорядкований орган, та врахування цих проблем в подальшій нормотворчій та правозастосовчій діяльності.

7. Проблемним питанням визначення учасників адміністративного процесу та реалізації права на подання позову є подання колективного позову. Прямо це право не визначено положеннями КАСУ, однак, воно все ж передбачено п.3. ч.2 ст.172 КАСУ.Вирішення проблеми відсутності можливості подання колективного позову сприятиме уникненню перевантаженню судів значною кількістю аналогічних позовів без необхідності вчиняти додаткові дії щодо розгляду кожного з них та подальшого об'єднання позовів. Пропонуємо розроблений зміст статті КАС України «Колективний адміністративний позов» з урахуванням положень кодексів адміністративного судочинства Чехії та Франції.

8. У справах незначної складності КАСУ допускає участь в якості представника фізичної особи, яка має адміністративну процесуальну дієздатність. З однієї сторони, це спрощує реалізацію права на звернення за судовим захистом та забезпечує доступ до суду, проте з іншої сторони європейська практика йде таким шляхом, що передбачає тільки два види представників – законні та юристи (в деяких випадках тільки адвокати). Вважаємо, що представником навіть у справах незначної складності все ж повинна бути особа, яка принаймні володіє основами права та законодавства, тобто отримала юридичну освіту. Це зменшить потік некваліфікованих позовних заяв та зекономить час суддів на їх вивчення. 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*».

9. Потребується доповнення ст. 160 КАС України зазначенням, що позов може бути подано і в електронній формі на умовах, визначених в Кодексі.

10. Вимога ч. 11 ст. 45 КАС України про те, що окремі документи можуть бути не в електронній формі (у разі, коли позивач звернувся до суду в електронній формі) тільки з дозволу суду, ускладнює для позивачів взаємодію із судом необхідністю отримувати вказаний дозвіл. Встановлено, що французьке

процесуальне адміністративне законодавство передбачає більш детальне визначення порядку та умов реалізації права, а іноді обов'язку, звернення до суду із позовною заявою через електронні сервіси, але водночас не вимагає отримання жодного дозволу на вчинення певних процесуальних дій, чітко прописавши всі можливі випадки та, тим більше, передбачивши в самому додатку, через який здійснюється електронна взаємодія позивача та суду, функцію офіційного попередження суду про подання документів на законних підставах не в електронному вигляді.

11. Ч. 4 ст. 160 КАС України 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».

12. Для законодавчого закріплення в національному КАС України вважаємо прийнятним чеське положення «Позов не може в якості предмету мати оспорювання тільки мотивів прийнятого публічним органом рішення». Означене сприяло би більш чіткому розумінню потенційними позивачами меж своїх дій.

13. Відсутність чітко визначених випадків обов'язкового досудового врегулювання спору (ст.17 КАС України) наряду із передбаченням ненадання доказів досудового врегулювання спору як підстави повернення позовної заяви порушує основні засади забезпечення доступу до суду та прозорості.

14. Досудове врегулювання спорів є малодослідженим явищем в науці адміністративного права, причому проведені дослідження вказує на наявність заплутаності наукової думки щодо співвідношення «досудового»/«альтернативного» врегулювання спорів та «спорів за участю судді». Доведено, що досудове врегулювання це по суті оскарження в порядку адміністративного підпорядкування, без залучення судді чи примирителя, яке відбувається ще до подання адміністративного позову до суду. Вивчення закордонної практики свідчить про те, що в деяких випадках адміністративне оскарження виступає обов'язковою передумовою подання позову до вирішення

в порядку адміністративного судочинства. Натомість більш 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. Проаналізований закордонний досвід став аргументом проти висловлюваних в науці пропозицій про виключення ч.4 ст.4 ст.169 КАС України. Підкреслено, що обраний законодавцем напрям щодо розвантаження адміністративних судів та розгляду ними тільки найбільш складних справ шляхом запровадження інституту адміністративного оскарження як обов'язкової умови попереднього звернення до адміністративного суду є важливим кроком до позитивного вдосконалення порядку вирішення публічно-правових спорів. Водночас, якщо законодавець не бажає йти шляхом встановлення вимоги про обов'язкове досудове врегулювання всіх публічно-правових спорів, доцільним є уточнення додатковими законодавчими положеннями щодо конкретного переліку тих справ, яким повинні передувати адміністративне оскарження (відсилка 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).

15. Визнано позитивним та можливими для запозичення досвід Литви, в КАС якої передбачено, що суддя 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.

16. Окрім вкладених спеціальних проблем правового регулювання відкриття провадження в адміністративній справі вказано на наявність

загальних, які потребують системних змін в державі. До таких віднесено : 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; процесуотворююча; правонаділяюча; трансформуюча; призупиняюча; припиняюча; 2) функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії: регулятивна; процесуальної інформаційності; оцінки; забезпечувальна.

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 (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). Встановлено доцільність законодавчого закріплення визначення адміністративного позову в нормах КАС України. 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 КАС України, є нелогічним, заплутаним і потребує ретельного перегляду, зокрема, потребує зміни структура глави 2 «Відкриття

провадження у справі» КАС України. Запропоновано наступну послідовність дій судді при перевірці позовної заяви: 1) повернення позовної заяви; 2) залишення позову без руху; 3) відмова у відкритті провадження. Встановлено, що 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. В свою чергу, до підстав залишення позовної заяви без руху слід віднести таку підставу як повторна наявність не усунених 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 КАС України; 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; 8) 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, при якій законодавцем майже не враховуються наукові пропозиції у законотворчій діяльності. Таке становище вкрай 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 КАС України.

9. Аналіз національних наукових праць та положень КАС України 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 «Колективний адміністративний позов» в КАС України (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 КАС

України зазначенням, що позов може бути подано і в електронній формі на умовах, визначених в Кодексі; 5) виключити вимогу ч. 11 ст. 45 КАС України 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 КАС України 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) (Австрія, Нідерланди, Німеччина, Франція); 8) передбачити в КАС України, 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдуллина З.К. Определение суда первой инстанции в советском гражданском процессе: автореф. дис. ... кнд. юрид. наук. Москва, 1964. 18 с.
2. Авдюков М.Г. Постановление суда первой инстанции. Советский гражданский процесс: учебник. Москва: Изд-во Москов. ун-та 1964. 453 с.
3. Административное право Украины: учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харькова: Право, 2003. 576с.
4. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
5. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 146 с.
6. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник: / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
7. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / за ред. Е.Ф. Демський. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
8. Адміністративне судочинство України: підруч. / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
9. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. 288 с.
10. Адміністративне судочинство: навч. посібник / М.В. Ковалів, М.Т. Гаврильців, І.Б. Стахура. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
11. Адміністративне судочинство: підручник / за заг.ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 256 с.
12. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у першому півріччі 2020 року Верховного суду України. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/KAS_analiz_i_pivr_2020.pdf (дата звернення: 15.11.2020)

13. 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> (дата звернення: 15.11.2020)
14. 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 (дата звернення: 15.11.2020)
15. Андронов І.В. Види судових актів у цивільному процесі України. *Судова та слідча практика в Україні*. 2017. Вип. 5. С. 74–79.
16. Андронов І.В. Судові рішення в цивільному процесі України: автореф. дис.. ... док. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2018. 43 с.
17. Андруневич О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства: автореф. ... дис.. канд.. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 20 с.
18. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: дис.. канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2018. 215 с.
19. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник для вищих навчальних закладів. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.
20. Барандич С. Правозастосування в сучасному вимірі юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 1–7.
21. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Москва : БЕК, 1996. 355 с.
22. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: автореф. дис.. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 21 с.
23. Бачун О.В. Процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства: постановка питання. *Право України*. 2009. № 4. С. 86–91.
24. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: автореф. дис.. ... д-ра. юрид. наук.: 12.00.07. Харків, 2010. 35 с.

25. Беяневич Е.А. К вопросу о понятии административного иска по процессуальному праву Украины. *Иски и судебные решения* : сб. статей. Москва : Статут, 2009. С. 134–160.

26. Беяневич О.А. До питання про адміністративний позов. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 138–147.

27. Берназюк Я. Поняття та критерії мотивованості судового рішення як однієї із гарантій дотримання судами принципу верховенства права. *Судебно-юридическая газета*. 2019. 9 січня. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/635136/> (дата звернення: 15.02.2021)

28. Бичкова С.С. Особи, які беруть участь у справах позовного провадження : склад і класифікація. *Юридична наука*. 2012. № 3. С. 33– 41.

29. Біла-Тіунова Л.Р., Закаленко О.В., Неугодніков А.О. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 188 с.

30. Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 24 с. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/50594878.pdf> (дата звернення: 15.11.2020)

31. Бойко В.Б. Забезпечення доступу до правосуддя на стадії пред'явлення позову. *Форум права*. 2016. № 2. С. 11-17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 20.12.2020)

32. Братель О. Функції процесуальних юридичних фактів у цивільному судочинстві України. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 3. С. 4–14.

33. Братель О.Г. Категорії «позов» і «позовна заява» як складові цивільних процесуальних юридичних фактів. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 2. С. 4–12.

34. Братель О.Г. Позов – цивільний процесуальний та матеріально-правовий юридичний факт. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 1. С. 3–10.

35. Бречко А.В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод

та інтересів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 366–372. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_2_48 (дата звернення: 14.01.2021)

36. Бровченко Н.В. Функції юридичних фактів у конституційному праві України: поняття, ознаки, критерії класифікації та види. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2011. Вип. 1. С. 44–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_9 (дата звернення: 08.02.2021)

37. Васильєв С.В. Цивільний процес: навч. посібник. Харків: ТОВ «Одіссей», 2008. 483 с.

38. Величко О.М. Представництво прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2019. 209 с.

39. Викут М.А. Спор о праве гражданском как основа искового производства. *Вопросы развития и защиты прав граждан и социалистических организаций* : межвузовский тематический сборник. Калинин: КГУ, 1980. С. 63–68.

40. Винокурова І. М. Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судівв Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2011. 215 с.

41. Винокурова І. М. Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів в Україні: автореф. дис.. канд.. юрид. наук: 12.00.10 Київ, 2011. 22 с.

42. Вовк П.В. До питання про визначення поняття стадії судового адміністративного процесу. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць*. 2009. Вип. 45. С. 187–192.

43. Вовк П.В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: автореф. дис.. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2009. 13 с.

44. Воложанин В.П. Уточнение некоторых категорий (понятий) искового производства. *Вопросы теории и практики гражданского процесса*. Саратов,

1971. Вып. 1. С. 23–27.

45. Воронков В.Г. Определение суда первой инстанции в советском гражданском процесс се: учеб. пособие / ответ. ред. Р.Е. Гукасян. Саратов, 1967. 119 с.

46. Гавірк Р. До питання про вимоги, які ставлять до судових рішень у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2017. Вип.1. URL: nbuv.gov.ua › j-pdf › vnapdpcurn_2017_1_8 (дата звернення: 20.02.2021)

47. Гебеш С.А. Алгоритм процессуальных действий судьи на стадии открытия производства по делу в порядке административного судопроизводства Украины. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 7(35). С. 154–159.

48. Гебеш С.А. Досудове врегулювання публічно-правових спорів. *Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи* : мат. міжн. наук.-практичн. конф. (м. Дніпро, 2–3 квітня 2021 р.). Дніпро : Громадська організація «Правовий світ», 2021. С. 90–94.

49. Гебеш С.А. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6 С. 71–75.

50. Гебеш С.А. Подання колективного позову в адміністративному судочинстві. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9–10 квітня 2021 р.). Одеса : Причорноморська фундація права, 2021. С. 70–73.

51. Гебеш С.А. Поняття адміністративного позову як підстави відкриття провадження у справі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2021. № 49. С. 56–60.

52. Гебеш С.А. Принципи відкриття провадження в адміністративній справі. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 17. С. 126–133.

53. Гебеш С.А. Проблемні аспекти правового регулювання подання позову в адміністративному судочинстві України. *Держава та регіони. Серія:*

Право. 2021. № 1. С. 93–98.

54. Гебеш С.А. Пропозиції щодо удосконалення КАС України в частині визначення учасників справи, представництва та подання позову. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 16–17 квітня 2021 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. С. 12–15.

55. Гебеш С.А. Функції відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. Том 2. С. 78–84.

56. Гетманцев Д.А. Щодо підсудності судам адміністративної юрисдикції справ за позовами про визнання незаконними актів перевірки, дій із внесення відповідних висновків до таких актів або дій з корегування податкових зобов'язань платників податків в електронних податкових базах. *Публічне право*. 2014. № 1 (13). С. 77–83.

57. Глуховеря М.М. Поняття та характеристика стадії відкриття апеляційного провадження. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 1(1). С. 92–95.

58. Гнап Д.Д. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 111–114.

59. Гнап Д.Д. Деякі аспекти реалій звернення до суду, створених новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 1. С. 219-223.

60. Гнап Д.Д. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства: автореф. ... дис.. канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2019. 20 с.

61. Гнап Д.Д. Новели кодексу адміністративного судочинства України з питань відкриття провадження у справі. *Слово національної школи суддів*. 2017. № 3 (20). С. 132–139.

62. Гнап Д.Д. Поняття та сутність відкриття провадження у адміністративній справі як стадії адміністративного процесу. *Актуальні питання*

публічного та приватного права в контексті реформування законодавства: Міжнар. наук.-практ. конф. (21-22 листопада 2014 року, м. Харків). Харків, 2014. С. 83–86.

63. Гнап Д.Д. Послідовність дій судді після одержання позовної заяви. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. Т. 2. С. 38–41.

64. Гнап Д.Д. Право на судову захисту в адміністративному процесі України. *Закон и жизнь (Leges et Vita)*. 2016. № 11. С. 21–23.

65. Гнап Д.Д. Процесуальні аспекти залишення позовної заяви без руху в адміністративній справі. *Університетські наукові записки*. 2017. № 62. С. 71–78.

66. Гнатюк С.С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 228 с.

67. Голосніченко І.П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: навч. посіб. Київ: ГАН, 2003. 256 с.

68. Гончарук С.Т. Адміністративний процес у сучасній вітчизняній правовій доктрині. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 60–64.

69. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України: навч. посібник. Київ: Аванпостприм, 2004. 200 с.

70. Гордєєв В. В. Звернення до суду та відкриття провадження в адміністративній справі: методичні рекомендації. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. 32 с.

71. Гордєєв В.В. Детермінація юридичних фактів у адміністративному судочинстві України: монографія. Харків: Харків юридичний, 2013. 252 с.

72. Гордєєв В.В. Позовна заява як юридичний факт в адміністративному судочинстві України. *Держава і право*. 2012. Вип. 57. С. 234–241.

73. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 № 1798-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

74. Гражданский процесс: учебник / под ред. В. В. Комарова. Харьков: ООО «Одиссей», 2001. 704 с.

75. Гражданский процесс: учебник. / под ред. М.К. Треушникова. Москва: ООО «Гродец-издат», 2000. 672 с.

76. Гурвич М. А. Решение советского суда в исковом производстве. Москва, 1955. 128 с.
77. Гурвич М.А. Советский гражданский процесс. Москва, 1967. 176 с.
78. Дем'янчук Ю.В. Адміністративно-правові засади функціонування адміністративного позову. *Правова інформатика*. 2014. № 3 (43). С. 103–105.
79. Дем'янчук Ю.В. Концепція адміністративної процесуальної правосуб'єктності. *Правова інформатика*. 2014. № 1 (41). С. 96-101.
80. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
81. Джафарова М.В. Представництво в адміністративному судочинстві України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 115–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 18.01.2021)
82. Джафарова О.В. Судовий адміністративний процес: поняття та його структура. *Форум права*. 2011. № 1. С. 256-261. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 18.01.2021)
83. Джуринський О. Деякі питання забезпечення адміністративного позову. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 2. С. 54–58.
84. Дмитрик А.Б. Зміст адміністративного позову у справах про оскарження зменшення бюджетних асигнувань. *Митна справа*. 2013. № 6(2.1). С. 394–399.
85. Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1976. 160 с.
86. Донченко О.І. Особливості правозастосування як форми реалізації норм права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2014. № 11. Т. 1. С. 40–42.
87. Дума В., Цимбалюк В. Правозастосування та форми його здійснення. *Правова інформатика*. 2006. № 3 (11). С. 59–62.
88. Ершов В.В. Рассмотрение административных споров в судах: некоторые теоретические, исторические, философские и практические аспекты.

Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы конференции. М.: Рос. академия правосудия, 2001. С. 33–42.

89. Желтобрюх І. Л. Адміністративно-процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Дніпро, 2020. 33 с.

90. Желтобрюх І. Л. Адміністративно-процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики : дис. ... д-ра. юрид. наук. Дніпро, 2020. 443 с.

91. Желтобрюх І.Л. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність та адміністративно-процесуальний статус сторін (теоретичні аспекти співвідношення). *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського Серія: «Юридичні науки».* 2020. № 4. Т. 31 (70). С. 128–133.

92. Желтобрюх І.Л. Сторона справи як учасник адміністративного процесу. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2019. Вип. 3. Т. 1. 133–137.

93. Желтобрюх І.Л. Суперечності між науковою термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів та учасників адміністративного процесу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2019. № 5. С. 70–73.

94. Жукова Є.О. Реалізація принципу процесуальної економії адміністративного судочинства під час перегляду судових рішень Верховним судом України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2014. Вип. 29. . Т. 2. С. 56–59.

95. Забезпечення прав юридичних осіб в адміністративних провадженнях: монографія / Т.О. Коломoeць, В.Г. Лукашевич, Ю.А. Дорохіна. Київ: Істина, 2011. 176 с.

96. Завальнюк І. В. Спрощене провадження в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 22 с. С. 15.

97. Загайнова С.К. О требованиях, предъявляемых к судебному решению в гражданском и арбитражном процессе. *Закон.* 2007. № 11. С. 51–60. – С. 51-52.

98. Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной

власти в гражданском и арбитражном процессе. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 389 с.

99. Зайцев И.М. Административный иск. Российская юстиция. 1996. № 4. С. 26.

100. Закаленко О.В. Позов як процесуальний засіб захисту прав, свобод та інтересів в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 178–183.

101. 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/> (дата звернення: 20.02.2021).

102. Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу. Москва : Юридическая литература, 1966. 195 с.

103. Зелінська Я.С. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві: теоретичні та практичні аспекти. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 15. С. 71–77.

104. Зозуля І.В. Роженко Д.В. Судовий розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження: ознаки та сутність. *Європейські перспективи*. 2013. № 9. С. 87-92.

105. Зубов А. Зарубежный опыт судебного рассмотрения дел о правонарушениях в сфере предпринимательской деятельности. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. URL:<http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/5/12.pdf> (дата звернення: 13.03.2021)

106. Калачова О. Вмотивованість судових рішень як гарантія захисту прав і основоположних свобод людини. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 78–84.

107. Калмикова Я.С. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 139–150.

108. Калюжний Р.А., Колпаков В.К. Юридичні факти в судовому адміністративному процесі. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2013. № 2. С. 166–168.

109. Калюжний Р.А., Шапенко Л.О. Правозастосовна діяльність як соціокультурне явище. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки*. 2017. № 1. С. 7–11.

110. Кареклас С. Обзор системы административной юстиции в Греции. Международный опыт по рассмотрению публично-правовых споров (системы административной юстиции). С.4 URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34319813&mode=p&page=4 (дата звернення: 13.03.2021)

111. Картузова І.О. Поняття, елементи та види адміністративного позову. *Юридичний Вісник*. 2013. № 3. С. 94–100.

112. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис.. канд. юрид.наук: 12.00.07. Київ, 2018. 211 с.

113. Качур І.А. Порядок розгляду адміністративних справ: у контексті стадійності адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 152–156.

114. Квоста П. Новая административная юстиция в Австрии. доктор права, судья Федерального административного суда Австрии. Judge of the Federal Administrative Court (Austria) URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34319813&mode=p&page=2#pos=196;-55 (дата звернення: 13.03.2021)

115. Кихтюк Р.М. Правові засади процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві: дис... канд. юрид. наук:12.00.07. Київ, 2019. 251 с.

116. Ківалов С.В. Адміністративний позов як категорія адміністративного права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 7–18.

117. Ківалов С.В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні*

проблеми держави і права: збірник наукових праць. 2011. Вип. 59. С. 7–20.

118. Ківалов С.В. Принципи адміністративного судочинства України як основоположні засади формування адміністративної юстиції. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць*. 2005. Вип. 26. С. 5-18.

119. Клейнман А.Ф. Основные вопросы учения об иске в советском гражданском процессе: учеб. пособие. Москва : Изд-во Московского ун-та, 1959. 26 с.

120. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія Юридична*. 2014. Вип. 4. С. 174–184.

121. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020). Статья 38. Стороны. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/739338e840213b27d25a90a26553f1217713cbde/ (дата звернення: 13.03.2021)

122. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред.. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол). Київ: Юрінком Інтер, 2013. 720 с.

123. Кодекс адміністративного судочинства України від 03 жовтня 2017 року: (офіційний текст). Київ: А.В. Поливода, 2017. 236 с.

124. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар. / За заг. ред.. Р.О. Куйбіда. Київ : Юстініан, 2009. 976 с.

125. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / За ред.. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової. Харків: ТОВ «Одисей», 2007. 560 с.

126. Кодекс адміністративного судочинства України (проект) URL: https://zib.com.ua/files/Proekt_KAS_100317.pdf (дата звернення: 13.02.2021)

127. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

128. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від

06.07.2005 № 2747-IV (редакція 29.12.2019). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

129. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України 06.07.2005 № 2747-IV (ред. с 06.07.2005 до 15.12.2017) URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T052747.html

130. Коліушко І.Б. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.

131. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство : підручник. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2011. 304 с.

132. Колосова О.О. Забезпечення позову в цивільному судочинстві. *Право і суспільство*. 2015. № 6 (2). С. 61–64.

133. Колотілова І.О. Судові рішення та рішення суду: співвідношення понять. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-2(1). С. 190–192.

134. Колпаков В. К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

135. Колядіна Н.Г. Повернення позовної заяви як процесуальний інститут, покликаний встановити рівновагу між зловживанням права на позов та його реалізацію. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 36. Т.1. С. 94-99.

136. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ, 2007. 531 с.

137. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 (215 Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97). *Урядовий кур'єр*. 17.11.2010. № 215.

138. Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте Федерального закона «об административном производстве в Российской Федерации. Проект Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации». *Журнал административного судопроизводства*. 2017. № 3. С. 40-

68. URL: http://www.law.vsu.ru/adm/pdf/adm2017_3.pdf (дата звернення: 15.01.2021)

139. Константий О.В. До проблеми поняття та видів адміністративного позову як засобу захисту прав і законних інтересів у публічно-владній сфері. *Підприємство, господарство і право*. 2012. № 4. С. 90–93.

140. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

141. Коре-Перконе К. Административное судопроизводство в Латвии. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34319813&mode=p&page=2#pos=241;23 (дата звернення: 21.03.2021)

142. Короєд С. О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 2. С. 138–142. С. 142. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2017/2/29.pdf> (дата звернення: 20.02.2021)

143. Корчинський О.В. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні: дис.. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2018. 185 с.

144. Корчинський О.В. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*: збірник наукових праць. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 151–156.

145. Котенко В.М. Реалізація права на звернення з адміністративним позовом: передумови та зміст. *Форум права*. 2009. № 2. С. 207–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 13.02.2021)

146. Кощій О.В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача. *Форум права*. 2011. № 1. С. 516–521. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 13.02.2021)

147. Кравцова Т.М., Петрова Н.О. Сутність та зміст предметної юрисдикції адміністративних судів України. *Науковий Вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2018. Вип. 2. Т. 1. С. 159–164.

148. Кравчук В.М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Харків : Фактор, 2011. 800 с.
149. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Юридическая литература, 1958. 184 с.
150. Кройтор В.А. Основні положення досудового порядку врегулювання спору у судовому процесі. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 195–200.
151. Кузьменко О. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ. 2005. 352 с.
152. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.
153. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
154. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Атіка, 2005. 352 с.
155. Кунєв Ю.Д. Адміністративний процес: проблеми визначення сутності та змісту. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 51–56.
156. Курило М. П. Позовне провадження як універсальна форма судових процесів у різних галузях процесуального права. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 64–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_3_14 (дата звернення: 20.02.2021)
157. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В. В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.
158. Кучерук Н. Урегулювання адміністративного спору за участю судді : чому не діє? *Закон і бізнес*. 2019. №35 (1437) URL: https://zib.com.ua/ua/139127-uregulyuvannya_adminsporu_za_uchastyu_suddi_chomu_ne_die.html (дата звернення: 15.03.2021)
159. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Москва, 2002. 199 с.

160. Лантратова О.С., Скочиляс-Павлів О.В. Публічно-правовий спір: поняття та ознаки. *76-та Студентська науково-технічна конференція. Секція права та психології* : збірник тез доповідей. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2018. С. 71–72.

161. Лисюк Ю.В., Кіріязова М.В. Позов – основна форма захисту цивільних прав у суді. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 35. С. 284–292.

162. Лученко Д.В. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4 (75). С. 90-98.

163. Маняк Н.И. К дискуссии о требованиях к судебному решению. *Современное право*. 2012. №1. С. 112–117.

164. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М.: ТВ «Велби», Проспект, 2008. 648 с.

165. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : навч. посібник. Харків: Одиссей, 2010. 368 с.

166. Миколенко О.М. Реалізація регулятивної і охоронної функцій адміністративного права на стадіях відкриття дисциплінарного провадження та перевірки обставин, повідомлених у скаргі, щодо прокурора. *Правова держава*. 2016. № 22. С. 32–38.

167. Мирошниченко Ю.М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика. *Судова апеляція*. 2008. № 3. С. 89–95.

168. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.

169. Намясенко О.К. Деякі питання зловживання процесуальними правами у господарському судочинстві. *Правове регулювання економіки*. 2014. № 13. С. 294–305.

170. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Т.О. Мацелик, С.Т. Гончарук, А.Т. Суббота. К.: «Центр учбової літератури». 2014. 520 с.

171. Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие Москва, 2001. 468 с.

172. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду за 2020 рік / Упоряд.: управління забезпечення роботи судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду; правове управління (І) департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду. Київ, 2021. Вип. 1. 77 с.

173. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду за грудень 2020 року/ Упоряд.: управління забезпечення роботи судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду; правове управління (І) департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду. Київ, 2021. 68 с.

174. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (актуальна практика). Рішення, внесені до ЄДРСР, за липень 2020 року / Упоряд.: правове управління (І) департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду. Київ, 2020. 39 с..

175. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть: учебник Москва : Норма; Инфра-М, 2013. 703 с.

176. Осокина Г.Л. Иск (теория и практика). Москва : Городец, 2000. 192 с.

177. Осокина Г.Л. Проблемы иска и права на иск. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1989. 196 с.

178. Панченко О.В. Проблемні питання підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 9–21.

179. Парпан У.М., Ільчишин Н.В. Правосуб'єктність як передумова участі особи в адміністративному процесі. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2018. Вип. 19. С. 221–226.

180. Педько Ю.С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2009.

№4. С. 155–161.

181. Перунова О.М. Форма і зміст позовної заяви. *Право і безпека*. 2004. № 3-1. С. 128–132.

182. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 19 с.

183. Пипяк М.І. Адміністративний суд в системі державних органів України: дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 191 с.

184. Пищида В.М. Предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 42. С. 189–192.

185. Пленюк М., Коструба. К. Юридичні факти в доктрині приватного права України: монографія. Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2018. 288 с.

186. Плугатир М.В. Фондова лекція з дисципліни «Адміністративний процес» на тему «Зміст адміністративного процесу» 2016. URL: <https://www.naiaiu.kiev.ua/files/kafedru/app/lectures/admin-pr/lekc1-apr.docx> (дата звернення: 15.03.2021)

187. Поворознюк М.І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 22 с.

188. Поворознюк М.І. До питання про сутність правозахисної природи адміністративного позову. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 4. С. 118–122.

189. Позовне провадження: монографія / за ред. В.В. Комарова. Харків: Право, 2011. 552 с.

190. Положення про помічника судді, затверджене Рішенням Ради суддів України від 18.05.2018 № 21: офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text> (дата звернення: 20.02.2021)

191. Положення про порядок проведення досудового врегулювання спорів

Івано-Франківським окружним адміністративним судом (в редакції, затвердженій рішенням зборів суддів Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 09.07.2013 року) URL: <https://adm.if.court.gov.ua/>(дата звернення: 26.11.2020)

192. Помазанов А.В. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2018. № 2. С. 132–136.

193. Попельнюх Р.О. Щодо змісту поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Право і Безпека.* 2012. № 2. С. 68–72.

194. Попелюшко В.О. Судовий розгляд кримінальної справи. Київ : Кондор, 2006. 234 с.

195. Попов Р. В. Процесуальні способи захисту прав відповідачів в адміністративному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 17 с.

196. Попова Ю.А. Административный иск и процессуальная форма его разрешения. *Система гражданской юрисдикции в конце XIX века: современное состояние и перспективы развития.* Екатеринбург, 2000. С. 440–447.

197. Посполітак В., Ханік-Посполітак Р. Досудове, альтернативне, позасудове врегулювання /вирішення приватноправових спорів: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право.* № 1. 2019.С. 38-44. URL : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/15432/Khanyk-Pospolitalak_Pospolitalak_Dosudove_altertatyvne.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 21.02.2021)

198. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 березня 2019 року у справі № 9901/34/19 (провадження № 11-82зai19) URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81013341> (дата звернення: 21.02.2021)

199. Постанова Верховного суду України від 22 липня 2020 року у справі №1.380.2019.001042 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90519439> (дата звернення: 22.02.2021)

200. Постанова Верховного Суду України від 23 грудня 2020 року у справі №360/4485/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/93749048> (дата звернення: 22.02.2021)

201. Постанова Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 13.03.2019 № 814/218/14 URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/80481133> (дата звернення: 20.02.2021)

202. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 826/11063/17 від 14 березня 2018 року. URL : <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/72830512/>

203. Приходько О.І. Характеристика повноважень представника в адміністративному процесі. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 75–82.

204. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.

205. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13#Text> (дата звернення: 20.12.2020)

206. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2: сайт Верховної Ради України URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1_3 (дата звернення: 20.02.2021)

207. Про судові рішення в адміністративній справі: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13#Text> (дата звернення: 20.02.2021)

208. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 87.

209. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545;

210. Про узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1-4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України № 14 від 29.09.2016 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014760-16#Text> (дата звернення: 20.02.2021)

211. Пропозиції Міжрегіональної робочої групи Регіональних рад з питань реформи правосуддя до Стратегії сталого розвитку судової системи на 2021-2025 роки, розроблених за підтримки ЄС. Проєкт ЄС «Право-Justice», 2021. URL: <https://pravojustice.eu/storage/app/media/rrrp-do-strategii19012021v5.pdf> (дата звернення: 12.03.2021)

212. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник Національної академії наук: щомісяч. загальнонаук. та громад.-політ. журн.* Київ: Академперіодика, 1928. №3. 2010. С.33-43.

213. Пушкарь Е. Г. Исковое производство в советском гражданском процессе: (Процессуальные последствия возбуждения дел). Львов: Вища школа. Изд-во при Львов. ун-те, 1978. 199 с.

214. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2017. 36 с.

215. Пчелін В.Б. Помічник судді як суб'єкт адміністративних процесуальних правовідносин. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 5-2. Т.4. Ч. 2. С. 95–97.

216. Пчелін В.Б. Правовий статус помічника судді в адміністративному судочинстві. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 12-13 вересня 2014 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2014. С. 84–85.

217. Пчелін В.Б. Сутність та ознаки суб'єктів адміністративних

процесуальних правовідносин. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 6-2. С. 178–180.

218. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Guntis Arpinis проти Латвії» від 20.09.2011 URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:\[%22ENG%22\],%22appno%22:\[%2246549/06%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22ADMISSIBILITY%22\],%22itemid%22:\[%22001-106602%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22appno%22:[%2246549/06%22],%22documentcollectionid%22:[%22ADMISSIBILITY%22],%22itemid%22:[%22001-106602%22]}) (дата звернення: 20.02.2021)

219. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р. М., Ярошенко П. П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води): від 25.12.1997 р., № 9-зп URL: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9052> (дата звернення: 20.02.2021)

220. Рогатинська Н.З. Значення документа як джерела доказів у кримінальному судочинстві. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3. С. 349–354.

221. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: дис.. .. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 257 с.

222. Рябченко Я.С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві: автореф. дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Храків, 2011. 20 с.

223. Рязановский В. А. Единство процесса: учебное пособие. Москва: Городец, 1996. 80 с.

224. Савенко М.Є. Процесуальні функції суду у кримінальному судочинстві на стадіях досудового слідства та судового розгляду. *Університетські наукові записки*. 2006. № 2. С. 279-284.

225. Селіванов А.О. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юстиції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.

226. Сербіна А. Реагуємо на заяву про забезпечення позову шляхом зупинення дії рішення суду *Місьцеве самоврядування*. 2018, листопад. № 11/1.

URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/november/issue-11/1/article-40618.html> (дата звернення: 20.02.2021)

227. Сердюк І.А. Правоохоронні відносини: поняття, їх особливості та види: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Дніпропетровськ, 2008. 200 с.

228. Середа В.В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 49. С. 120–127.

229. Ситніков О.Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2012. № 4. С. 819-823 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 12.02.2021)

230. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. К.: Алерта, 2012. 524 с.

231. Сковчиас-Павлів О.В. Місце адміністративного суду в системі суб'єктів адміністративного судочинства. *Форум права*. 2013. № 1. С. 913–918. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення: 12.02.2021)

232. Скрипченко В. Гласність та відкритість судового процесу в системі принципів адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 4 (20). С. 121–125.

233. Славінська І.В, Ізбаш К.С. Представництво в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 298–301.

234. Слинько Д.В. Особливості правозастосовного процесу в діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2015. № 3. С. 97–103.

235. Смокович М.І. Новий КАСУ вирішує чимало процесуальних питань, які назрівали роками: офіційний сайт Вищого адміністративного суду України URL: <http://www.vasu.gov.ua/archive/123843/> (дата звернення: 23.03.2021)

236. Смокович.М. В. о. Голови ВАСУ Михайло Смокович «Новий КАСУ вирішує чимало процесуальних питань, які назрівали роками». 11 жовтня 2017.URL : <http://www.vasu.gov.ua/archive/123843/> (дата звернення 13.03.2021)

237. Соловьев А.А. Квалификационные требования к представителям в административном судебном процессе (зарубежный опыт). *Вестник*

финансового университета. 2016. № 2. С. 137–144. URL: <https://financetp.fa.ru/jour/article/viewFile/401/328.pdf> (дата звернення: 20.02.2021)

238. Сопілко І.М., Євсікова О.В. Особливості розгляду адміністративних справ щодо податкових правопорушень у судах першої інстанції. *Юридичний вісник*. 2012. № 3 (24). С. 63–69.

239. Соцуро Л.В. К вопросу о законности и обоснованности судебных актов. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2005. № 7. С. 11.

240. Стародубцев А.А. Принцип законності при здійсненні службової кар'єри в органах внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. №4. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_54/54/44.pdf (дата звернення: 20.02.2021)

241. Стаття 17. Основні положення досудового врегулювання спорів. Кодекс адміністративного судочинства України. Коментар від інтернет ресурсу Юридичний портал «Протокол». URL : https://protocol.ua/ua/kodeks_administrativnogo_sudochinstva_ukraini_stattya_17/ (дата звернення 12.03.2021)

242. Стефанчук М.М. Участь органів виконавчої влади як позивачів у справах адміністративної юрисдикції. *Вісник Одеського національного університету. Серія: «Правознавство»*. 2011. Т. 16, Вип. 19. С. 144–152..

243. Суботін Д. Стадія як елемент системи кримінального процесу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 4. С. 60–63.

244. Теліпко В.Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Київ: Центр учбової літератури. 2011. 704 с.

245. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Москва : Юристъ, 1999. 672 с.

246. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В. И. Горшенева. Харьков: Вища шк., 1985. С. 130

247. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / за ред. О.В.

Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

248. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 . Київ, 2020. 269 с. URL : http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/38567/1/disertacija-tereschuk-v_-v_-na-sajt.pdf (дата звернення: 13.03.2021)

249. Терещук Г.А. Цивільне право. Конспект лекцій для студентів усіх напрямів денної та заочної форм навчання. Луцьк: ЛНТУ, 2017. 88 с.

250. Тильчик В.В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами у сфері публічно-правових відносин: дис.. д-ра. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 448 с.

251. Тимошинова С.Б. Зарубежный опыт признания незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти в порядке административного судопроизводства. *Вестник ВГУ. Серия: Право*. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2018/02/2018-02-19.pdf> (дата звернення: 20.02.2021)

252. Тичинська Л.А. Правові засади учасників цивільного процесу як елемент цивільно-процесуальних відносин. *Наше право*. 2015. № 1. С. 137–141.

253. Топор І.В. Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві: автореф. ... дис.. канд.. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 23 с.

254. Труш М. Вимоги до судового рішення в адміністративній справі. *Вісник Львівського університету. Серія Юридична*. 2013. Вип. 58. С. 170–175.

255. Труш М.І. Структура судового рішення в адміністративній справі. *Вісник Львівського університету. Серія Юридична*. 2016. Вип. 62. С. 128–137.

256. Труш М.І. Судове рішення в адміністративному процесі: дис.. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 219 с.

257. Ульмер М.М. Відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві: теоретико-правові проблеми. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 187–192.

258. Ухвала ВАСУ від 08.07.2010. К-3559/07. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/11454749> (дата звернення: 20.03.2021)

259. Ухвала ВАСУ від 25.07.2017 № 826/7442/16 URL : <https://verdictum.ligazakon.net/document/68142017> (дата звернення 12.03.2021)

260. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 31.01.2020 по справі № 420/7424/19 URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87290970> (дата звернення: 20.02.2021)

261. Ухвала про залишення позовної заяви без руху Окружного адміністративного суду м. Києва від 27 жовтня 2016 року м. Київ № 826/16500/16. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/64737172/> (дата звернення: 20.02.2021)

262. Ухвала у Справі №160/12878/19 від 21.12.2019. Дніпропетровський окружний адміністративний суд. URL : <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/86493609/> (дата звернення: 20.02.2021)

263. Фазикош Г. В. Правосудність судового рішення: проблеми інтерпретації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29(2.3). С. 33–36.

264. Фазикош Г. В. Судове рішення в цивільному судочинстві: автореф.. дис. ...канд. юрид. наук. Харків, 2008. 20 с.

265. Фурса С.Я. Цивільний процес України. Академічний курс: підручник. Київ, 2009. 848 с.

266. Хворостянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL : https://minjust.gov.ua/m/str_6738 (дата звернення 13.03.2021)

267. Цивільне процесуальне право: навч. посібник / С.В. Сеник, Р.Я. Лемик. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2010. 424 с.

268. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / за заг. ред. М.М. Ясинка. Київ : Алерта, 2018. 604 с.

269. Цуркан М., Перепелюк В. Юридична та логічна виваженість і мовна досконалість судового рішення – запорука його правосудності. *Вісник Вищого*

адміністративного суду України. 2009. № 3. С. 13–21.

270. Чорнооченко С.І. Цивільний процес України: навч. посібник. Київ: Центр навч. літератури, 2004. 308 с.

271. Чуприна Г.В. Поняття та особливості адміністративного позову про примусове відтворення іноземців та осіб без громадянства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 366–373.*

272. Шалагінова А.В. Співвідношення понять «учасник» і «суб'єкт» адміністративного процесу. *Держава та регіони. Серія: Право. 2014 р. № 1 (43). С. 42–46.*

273. Шиманович О. Вимоги, що пред'являються до судового рішення в цивільному процесуальному законодавстві. *Підприємництво, господарство і право. 2009. № 11. С. 56–60.*

274. Шруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 22 с.

275. Шруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 220 с.

276. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. 624 с.

277. Штефан О.О. Позовне провадження у справах з авторських і суміжних правовідносин у цивільному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 20 с.

278. Щеглов В.Н. Законность и обоснованность судебного решения по гражданско-правовому спору. Новосибирск, 1958. 94 с.

279. Щеглов В.Н. Иск о судебной защите гражданского права: лекции для студентов / под ред. Г.Л. Осокиной. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1987. 166 с.

280. Щерба С.П., Заглада О.А. Філософія: підручник. Київ: Кондор, 2011.

548 с. URL: https://pidru4niki.com/14491114/filosofiya/zmist_forma (дата звернення: 20.02.2021)

281. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними та господарськими судами: Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 N 3.2.-2005: офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05#Text> (дата звернення: 20.02.2021)

282. Юдельсон К.С. Судебные доказательства и практика использования их в советском гражданском процессе. Москва : Госюриздат, 1956. 252 с.

283. Янчук Н.В. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга. *Право України*. 2003. № 8. С. 52–55.

284. Administrative Justice – A Cornerstone of Social Justice in Wales. Reform priorities for the Fifth Assembly , 2016, March. 71 p. URL: <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2018-11/administrative-justice.pdf> (дата звернення: 20.02.2021)

285. Code de justice administrative . URL: <http://codes.droit.org/PDF/Code%20de%20justice%20administrative.pdf> (дата звернення 20.03.2021)

286. European court of human rights. Посібник зі статті 6. Право на справедливий суд (цивільна частина). URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf (дата звернення: 20.02.2021)

287. Gluhanchuk O. Fundamentals of pre-trial dispute settlement in administrative proceedings of Ukraine *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. URL : <https://vkksu.gov.ua/ua/about/visnik-vishoi-kvalifikatsiynoi-komisii-suddiv-ukraini/fundamentals-of-pre-trial-dispute-settlement-in-administrative-proceedings-of-ukraine/>

288. Pre-trial Procedures in Administrative Justice Proceedings in England and Wales, France, Germany and the Netherlands. A comparative study with a view to the

possible development of pre trial procedures in administrative law in Turkey. Report no. 62833-TR. World Bank, 2010. 125 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2992/628330ESW0Box300Proceedings00final0.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 20.02.2021)

289. 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> (дата звернення: 20.02.2021)

290. Soudní řád správní: Zákon č. 150/2002 Sb. 21. března 2002. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150> (дата звернення 12.03.2021)

291. Valantiejus G. Pre-trial settlement of disputes with customs in Lithuania: development of legal regulations, it's problems and prospects. *Social transformations in contemporary society: an international scientific conference for young researchers* (June, 2013). P. 130-140. URL: https://www.researchgate.net/publication/330185131_Pre-trial_settlement_of_disputes_with_customs_in_Lithuania_development_of_legal_regulations_it's_problems_and_prospects (дата звернення: 20.02.2021)

292. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů: Zákon č. 300/2008 Sb. Od 19.08.2008 <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-300#p2> (дата звернення: 20.02.2021)

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Гебеш С.А. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 71–75.

Гебеш С.А. Принципи відкриття провадження в адміністративній справі. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 17. С. 126–133.

Гебеш С.А. Алгоритм процессуальных действий судьи на стадии открытия производства по делу в порядке административного судопроизводства Украины. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 7(35). С. 154–159.

Гебеш С.А. Проблемні аспекти правового регулювання подання позову в адміністративному судочинстві України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2021. № 1. С. 93–98.

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.

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.

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.

Гебеш С.А. Функції відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. Том 2. С. 78–84.

Гебеш С.А. Поняття адміністративного позову як підстави відкриття провадження у справі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2021. № 49. С. 56–60.