

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

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики

Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного
права та процесу» вибіркових компонент
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

081 Право 081 Law

за темою – *Наукові дослідження особливостей судового розгляду
адміністративних справ, перегляду та виконання рішень адміністративних
судів*

Харків 2023 рік

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29.08.2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.,
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л..

Рецензенти:

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю..

План лекції

1. Дослідження особливостей судового розгляду адміністративних справ.
2. Науковий аналіз підстав та видів перегляду рішень адміністративних судів.
3. З'ясування проблем виконання рішень адміністративних судів.

Рекомендована література:

Основна

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Київ: КНУКіМ, 2016. 167 с.
3. Питання адміністративного права. Кн. 2. Відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
4. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. № 3 (2). С. 121-125.
5. Адміністративне право України (Загальна частина): навч. посібник / за заг. ред. О.А. Задихайла. Х.: Право, 2016. 298 с.
6. Адміністративне право України: підручник / В. В. Середа, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів: ЛьВДУВС, 2021. 680 с.

Додаткова

1. Джафарова М.В. Ступінь наукової розробленості проблеми визначення адміністративного процесуального права в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. Т.1. С. 170-175.
2. Дудник Р.М. Галузева диференціація українського права: поняття, рівні і тенденції розвитку: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 - «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень». Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2016. 20 с.
3. Джафарова М.В. Тенденції розвитку адміністративного процесуального законодавства України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 3. Том 1. С.190-193.
4. Федоренко Т.В. Новації в судовій реформі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 128-131.
5. Тімченко С.В. Моделі інституту адміністративної юстиції в загальноєвропейських системах права. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2017. № 2. С. 155-157.
6. Муза О.В. Теоретичні проблеми адміністративних процесуальних

правовідносин в Україні: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ: ДНДІ МВС України, 2016. 38 с.

7. Джафарова М.В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 1. Том 2. С.30-34.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Ханик-Посполітак Р.Ю. Електронне правосуддя: сучасні європейські стандарти в цивільному судочинстві України. *Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/11985/KhanykPospolitek_Elektronne_pravosuddia.pdf?sequence=1
2. Хворостянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ № 1678-VII від 27.06.2014 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. Суб'єкт владних повноважень в адміністративному судочинстві. Сайт Полтавського окружного адміністративного суду. URL: <https://adm.pl.court.gov.ua/sud1670/rozyasnennya/87276/>
5. Сопільник Р.Л. Спрощення судових процедур та скорочення судових витрат як умова забезпечення доступності правосуддя на сучасному етапі. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2018. Vol. 4, No 2. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/4.2%20Sopilnyk.pdf>
6. Про судоустрій та статус суддів: закон від 02.06.2016 № 1402-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

Текст лекції

1. Дослідження особливостей судового розгляду адміністративних справ.

У процесі реформування судової системи України одним з пріоритетних напрямків удосконалення адміністративного судочинства залишається підвищення якості процесуально-правової регламентації звернення до адміністративного суду, підготовки та розгляду адміністративних справ.

Стадія судового адміністративного процесу в юридичній літературі розглядається як порівняно самостійна частина процесу, що має внутрішню структуру, елементи якої послідовно та логічно поєднані у часі, спрямовані 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

Узагальнюючим є підхід, згідно якому виділяються три частини або стадії адміністративного судочинства: 1) розгляд і вирішення справи по суті; 2) перевірка законності і обґрунтованості прийнятого рішення; 3) звернення рішення до виконання .

На першій стадії здійснюється правосуддя, реалізується завдання адміністративного судочинства шляхом прийняття у адміністративній справі законного і обґрунтованого рішення. Процесуальним способом реалізації стадії розгляду і вирішення справи по суті є провадження в суді першої інстанції.

Для визначення етапів у межах кожної з названих трьох стадій адміністративного процесу, вважаємо необхідним навести точку зору, викладену вченими у навчальному посібнику «Основи адміністративного судочинства в Україні». Так, при здійсненні провадження в адміністративному суді першої інстанції автори вказаної праці виділяють наступні етапи: 1) звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовче провадження; 3) судовий розгляд справи та прийняття рішення .

Процесуальний порядок реалізації наведених етапів буде відрізнятись відповідно до конкретної стадії судового адміністративного процесу, оскільки здійснення кожної стадії спрямоване на вирішення певного завдання, але у межах виконання загальної мети. Так, відкриття провадження у справі являє собою систему процесуальних дій, які стосуються подання адміністративного позову, розгляду його суддею і прийняття ухвали щодо прийняття до розгляду. Завдяки здійсненню процесуальних дій на цьому етапі реалізується право фізичних і юридичних осіб на звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів, порушених під час публічно-правових відносин.

Етап підготовки адміністративної справи до судового розгляду призначений для того, щоб уточнити фактичні обставини і визначити законодавчі положення, які мають значення для правильного вирішення справи, встановити склад осіб, які беруть участь у справі, а також вирішити питання про допустимість і дослідження доказів.

Що стосується процедури судового розгляду адміністративної справи, то він чітко окреслений нормами КАС України, а супутній розгляду документообіг та інформаційне забезпечення конкретизований у підзаконних актах. Серед них варто виділити Інструкцію з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах, затверджену наказом Державної судової адміністрації України від 5 грудня 2006 року №155, Інструкцію про порядок фіксування судового процесу технічними засобами, затверджену наказом Державної судової адміністрації України від 21 липня 2005 року № 84.

Пред'явлення адміністративного позову, як суб'єктивне процесуальне право, є формальною реалізацією права особи на звернення до адміністративного суду за захистом, і може встановлюватися тільки під час прийняття судом адміністративного позову до свого провадження.

Право на звернення за захистом до адміністративного суду – це інститут матеріального права, оскільки виступає елементом правового статусу лише тих осіб, які звертаються до судових органів з метою відновлення порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Це положення

підтверджується також специфікою принципу диспозитивності як можливості, у межах встановлених законом формувати свої права та обов'язки, на свій розсуд вирішувати спори, які виникають між особою і суб'єктом владних повноважень на підставі взаємної домовленості або шляхом звернення до адміністративного суду. Реалізація права на звернення до адміністративного суду безпосередньо пов'язана з адміністративною процесуальною правосуб'єктністю і є структурним елементом диспозитивності.

І.І. Діткевич у дисертаційній роботі, безпосередньо присвяченій адміністративній процесуальній правосуб'єктності, визначає названу категорію як невід'ємний та специфічний елемент механізму правового регулювання адміністративних процесуальних правовідносин і як такий, що забезпечує перехід нормативності адміністративного процесуального права у сферу здійснення правосуддя та реалізацію права на судовий захист. Для кожного суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин встановлена певна правосуб'єктність, як самостійна юридична конструкція, з конкретним змістом та обсягом .

До об'єктивних передумов звернення з адміністративним позовом варто зарахувати: 1) підвідомчість позовної заяви адміністративному суду; дотримання встановлених законодавцем правил про підсудність; 3) додержання строків звернення до адміністративного суду; 4) дотримання порядку реалізації права на звернення.

Залежно від статусу позивача і вказаного ним відповідача у позовній заяві, а також характеру його позовних вимог визначається питання належності правового спору до компетенції і підсудності адміністративних судів. У науці процесуального права, як і в законодавстві, залежно від встановленої законом можливості розгляду і вирішення конкретної справи тільки одним юрисдикційним органом або кількома розрізняють: виняткову (виключну, одиночну, імперативну) та множинну (договірну, альтернативну, умовну) підвідомчість.

У разі виключної підвідомчості розгляд і вирішення певної категорії справ віднесено до компетенції тільки одного адміністративного суду.

При альтернативній підвідомчості розгляд і вирішення окремих категорій справ обирається з кількох юрисдикційних органів особою, яка заявляє вимогу про захист прав, свобод та інтересів.

Імперативна підвідомчість передбачає, що справа буде розглядатися кількома юрисдикційними органами у визначеній законом послідовності.

Стосовно закріплених законодавцем видів публічно-правових спорів варто зазначити, що будь-які варіанти розгляду і вирішення вказаних категорій адміністративних справ іншими судами або юрисдикційними органами, окрім адміністративних судів, виключається. Відтак, встановлена законом можливість розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи характеризується виключною підвідомчістю.

Недотримання правил про підвідомчість справ адміністративному суду, безпосередньо впливає на процесуально-правові наслідки. Якщо справа не є підвідомчою адміністративному суду, суддя на стадії подання позовної заяви та порушення адміністративної справи може відмовити в прийнятті позовної заяви, постановляючи про це мотивовану ухвалу, зазначивши в ній, до якого органу необхідно звернутися за вирішенням правового спору. У випадку, коли непідвідомчість справи адміністративному суду виявляється на стадії судового розгляду, суддя припиняє провадження у справі. Саме інститут підсудності адміністративних справ сприяє вирішенню практичних завдань: визначенню того адміністративного суду, що має здійснювати захист порушених прав й окреслювати їх конкретні повноваження.

Поширеним прикладом визначення терміну «підсудності», що зустрічається на сторінках процесуальної літератури, можна навести такий, відповідно до якого, підсудність визначається як розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і судами конкретної ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм справ.

Більшість дослідників підкреслюють важливість інституту підсудності відносно розмежування справ, віднесених до компетенції судів, у межах системи цих судів між окремими її ланками та елементами .

У цьому руслі варто відмітити запропоновані положення Р.О. Попельнюха, зокрема щодо визначення підсудності справ в адміністративному судочинстві України, під якою слід розуміти правовий інститут, що об'єднує закріплені у КАС України норми, якими з урахуванням предмета й суб'єктного складу публічно-правових спорів встановлені правила визначення конкретних адміністративних судів, уповноважених розглядати й вирішувати такі спори. При цьому, підвідомчість становить собою правовий інститут, що містить норми, які розмежовують повноваження різних юрисдикційних органів – як судових, так і несудових під час вирішення питань і спорів про право .

З метою дотримання правил підсудності справ в адміністративному судочинстві України Р.О. Попельнюх пропонує: (а) дотримуватися принципу одноособового або колегіального розгляду адміністративної справи залежно від судової інстанції; (б) правильно визначати учасників публічного-правового спору (належний позивач і належний відповідач); (в) враховувати зміни предмета позову, зменшення або збільшення розміру позовних вимог, а також випадки передачі адміністративної справи від одного адміністративного суду до іншого; (г) враховувати процесуальні строки; (д) звертати увагу на розгляд адміністративних справ судом будь-якої інстанції у формі усного або письмового провадження; (е) враховувати в адміністративних справах особливості таких справ, установлені нормами КУпАП .

Законодавець розглядає загальні правила предметної, територіальної, інстанційної підсудності та підсудності кількох пов'язаних між собою вимог.

Предметна підсудність залежить від предмета спору або суб'єктного складу сторін спірних відносин. За чинним КАС України цей вид підсудності покликаний визначити розподіл між місцевими загальними судами як адміністративними судами, окружними судами та Вищим адміністративним судом України.

Після дотримання заінтересованою особою передумов права на звернення до адміністративного суду та вимог щодо змісту і форми позовної заяви, суддя відкриває провадження у справі, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження у справі.

Про відкриття провадження у справі суддя постановляє ухвалу, в якій зазначаються загальні відомості про: найменування адміністративного суду, де повинен відбуватися розгляд справи; прізвище та ім'я судді; номер справи; зміст позовних вимог; пропозиція відповідачеві подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази тощо.

Стадія підготовчого провадження є обов'язковою за кожною адміністративною справою незалежно від її складності. Підготовка справи до розгляду є тією стадією адміністративного процесу, в якій закладаються основи правильного та швидкого вирішення справи, а її недооцінка, помилки і прорахунки суддів від самого початку задають неправильний напрям всьому судовому розгляду, тягнуть численні порушення строків розгляду справи і нерідко є причинами скасування судових рішень. «Економія» на зазначених стадіях призводить до значно більших витрат на стадії судового розгляду і до порушення прав осіб, які беруть участь у справі.

Завдання підготовчого провадження — визначити спірні питання між сторонами, вжити заходів для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. З цією метою суд може збирати доказовий матеріал, вирішувати питання про легітимацію учасників процесу, викликати на судовий розгляд осіб, які повинні йому сприяти, та прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання.

Попереднє судове засідання провадиться не в кожній адміністративній справі, а лише в разі, якщо таке рішення прийме суддя, коли, наприклад, є підстави вважати, що вже на цій стадії спір можна врегулювати без судового розгляду, або якщо необхідно визначити (уточнити) предмет доказування чи додатково встановити певні обставини справи тощо. Таке засідання

проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку.

Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі.

Для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Якщо спір між сторонами не врегульовано, після вчинення підготовчих процесуальних дій суд призначає адміністративну справу до судового розгляду. За наслідками підготовки справи до судового розгляду суд може прийняти постанову по суті публічно-правового спору, якщо відповідач визнав позов і ці його дії не суперечать закону та не порушують чий-небудь права, свободи або інтереси.

Стадія судового розгляду є головною, оскільки в ній найбільш повно реалізуються завдання і принципи адміністративного судочинства. Процесуальною формою судового розгляду є судове засідання, яке проводиться у спеціально обладнаному приміщенні — залі судових засідань, з викликом осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження.

Головуючий у судовому засіданні керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками адміністративного процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи. Головуючий у судовому засіданні вживає необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку.

Судовий розгляд адміністративної справи здійснюється шляхом послідовного вчинення судом і учасниками процесу комплексу процесуальних

дій, що складають його певні етапи: 1) підготовча частина; 2) розгляд справи по суті; 3) судові дебати, 4) ухвалення і проголошення рішення.

КАС України чітко врегульовує процедуру здійснення судом та учасниками процесу кожного етапу судового розгляду. Проте за визначених законом обставин процедура розгляду може мати певні особливості. Це стосується випадків розгляду справ у порядку письмового провадження.

Письмове провадження — розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених КАС України.

Варто підтримати точку зору О.В. Джабурія, який вважає, що процесуальна форма розгляду адміністративних справ являє собою комплекс зовнішньо виражених процесуальних дій адміністративного суду, спрямованих на встановлення фактичних обставин у справі та прийняття рішення у справі. Повноваження судді найбільшою мірою мають прояв при розгляді справи у загальному провадженні.

Письмове провадження як форма судового розгляду може бути застосовано до будь-яких справ, при цьому на різних стадіях адміністративного судочинства письмове провадження має різне значення. Воно є альтернативною формою розгляду адміністративної справи в суді першої інстанції, яка застосовується у випадках, якщо всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про розгляд справи за їх відсутності, але при розгляді адміністративної справи в суді апеляційної або касаційної інстанції - є базовою формою розгляду справи.

О.В. Джабурія також відмічає, що письмове провадження у контексті реалізації компетенції адміністративного суду є більш спрощеною формою, про що свідчать такі її характерні риси: 1) суддя не може перейти від письмового до скороченого провадження; 2) справа розглядається за наявними матеріалами; 3) учасники адміністративного судочинства не беруть особистої участі у розгляді і вирішенні справи, що значно спрощує процедуру .

У дисертаційному дослідженні А.І. Черникової удосконалено розуміння письмового провадження в адміністративному провадженні, з обґрунтуванням його перейменування на документарне, яке наводиться у вигляді процесуальної форми, в якій публічно-правовий спір вирішується за наявними у справі матеріалами (документами) на підставах і при застосуванні належної правової процедури, встановлених законом .

Таким чином, умовами для розгляду справи в порядку письмового провадження є неприбуття у судові засідання осіб, які беруть участь у справі, та прийняття судом рішення про доцільність розгляду справи у такому порядку. При цьому потрібно мати на увазі, що особи, які беруть участь у справі, можуть подати заяву про розгляд справи за їх відсутністю або не прийти у судові засідання з невідомих причин. Якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, але прибули не всі особи, які беруть участь у справі, хоча і були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу у письмовому провадженні у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта.

Отже у доктрині адміністративного процесуального права переважає позиція, за якої письмове провадження характеризується тим, що судові засідання проводиться без участі осіб, які беруть участь у справі, за наявними у справі матеріалами – без здійснення фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу.

Певну зацікавленість викликають також питання особливостей спрощеного провадження, яке не є самостійною процесуальною формою, а являє собою особливий різновид провадження в адміністративному суді, який застосовується до визначених законом категорій справ.

В цьому контексті варто виділити дисертаційне дослідження І.В. Завальнюка, яке безпосередньо присвячене проблемним аспектам визначення змісту правової природи спрощеного провадження як особливої процесуальної форми розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції; класифікації спрощених проваджень в адміністративному судочинстві; визначенню умов та

підстав застосування спрощеного провадження до справ адміністративної юрисдикції тощо.

Як слушно зауважує І.В. Завальнюк, особливого значення проблема спрощення процесуальної форми набуває в адміністративному судочинстві, оскільки справи адміністративної юрисдикції відрізняються значною диференціацією за предметом спору, суб'єктним складом, у тому числі кількістю учасників, ступенем суспільної значущості тощо. Водночас, спори, які виникають із публічно-правових відносин, тяжіють до типовості, викликані специфікою діяльності суб'єктів владних повноважень, що спричиняє хвильоподібне звернення до суду великої кількості осіб з однакових по суті підстав. Урахування цих особливостей справ адміністративної юрисдикції при визначенні оптимальної процесуальної форми їх розгляду і вирішення є важливим фактором підвищення ефективності адміністративного судочинства.

Окрему увагу особливостям скороченого провадження, як диференційованої процесуальної форми адміністративного судочинства, що є сукупністю процесуальних дій і рішень у зв'язку із вирішенням публічно-правового спору адміністративним судом за визначеною законом спеціальною процедурою, спрямованою на швидкий (прискорений) розгляд нескладних справ індивідуального характеру та негайне виконання прийнятих у них судових рішень, було також приділено у дисертаційному дослідженні А.О. Черникової на тему: «Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України».

Ухвалення судового рішення — остання частина судового засідання. Воно ухвалюється від імені України негайно після закінчення судового розгляду і є кінцевим актом застосування норм матеріального та процесуального права. У цьому контексті відмітимо, що зміни, яких зазнало законодавство у сфері судоустрою та адміністративного судочинства останнім часом, а також необхідність висвітлення нових напрямів вивчення системи заходів забезпечення прийняття рішень, які ухвалюються адміністративними

судами України, спонукають вчених та практиків проводити відповідні дослідження у зазначеній сфері.

Наприклад, розкриттю сутності організаційно-правових заходів забезпечення прийняття рішень в адміністративному судочинстві України, їх систематизації, визначенню кола суб'єктів прийняття рішень, та встановленню оптимального використання цих заходів при вирішенні публічно-правових спорів присвячене дисертаційне дослідження А.І. Бризгалової на тему: «Організаційно-правові заходи забезпечення прийняття судового рішення в адміністративному судочинстві України» .

Корисними для теорії адміністративного процесуального права варто визнати запропоновано авторкою визначення поняття «забезпечення прийняття судового рішення в адміністративному судочинстві» як вжиття адміністративним судом чи його суддею всього передбаченого законом комплексу дій та засобів, які дозволяють прийняти справедливе та неупереджене рішення по конкретному публічно-правовому спору, гарантують дотримання прав і свобод учасників та створюють можливості реального виконання такого судового рішення. При цьому захід забезпечення прийняття судових рішень в адміністративному судочинстві розглядається як спосіб, прийом чи засіб впливу, що спрямований на реалізацію закріплених в нормативно-правовій формі принципів та правил поведінки учасників адміністративно-процесуальної діяльності і має на меті забезпечення виконання вимог законодавця і суспільства до судових рішень при здійсненні адміністративного судочинства .

На основі вивчення теоретичних засад, положень законодавства про адміністративне судочинство та судової практики діяльності адміністративних судів розроблено концептуальні основи порядку ухвалення і проголошення рішення адміністративного суду, розкрито новий погляд на його сутність і особливості на різних стадіях адміністративного судочинства та сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання зазначеного процесуального інституту і практики його застосування у дисертаційному

дослідженні С.В. Боднара на тему: «Рішення адміністративного суду: сутність, особливості, порядок ухвалення і проголошення» .

Таким чином, існуючі наукові дослідження, присвячені особливостям порядку розгляду й вирішення публічно-правових спорів мають важливе значення для подальшого розвитку теорії адміністративного процесуального права, а також практичної діяльності адміністративних судів в Україні. Разом із тим, при час відправлення адміністративного судочинства часто постають нові, невідомі раніше суддівській практиці, проблемні питання, обумовлені, як правило, недостатньою чіткістю певних дефініцій, а також прогалинами, колізіями, неузгодженостями правового регулювання процесуально-процедурних питань, тим самим вимагає у подальшому проведення відповідних досліджень у зазначеній сфері.

2. Науковий аналіз підстав та видів перегляду рішень адміністративних судів

Реалізація суб'єктивного права на судовий захист часом ускладнюється ухваленням незаконних та необґрунтованих судових рішень. Ця обставина обумовлюється гарантуванням у ст. 55 Конституції України права на оскарження в суді рішень органів державної влади, в тому числі і судової. Як одну з основних засад судочинства законодавець у ст. 129 Основного Закону визначив забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом .

Забезпечення апеляційного оскарження рішення суду є однією з основних засад судочинства (п. 8 ст. 129 Конституції України), хоча в адміністративному судочинстві його було впроваджено з прийняттям у 2005 році КАС України.

Процесуальний порядок розгляду адміністративних справ судом апеляційної інстанції побудований на тих же засадах, які діють у суді першої інстанції. Водночас апеляційне провадження має свої цілі, предмет судового розгляду, частини, що відрізняють його від інших проваджень та потребують детального дослідження.

Апеляційне провадження як об'єкт наукових досліджень привертало увагу багатьох учених-процесуалістів. Здебільшого, ці вчені належать до представників цивілістичної науки (С.В. Васильєв, К.В. Гусаров, В.В. Комаров, О.М. Трач, Є.А. Чернущенко, М.Й. Штефана) та до фахівців із кримінального процесу (В.І. Сліпченко, О.Ю. Костюченко). Наукові напрацювання цих та інших учених мають значення з точки зору розвитку доктринальних положень процесуального права, формування наукових підходів до аналізу процесуальних категорій у праві, що може і має право бути використаним у галузевих дослідженнях з адміністративного процесу.

В адміністративно-процесуальній науці апеляційне провадження було предметом наукового дослідження Т.П. Мінки та М.М. Глуховері, результати якого викладено в монографії «Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України» .

Процесуальним формам перегляду судових рішень адміністративними судами України присвячена дисертація Ю.Л. Шереніна «Процесуальні форми перегляду судових рішень адміністративними судами України» .

Окремий розділ дисертаційної роботи «Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики», який був присвячений окремим аспектам апеляції в адміністративно-юрисдикційному судочинстві досліджено Р.О. Кукурудзою .

Крім того, вивченню питань перегляду судових рішень адміністративних судів, як спосіб усунення судових помилок, присвячував свої наукові праці В.В. Горбалінський .

Як вірно відмічає Ю.Л. Шеренін, кожен із видів проваджень, які здійснюються у межах судового адміністративного процесу - провадження у суді першої інстанції, апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження з перегляду рішень Верховним Судом України та провадження за нововиявленими обставинами – має власну, чітко визначену мету і завдання, що реалізуються у межах загальних мети і завдань усього процесу (адміністративного судочинства). Мета апеляційного та касаційного

провадження впливає з їх призначення як додаткових гарантій законності. Сутність апеляції у судовому адміністративному провадженні полягає у новому (повторному) розгляді й перевіршенні справи судом апеляційної інстанції (Е.Ю. Швед) .

Р.П. Кайдашев, підтримуючи погляди М.М. Глуховері, наводить наступні ознаки, які притаманні апеляційному провадженню в адміністративному судочинстві: 1) складається із сукупності процесуальних дій адміністративного суду апеляційної інстанції, які є чітко регламентованими нормами КАС України; 2) кожна з таких процесуальних дій виконує проміжні цілі судового розгляду апеляційної скарги; 3) кожна зі складових апеляційного провадження розв'язує визначене коло питань; 4) кожна зі складових апеляційного провадження має самостійне завдання; 5) всі процесуальні дії та складові апеляційного провадження здійснюються послідовно як судом, так і учасниками адміністративного судового процесу .

На схвальну оцінку заслуговують висновки, які були зроблені Ю.Л. Шереніном у результаті порівняльно-правового аналізу засад адміністративного й цивільного процесів, положень доктрини цивільного процесу та врахування специфіки судової адміністративної юрисдикції. Зокрема, доведено, що апеляція у судовому адміністративному процесі означає форму оскарження судових рішень (постанов, ухвал) адміністративного суду першої інстанції (загального суду як адміністративного та окружного адміністративного суду) з метою забезпечення їх законності та обґрунтованості, захисту прав, свобод та інтересів особи (осіб), які беруть участь у судовому адміністративному провадженні, а також забезпечення однакового застосування адміністративними судами першої інстанції норм матеріального і процесуального права.

До характерних ознак апеляції Ю.Л. Шеренін зараховує: 1) є формою оскарження рішення адміністративного суду першої інстанції (постанови, ухвали), яке не вступило в законну силу; 2) пов'язані з переданням справи через адміністративний суд першої інстанції до суду вищої - апеляційної інстанції; 3)

обумовленість подачі апеляції неправильністю рішення суду першої інстанції, що пояснюється, на думку особи, яка подає апеляційну скаргу, або неправильним установленням фактичних обставин справи або неправильним застосуванням закону; 4) вирішення при перегляді справи в апеляційному порядку як питання факту, так і питання права, що означає право перевірки апеляційним адміністративним судом як юридичної, так і фактичної сторони справи у тому обсязі, що й судом першої інстанції; 5) повторність розгляду справи (перевирішення) з можливістю встановлення нових фактів, дослідження нових доказів, а також доказів, що досліджувалися судом першої інстанції з порушенням встановленого порядку; 6) наявність права суду апеляційної інстанції скасувати постанову суду першої інстанції та повернути справу на новий розгляд; 7) наявність права суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги своєю постановою змінити постанову суду першої інстанції або прийняти нову постанову, якими суд апеляційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги; 8) наявність права апеляційного адміністративного суду постановити окрему ухвалу, предмет якої стосується виявлення порушення закону під час розгляду справи з правовими наслідками для адресатів припису окремої ухвали; 9) зупинення виконання рішення, яке оскаржено в апеляційному порядку (крім випадків негайного виконання рішення); 10) обмеження повноважень апеляційного суду при перегляді справи доводами апеляційної скарги і предметом рішення суду першої інстанції. Нові вимоги, які не були предметом рішення суду першої інстанції, не можуть бути пред'явленими в апеляційному провадженні; 11) допущення апеляції у справі тільки один раз; 12) наявність особливостей апеляційного провадження по окремих категоріях справ адміністративної юрисдикції .

Таким чином, апеляційне провадження виконує контрольну, превентивно охоронну, стимулюючу та виховну функції. Охоронна функція проявляється у тому, що апеляційні суди здійснюють захист прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, держави, виступають гарантом виправлення

судових помилок. Стимулююча функція полягає у тому, що апеляційне провадження сприяє прийняттю законних та обґрунтованих судових рішень, формуванню однакових підходів до застосування законодавства судами, заявленню обґрунтованих позовних вимог та заперечень, їх доведенню в суді першої інстанції. Виховна функція виявляється як вплив на духовну сферу учасників адміністративного судочинства, виховання поваги до права, підвищення авторитету суду.

Що стосується касаційного провадження як процесуальної гарантії законності рішень і ухвал адміністративного суду першої та апеляційної інстанцій, що набрали законної сили, і захисту прав, свобод фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах шляхом здійснення перевірки цих актів на предмет правильного застосування норм матеріального й процесуального права, то його сутність полягає в тому, що воно є процесуальною гарантією забезпечення законності рішень адміністративних судів та виконання функції правового захисту. Касація реалізується в касаційному провадженні, що здійснюється відповідно до норм адміністративного процесуального законодавства.

Як слушно наголошує В.В. Горбалінський, перегляд судових рішень у касаційному порядку характеризується вищим професійним рівнем розгляду справ, що дозволяє усувати помилки, допущені як в судах першої, так і апеляційної інстанцій.

До завдань касаційного перегляду в адміністративних справах зараховано: 1) забезпечення захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку державно-владних органів шляхом відправлення справедливого, своєчасного, неупередженого правосуддя; 2) забезпечення правильного й однакового застосування норм матеріального та процесуального права судами нижчого рівня; 3) формування судової практики.

Варто навести також характерні ознаки касаційного провадження. Зокрема Ю.Л. Шеренін вважає, що такими ознаками слід вважати: 1) відмінність від інших процесуальних форм перегляду справи адміністративної

юрисдикції полягає у спрямованості на забезпечення однакового і правильного застосування адміністративними судами норм матеріального та процесуального законодавства; 2) предмет перегляду стосується права, а не питання факту; 3) предмет перегляду стосується рішень, що набрали законної сили, на відміну від перегляду в апеляційному порядку, який стосується рішень, що не набрали законної сили- 4) здійснюється одним судом - Вищим адміністративним судом України - на відміну від системи судів першої інстанції та апеляційної інстанції.

Особливістю правового регулювання адміністративних процесуальних відносин у сфері касаційного провадження визначено, що суд касаційної інстанції - ВАС України: а) перевіряє законність рішень, прийнятих судами першої та апеляційної інстанцій; б) не вирішує знову справу адміністративної юрисдикції, як це здійснюється у процесі апеляційного оскарження; в) пов'язаний межами касаційної скарги, однак встановлено правило, за яким особа, яка подала касаційну скаргу, має право доповнити чи змінити її протягом строку на касаційне оскарження, при цьому такі зміни мають бути обґрунтованими; г) здійснює касаційне провадження у процесуальній формі, визначеній законом . Зазначимо також, що суд касаційної інстанції при винесенні рішення вказує на помилковість застосування норм матеріального й процесуального права на підставі правозастосовної практики Вищого адміністративного суду України та Верховного суду України.

Виходячи із змісту адміністративно-процесуальних норм, зазначимо, що касаційне оскарження виступає окремою стадією адміністративного судочинства, під час проходження якої суб'єктами адміністративно-правових відносин здійснюється право на касаційне оскарження. Суб'єкт такого права послідовно проходить такі етапи: відкриття касаційного провадження, підготовка справи до судового розгляду, попереднє судове засідання; судовий розгляд справи; винесення рішення.

Як відмічає А.І. Бітов, об'єктом касаційного оскарження є рішення та ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, рішення суду апеляційної інстанції і його ухвали, що перешкоджають

подальшому провадженню в справі, за винятком постанов судів першої та апеляційної інстанцій, які є остаточними й виконуються негайно; постанови, прийняті за наслідками вирішення справи в порядку скороченого провадження; постанови, прийняті за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. При цьому право на касаційне оскарження рішень адміністративних судів мають: 1) сторони (позивач, відповідач); 2) інші особи, які беруть участь у справі (треті особи, представники сторін та третіх осіб); 3) особи, які не брали участі в справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки; 4) особи, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси інших осіб; 5) правонаступники.

Варто підтримати позицію А.І. Бітова щодо визначення завдань меж перегляду судом касаційної інстанції в адміністративному судочинстві: а) є одним з елементів касаційного провадження; б) є критерієм розмежування різних етапів перегляду судових рішень адміністративних судів; в) допомагають визначити належний спосіб захисту порушеного права; г) визначають максимально допустимий обсяг перевірки норм матеріального та процесуального права і правової оцінки обставин справи; д) забезпечують дотримання таких принципів адміністративного судочинства під час перегляду рішень, що не набрали законної сили, як диспозитивність, змагальність, офіційне з'ясування всіх обставин справи; е) регламентують випадки виходу за межі.

Важливим є правильне формулювання вимог касаційної скарги в її резолютивній частині. Якщо суди першої та апеляційної інстанцій відмовили в задоволенні позовних вимог позивачу, то найбільш правильним у касаційній скарзі є оскарження не тільки рішення апеляційного суду, а поряд із ним – і рішення першої інстанції. Наведене в сукупності свідчить про те, що при зверненні до суду з касаційною скаргою особа-скаржник, перш за все, оскаржує не справу, а рішення судів чи суду нижчестоящих інстанцій. Наслідком того, що особа не оскаржить рішення першої інстанції, яким їй відмовлено в позові, й

оскаржити тільки рішення апеляційної інстанції, є відхилення судом касаційної інстанції касаційної скарги.

Специфіка меж перегляду касаційною інстанцією справ у порядку адміністративного судочинства характеризується їх звуженістю розгляду в межах предмета позовної заяви та касаційної скарги, неможливістю дослідження нових доказів, їх витребування, перевірки й зіставлення. Проте, наразі суд може в певних випадках вийти за межі касаційної скарги, однак не має повноважень виходити за межі позовних вимог, що є необґрунтованим з урахуванням мети адміністративного судочинства .

Спираючись на відповідні положення КАС України, можна визначити особливості здійснення судового розгляду у суді касаційної інстанції : 1) розгляд справи відбувається в порядку, передбаченому КАС України; 2) при розгляді справи суд касаційної інстанції має право вийти за межі касаційних вимог; 3) суд касаційної інстанції не вирішує справи по суті, як це відбувається в процесі апеляційного оскарження; 4) Вищий адміністративний суд України має право на внесення змін до судових рішень судів попередніх інстанцій, їх скасування, а також направлення справи на новий розгляд; 5) у випадку здійснення розгляду справи в порядку письмового провадження, оголошення судового рішення не відбувається, тому суд надсилає копію рішення суду протягом трьох днів з дня ухвалення рішення.

Науковий інтерес на сьогодні викликає специфіка форми перегляду судових рішень Верховним Судом України. Вона, на відміну від перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядкух, передбачає особливі підстави для перегляду судових рішень в адміністративних справах. Такі підстави визначають спеціальне місце Верховного Суду України, специфічні функції та процесуальний порядок перегляду судових рішень найвищим судовим органом. На жаль, перегляд рішень адміністративних судів Верховним Судом України не отримав належної уваги з боку науковців. Лише окремі аспекти зазначеної проблеми були предметом досліджень вітчизняних вчених А.І. Бітова, В.В. Горбалінського, Ю.Л. Шереніна, І.В. Андропова, І.Л. Самсіна,

М.І. Смоковича та ін. Причиною цього є, насамперед, відносно невелика тривалість існування цього провадження в системі адміністративного судочинства України. Зазначене обумовлює в подальшому необхідність проведення комплексного дослідження правової природи та особливостей перегляду судових рішень адміністративних судів Верховним Судом України, а також процесуального порядку цієї форми перегляду.

3. З'ясування проблем виконання рішень адміністративних судів

Враховуючи той факт, що виконавче провадження перебуває у сфері дії адміністративного процесуального права, вважаємо, що для з'ясування місця виконавчого провадження в системі права вагоме значення має його адміністративно-правове регулювання.

Сучасний аналіз виконавчого провадження є надзвичайно важливим і актуальним, оскільки відбувається після запровадження нового законодавства, узагальнює практику діяльності державних виконавців у новому правовому просторі.

Узагальнюючи точки зору та наукові підходи до сутності (природи) виконавчого провадження, С. Якимчук відмічається, що виконавче провадження функціонально визначалося сферою цивільного судочинства, а теорія виконавчого провадження до 90-х років XX століття будувалася на уявленнях про нього як стадію цивільного судочинства, але згодом почала розроблятися інша концепція – концепція виконавчого провадження як самостійної галузі права. Виконавче провадження із прийняттям Законів України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження» частіше стало інтерпретуватися як сфера практики органів виконавчої влади, яка має повністю позапроцесуальний характер, та виникла адміністративно-правова концепція виконавчого провадження .

Досліджуючи різні наукові та нормативні визначення виконавчого провадження, Б.М. Гук вказує, що термін „виконавче провадження” використовується у трьох значеннях: 1) як об'єктивне виконавче право, що

об'єднує в собі правові норми, які регулюють організаційно-правові засади примусового виконання рішень та механізм реалізації примусових заходів; 2) як комплексна виконавча процесуальна діяльність державної виконавчої служби з реалізації об'єктивного виконавчого права; 3) виконавча справа як комплекс процесуальних документів, в яких формально відображаються проведені виконавчі дії, яка і є документальним супроводом примусового виконання рішень. Крім того, вчений визначає, що виконавче провадження – це урегульована законодавством України самостійна управлінська юридична діяльність спеціально уповноважених органів державної виконавчої влади та їх посадових осіб, спрямована на фактичну реалізацію визначених законом виконавчих документів, які підлягають примусовому виконанню і здійснюються у формі державного адміністративного примусу. У свою чергу змістом правовідносин у виконавчому провадженні є взаємопов'язані і кореспондуючі права та обов'язки суб'єктів цих відносин, головним з яких є державний виконавець, який у своїй діяльності використовує адміністративно-правові методи, основним з яких є метод адміністративного примусу.

У декількох значеннях визначає категорію «виконавче провадження» Н.Я. Отчак, а саме: як обов'язковий компонент адміністративно-юрисдикційної складової діяльності держави щодо забезпечення функціонування механізму виконання рішень державних органів стосовно здійснення публічно-владних повноважень із захисту прав та законних інтересів громадян. По-друге, як сукупність правозастосовних та організаційно-технічних дій уповноважених органів, посадових осіб, які діють у межах правових приписів.

Принципами виконавчого провадження Н.Я. Отчак називає: верховенство права; законність; гласність; поєднання інтересів особи, суспільства; науковість; публічність провадження; рівність учасників процесу перед законом та право на захисника і правову допомогу; провадження національною мовою; обов'язковість, своєчасність, повноту виконання і неупередженість державного виконавця; пріоритетність звернення стягнення на майно боржників; одноосібність прийняття рішення в конкретному

виконавчому провадженні; доступність і гарантованість захисту прав стягувача і боржника .

Нормативно-правове регулювання виконавчого провадження на сьогодні виступає специфічним різновидом правового регулювання, спрямованого на втілення організаційно-правових засобів щодо охорони прав і законних інтересів громадян. Відомчі нормативні акти регулюють визначене коло суспільних відносин, що виникають у процесі виконавчого провадження, зокрема щодо дотримання встановлених законом та підзаконними нормативними актами правил і процедур. Система норм, що регулюють виконавче провадження утворює міжгалузевий інститут. Виконавчому провадженню в зазначеній сфері як процесуальному інституту властиві такі ознаки: має владний характер; реалізовується суб'єктами адміністративно-правових відносин; тяжіє до повної регламентації адміністративно-процесуальними нормами; процесуальні дії фіксуються офіційними документами, які мають перехідний та підсумковий характер; основним призначенням є реалізація рішень адміністративних судів.

Виконавче провадження здійснюється у формі державного управління і регулюється адміністративним правом, за допомогою якого норми інших галузей права об'єднуються в єдиний інститут виконавчого провадження з відносно самостійним правовим регулюванням, утворюючи законодавчо врегульовану адміністративну процедуру.

До елементів механізму правового регулювання у сфері примусового виконання рішень адміністративних судів варто зарахувати норми права, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків. Під час реалізації виконавчого провадження в адміністративних справах регулятором суспільних відносин є адміністративно-правові норми.

І.В. Шруб відмічає, що з метою підвищення ефективності інституту виконання рішень в адміністративних справах потрібно: 1) створити при адміністративних судах службу судових виконавців в адміністративних справах, яка має бути організаційно відокремленою від органів виконавчої

влади та фінансуватися в межах коштів, які виділяються на фінансування діяльності апарату конкретного суду; 2) надати суду право накладати штрафи на осіб, винних у невиконанні чи неналежному виконанні судових рішень; 3) удосконалити заходи забезпечення виконання судових рішень в адміністративних справах колективними суб'єктами публічного управління; 4) передбачити обов'язок органів публічного управління, їх посадових і службових осіб звітувати в засобах масової інформації про хід виконання рішення в адміністративній справі тощо .

Під виконавчим провадженням в адміністративних справах варто розуміти юридично значущу, здійснювану у визначеній послідовності, у суворо регламентованій формі діяльність компетентних органів із залученням учасників та суб'єктів, спрямовану на досягнення конкретного документально закріпленого результату.

Класифікація суб'єктів і учасників виконавчого провадження в адміністративній справі здійснюється за: ознакою владних повноважень; способом реалізації владних повноважень; обсягом владних повноважень у виконавчому провадженні; ступенем зацікавленості у виконавчому провадженні; ознакою персоналізації захисту прав і законних інтересів особи, стосовно якої ведеться виконавче провадження. Відмінність учасників від суб'єктів виконавчого провадження визначається відсутністю в учасників виконавчого провадження владних повноважень.

Отже, учасник виконавчого провадження в адміністративній справі – це особа, яка у встановленому законом порядку та формі здійснює процесуальні функції у виконавчому провадженні в адміністративній справі, зміст яких залежить від її місця у провадженні, а також від виконуваних нею завдань і функцій.

Учасники та суб'єкти виконавчого провадження зацікавлені в результатах виконавчого провадження (заінтересованість особиста, службова або державна) та відіграють активну роль у проведенні виконавчих дій. Якщо особи лише сприяють проведенню виконавчих дій, їхня роль у виконавчому провадженні

пасивна, то їх доцільно зарахувати до суб'єктів виконавчого провадження. Правове становище учасників і суб'єктів виконавчого провадження в адміністративних справах характеризується комплексом прав і обов'язків, оснований на конституційних правах і обов'язках людини та громадянина, однак має свою специфіку, зумовлену додатковими правами і обов'язками. До гарантій правового положення учасників виконавчого провадження належать різні способи забезпечення законності. Їхній зміст розкривається через діяльність органів і посадових осіб, що забезпечують виконання законодавства про виконавче провадження в адміністративних справах.

Таким чином, на доктринальному рівні можна надати визначення виконавчого провадження в адміністративних справах як динамічної сукупності закріплених в адміністративно-правових нормах способів, методів, форм, що визначають обов'язкове здійснення процедурно-процесуальних вимог, які відображають просторово-часові особливості процесуальної діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Разом із тим, варто відзначити, що нині вітчизняною правовою наукою досліджується, в основному, організаційно-правові засади виконавчого провадження, а власне особливості виконання рішень адміністративних судів практично не досліджувалися. Саме тому виникає потреба в науковому аналізі практичного аспекту виконавчого провадження та розробці пропозицій щодо вдосконалення механізму примусових заходів цього правового інституту з позиції науки адміністративного права.