

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

СИТНИКОВ ОЛЕКСАНДР ФЕДОТОВИЧ

УДК 342.565.4

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПОЗОВНА ЗАЯВА ЯК ОСНОВНА ФОРМА ЗВЕРНЕННЯ
ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЗА ЗАХИСТОМ ПРАВ, СВОБОД
ТА ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне 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

_____ **О.Ф. Ситников**

Науковий керівник: **Миськів Леся Ігорівна**

доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Ситников О. Ф. Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. – 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». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає в тому, щоб визначити сутність й особливості позовної заяви як основної форми звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи.

Розкрито етапи становлення й розвитку правових засад звернення до суду для захисту прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах, на підставі чого встановлено, що окремі аспекти адміністративної юстиції набули нормативно-правового регулювання наприкінці XIX – початку XX століття, що пов'язано з початком формування наукових поглядів на проблематику функціонування цього інституту.

З'ясовано сутність принципів звернення до адміністративного суду. Обґрунтовано, що принципами звернення до адміністративного суду слід вважати обумовлені об'єктивно існуючими закономірностями й потребами суспільного життя, науково обґрунтовані, прямо чи опосередковано закріплені на нормативно-правовому рівні вихідні ідеї, на яких ґрунтується інститут звернення до адміністративного суду. Принципи звернення до адміністративного суду слід поділяти на загальні та спеціальні.

До загальноправових належать принципи: верховенства права; законності; доступності правосуддя; розподілу юрисдикцій; судового контролю за діяльністю органів і посадових осіб публічної адміністрації. Натомість спеціальними принципами звернення до адміністративного суду визнано: диспозитивність; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження справи; гласність; неприпустимість зловживання процесуальними правами; обов'язковість судового рішення.

Проаналізовано правові засади звернення до адміністративного суду, якими запропоновано вважати юридично значущі умови й обставини, що визначають формальний і змістовий бік вказаного інституту. Доведено, що зазначені правові засади складаються із: нормативно-правового підґрунтя; суб'єктів звернення до адміністративного суду; суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів; об'єкта звернення до адміністративного суду; публічно-правового спору (адміністративно-правового спору).

Виокремлено види звернення до адміністративного суду, до яких належать: 1) заяви по суті справи – категорія, що об'єднує процесуальні документи, з яких розпочинають процес; у цих заявах визначено предмет спору, виражено позиції та вимоги сторін з приводу спірної ситуації; 2) заяви з процесуальних питань, конкретизація вимог яких у новій редакції КАС України покликана забезпечити оперативність судового процесу та його сконцентрованість виключно на сутності предмета спору, запобігти можливим випадкам зловживання сторонами своїми процесуальними правами з метою затягування процесу шляхом подання до суду необґрунтованих заяв.

Сутність позовної заяви в адміністративному судочинстві визначено як дуалістичне явище, тобто таке, у якому поєднано процесуальний і матеріально-правовий аспекти, що дозволяє залежно від ситуації й контексту тлумачити її (позовну заяву) як: вимогу; засіб чи інструмент; процесуальний документ; процесуальну дію.

Виокремлено такі основні ознаки позовної заяви до адміністративного суду: є процесуальним документом; слугує підставою для порушення та розгляду справи в порядку адміністративного судочинства як форми захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах; її метою є захист прав, свобод і законних інтересів позивача чи іншої особи (осіб), в інтересах яких подається позовна заява; її підґрунтям слугує публічно-правовий спір, за результатами вирішення якого суд приймає рішення про забезпечення зазначеного вище захисту; вона має внутрішню структуру, що надає позовній заяві вигляду цілісного, змістового й цілеспрямованого акта як у документальному, так і функціональному контексті.

Позовні заяви в адміністративному судочинстві запропоновано класифікувати за таким критерієм, як суб'єкт звернення: позов; позовна заява; адміністративний позов; заява. За наявності в суб'єкта звернення власного інтересу в справі, позовні заяви до адміністративного суду класифіковано на: позови, подані на захист власних прав, свобод та інтересів; позови, подані на захист прав, свобод та інтересів інших осіб. З урахуванням правил адміністративної юрисдикції в публічно-правових спорах позовні заяви до адміністративного суду розподілено на: ті, що визначені правилами предметної юрисдикції; встановлені територіальною підсудністю.

З'ясовано структурні елементи позовної заяви. Наголошено, що основними, системоутворювальними елементами позовної заяви в адміністративному судочинстві є її предмет, який має і матеріально-правовий, і процесуальний аспекти, та підстави, якими обґрунтовується позов. Відсутність принаймні одного з цих елементів позбавляє позовну заяву як вимогу необхідного змісту.

Аргументовано необхідність закріплення в положеннях КАС України як способу захисту поряд із визнанням нечинним нормативно-правового акта визнання його нікчемним. Це пов'язано з тим, що чинний

процесуальний закон сформульовано так, що навіть якщо нормативно-правовий акт явно дефектний, протиправний від моменту свого прийняття, наслідки, які він спричинив, до моменту його визнання нечинним, все одно матимуть юридичну силу.

Здійснено аналіз зарубіжного досвіду звернення особи до органів адміністративної юстиції, зокрема таких країн, як Франція, Німеччина, Польща, Велика Британія, на підставі чого обґрунтовано, що українське адміністративне судочинство загалом відповідає тим засадам і принципам, що застосовуються як головні в системах адміністративної юстиції зарубіжних країн, а в деяких аспектах є навіть більш прогресивною. Наголошено на тому, що в низці зарубіжних країн досить активно використовуються квазісудові інститути, зокрема для вирішення адміністративних спорів, зокрема тих, що виникають на тлі податкових і господарських відносин. Поряд з обов'язковістю процедури урегулювання публічного-правового конфлікту в адміністративному порядку, використання квазісудових органів дозволить суттєво знизити навантаження на адміністративні суди. Наголошено на доцільності врахування досвіду ФРН стосовно того, що форма звернення до адміністративного суду не є суттєвою для реалізації права на судовий захист (ідеться не про документальну форму, а про форму вираження вимог, тобто позов, скаргу, заяву тощо). Якщо предмет цього звернення належить до компетенції означеного суду і його (звернення) зміст викладено належним чином, воно має бути вирішене судом.

Ключові слова: адміністративне законодавство, звернення, адміністративний суд, позов, позовна заява, елементи позовної заяви, процесуальне оформлення, адміністративне судочинство.

SUMMARY

Sytnykov O.F. The Statement of Claim as the Main Form of Appeal to the Administrative Court for Protection of Rights, Freedoms and Interests of the Individual. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – Research Institute of Public Law, Research Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The thesis presents a theoretical generalization and a new solution to a scientific problem of determining the nature and features of a statement of claim as the main form of appeal to the administrative court for protection of rights, freedoms and interests of the individual.

The author reveals the stages of formation and development of legal framework for appeal to court for protection of rights, freedoms and interests of the individual in public legal relations, therefore, this enables to establish that certain aspects of administrative justice became regulated by law at the end of XIX - beginning of XX century, which is connected with the beginning of formation of scientific views on the issues of functioning of this concept.

The essence of the principles of appeal to the administrative court is clarified. It is substantiated that the principles of appeal to the administrative court are basic concepts, determined by objectively existing laws and needs of public life, scientifically confirmed, directly or indirectly established by law, and are basis for the concept of appeal to the administrative court. The principles of appeal to the administrative court should be divided into general and special.

General principles include: the rule of law; legality; accessibility of justice; division of jurisdictions; judicial control over the activity of public administration bodies and officials. Instead, the special principles of appeal to the administrative court are: dispositive; providing appeal and cassation appeal; publicity; inadmissibility of abuse of procedural rights; binding decision.

The legal framework for appeal to the administrative court are analysed, it is considered as the legally relevant terms and conditions that determine the formal and substantive aspect of this concept. It is proved that these legal framework consists of: regulatory legal basis; subjects of appeal to the administrative court; subjective rights, freedoms and legitimate interests; the object of appeal to the administrative court; public-law dispute (administrative-legal dispute).

The types of appeal to the administrative court are identified, as follows: 1) statements on merits of the case are the category that unites procedural documents from which the proceeding is initiated; these statements identify the subject matter of the dispute, express the positions and claims of the parties regarding the dispute; 2) statements on procedural issues, requirements of which are specified in the new version of the CAP of Ukraine in order to ensure the promptness of trial and its focus on the substance of the subject matter of the dispute, to prevent abuse of procedural rights by the parties in order to delay the proceeding by filing unfounded statements to court.

The essence of a claim in administrative proceedings is defined as a dualistic phenomenon, that is, one that combines procedural and substantive aspects, which, depending on the situation and context, interpret it (claim) as: claim; instrument or tool; procedural document; procedural action.

The following main features of the claim in the administrative court are highlighted: is a procedural document serves as a basis for initiation and consideration of the case in the order of administrative proceedings as a form of protection of the rights, freedoms and legitimate interests of persons in public legal relations; its purpose is to protect the rights, freedoms and legitimate interests of the plaintiff or other person (s) in whose interests the claim is filed; the basis is a public-law dispute, the results of which the court decides to provide the above protection; it has an internal structure, renders the claim a kind of holistic, meaningful and purposeful act in both documentary and functional context.

It is proposed to classify claims in administrative proceedings by the subject of appeal: claim; statement of claim; administrative claim; statement. By the

subject's interest in the case, claims to the administrative court are classified into: claims filed to protect their rights, freedoms and interests; claims filed to protect the rights, freedoms and interests of others.

In view of the rules of administrative jurisdiction in public law disputes, claims to the administrative court are divided into: those established by the rules of subject matter jurisdiction; established by territorial jurisdiction.

The structural elements of the statement of claim are clarified. It is emphasized that the main, system-forming elements of the statement of claim in administrative proceedings are its subject matter, which has both substantive and procedural aspects, and the grounds which substantiate the claim. The absence of at least one of these elements deprives the statement of claim as a demand of the essential content.

It is argued that the provisions of the CAS of Ukraine should establish a method of protection such as declaring a legal regulation void along with declaring its invalidity. This is due to the fact that the current procedure law is formulated in such a way that, even if the legal regulation is manifestly defective, unlawful from the moment of its adoption, the consequences it caused, until its recognition as invalid, will still have legal force.

The analysis of foreign experience of a person's appeal to administrative justice bodies, in particular, in countries such as France, Germany, Poland, United Kingdom, enables to substantiate that the Ukrainian administrative judiciary generally complies with principles and doctrines applied as the main ones in administrative justice systems of foreign countries, and in some respects it is even more progressive. It is emphasized that in a number of foreign countries quasi-judicial institutions are used actively, in particular for the resolution of administrative disputes, especially those arising from tax and economic relations. Along with the mandatory administrative procedure for the settlement of public legal conflict, the use of quasi-judicial bodies will significantly reduce load on administrative courts. It is emphasised that the experience of Germany should be considered, because there the form of appeal to the administrative court is not

essential for the exercise of the right to judicial protection (it is not a documentary form, but a form of expression of demands, i.e. a claim, complaint, statement, etc.). If the subject matter of this appeal falls within the jurisdiction of this court and its (appeal) content is properly stated, it must be decided by the court.

Keywords: administrative legislation, appeal, administrative court, claim, statement of claim, elements of the statement of claim, procedural registration, administrative justice.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ситников О. Ф. Зарубіжний досвід звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 2. С. 84–89. (Серія «Право»).
2. Ситников О. Ф. Досвід Франції щодо звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 40. Т. 3. С. 188–191. (Серія «Право»).
3. Ситников О. Ф. Особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду по окремим категоріям публічно-правових спорів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1(16). Т. 2. С. 168–172.
4. Сытников А. Ф. К проблеме процессуального оформления искового заявления. *Право и политика*. 2017. № 4. С. 102–106 (Кыргызская Республика).
5. Сытников А. Ф. Сущность и признаки исковых заявлений в административном судопроизводстве Украины. *Право и закон*. 2018. № 3. С. 131–137 (Кыргызская Республика).
6. Ситников О. Ф. Принцип верховенства права як ключова засада звернення до адміністративного суду. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 240–246.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Ситников О. Ф. Юридичні факти як підстава позовної заяви у адміністративному праві. *Юридична наука: виклики і сьогодення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 черв. 2016 р.). Одеса: Причорномор. фундація права, 2016. С. 105–108.

8. Ситников О. Ф. Доступність правосуддя та розподіл юрисдикцій як принципи звернення до адміністративного суду. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 берез. 2017 р.). Київ: Центр прав. наук. досліджень, 2017. С. 80–84.

9. Ситников О. Ф. До характеристики спеціальних принципів звернення до адміністративного суду. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.). Запоріжжя: Істина, 2018. С. 102–105.

ЗМІСТ

ВСТУП	12
Розділ 1	21
МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗВЕРНЕННЯ ДО	
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК СПОСОБУ ЗАХИСТУ ПРАВ,	
СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ.....	21
1.1. Генеза розвитку правових засад звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах	21
1.2. Принципи звернення до адміністративного суду	46
1.3. Правові засади звернення до адміністративного суду	90
1.4. Форми й види звернення до адміністративного суду та місце серед них позовної заяви	120
Висновки до розділу 1	142
Розділ 2	149
ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ В	
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ	149
2.1. Сутність, ознаки та види позовних заяв в адміністративному судочинстві України	149
2.2. Структурні елементи позовної заяви.....	167
2.3. Процесуальне оформлення позовної заяви	185
Висновки до розділу 2.....	204
Розділ 3	210
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗВЕРНЕННЯ З ПОЗОВНОЮ	
ЗАЯВОЮ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ	210
3.1. Особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду за окремими категоріями публічно-правових спорів	210
3.2. Зарубіжний досвід звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливості його використання в Україні.....	222
Висновки до розділу 3	237
ВИСНОВКИ	241
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	248
ДОДАТКИ	271

ВСТУП

Обґрунтування теми дисертаційного дослідження. Однією із головних ознак правової, демократичної держави є функціонування ефективних механізмів, дія яких спрямована на охорону й захист прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах. У провідних країнах світу такі механізми реалізовано у функціонуванні інституту адміністративної юстиції, основним призначенням якого є захист пересічних громадян від свавілля чиновників. В Україні цей правовий інститут представлено адміністративним судочинством, ключовим завданням якого, згідно із приписами процесуального законодавства, є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом 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 (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України). Причому виконання такого завдання адміністративними судами передбачає, що зацікавлена в цьому особа ініціює звернення до вказаного органу державної влади за захистом відповідних прав, свобод та інтересів. Основною формою зазначеного звернення є позовна заява до адміністративного суду.

Сучасний етап розвитку судової системи України та проведення судової реформи в країні супроводжуються суттєвими змінами в процесуальному законодавстві всіх рівнів і юрисдикцій, зокрема щодо уніфікації певних процесуальних дій. Водночас уніфікація процесуальних дій, особливо заміна поняття адміністративного позову на позовну заяву, означені низкою проблем стосовно застосування такої форми захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їхніх прав і законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин в адміністративному судочинстві, які потребують наукового дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. У юридичній науці є чимало досліджень, присвячених вивченню природи звернення особи до адміністративного суду за захистом прав, свобод, інтересів чи реалізації повноважень у публічно-правовій сфері, серед яких, наприклад, праці А. Ю. Осадчого «Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в судах», К. М. Кобилянського «Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді», Е. Ю. Шведа «Процесуальні акти-документи в адміністративному судочинстві», Н. В. Мостової «Позов в адміністративному судочинстві», О. В. Закаленко «Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика».

Зазначені вчені досліджували: окремі аспекти адміністративного позову, зокрема звернення до суду за вирішенням судом спорів у сфері публічно-правових відносин; адміністративний позов як підставу відкриття провадження в адміністративній справі; право на адміністративний позов та його реалізацію. Водночас належного теоретичного опрацювання та обґрунтування потребують питання щодо: а) змістовно-правової характеристики права на звернення до суду; б) визначення підстав класифікації позовів залежно від предметної юрисдикції; в) структурних елементів адміністративного позову; г) визначення можливостей та випадків виходу суду за межі позовних вимог, які мають як практичне, так і теоретичне значення. Викладене зумовило необхідність здійснення цього дослідження.

Теоретичне підґрунтя роботи склали наукові праці вчених-юристів, серед яких: Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.Г. Боднарчук, І.Г. Богатирьов, В.В. Богуцький, М.Я. Болдін, А.О. Галай, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук, Є.А. Гетьман, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, В.С. Дорош, О.Ю. Дрозд, В.В. Жидецька, С.В. Зливко, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, В.А. Львовчкін, М.П. Мелентьєв, В.О. Меркулова, Ю.М. Мирошніченко, Л.І. Миськів, О.М. Музичук, К. В. Муравйов,

С.М. Оганесян, В.М. Паламарчук, О.М. Пасенюк, В.П. Петков, Н.Б. Писаренко, В.Б. Пчелін, Г.О. Радов, М.М. Ребкало, Р.А. Ромашов, М.І. Смокович, В.В. Стаднік, О.О. Стаценко, В.С. Стефанюк, Р.В. Шаповал, Ю.В. Шахлович, К.В. Шкарупа, О.О. Шкута, та багато інших. Однак, не применшуючи здобутки названих фахівців, слід відзначити, що проблеми звернення з позовною заявою розглядались лише в межах більш широкої проблематики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тема дисертаційного дослідження узгоджується з положеннями: Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженої Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006; Стратегії розвитку судової влади України на 2015–2020 роки, затвердженої рішенням Ради суддів України 11 грудня 2014 року № 71; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, схвалених рішенням Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є визначення юридичної природи позовної заяви в адміністративному судочинстві України, її теоретико-правової характеристики та відмінностей від інших видів судочинства, встановлення сутності та структурних елементів позовної заяви, класифікація видів позовних заяв в адміністративному судочинстві залежно від предметної юрисдикції та особливостей розгляду окремих категорій адміністративних справ.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

- розкрити етапи становлення й розвитку правових засад звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах;
- з'ясувати сутність принципів звернення до адміністративного суду;
- надати характеристику правовим засадам звернення до адміністративного суду;
- встановити форми й види звернення до адміністративного суду та місце серед них позовної заяви;
- визначити сутність, ознаки та види позовних заяв в адміністративному судочинстві України;
- з'ясувати структурні елементи позовної заяви;
- встановити форми та зміст позовної заяви;
- окреслити особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду за окремими категоріями публічно-правових спорів;
- узагальнити зарубіжний досвід звернення особи до органів адміністративної юстиції та окреслити можливості його використання в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають з приводу звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах.

Предметом дослідження є позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи.

Методи дослідження. Роботу виконано з використанням сучасних методів наукового пізнання. Так, за допомогою *логіко-семантичного* та *формально-логічного* методів було вдосконалено тлумачення таких понять, як: «принципи звернення до адміністративного суду» (підрозділ 1.2), «нормативне підґрунтя звернення до адміністративного суду» (підрозділ 1.3),

«суб'єктивні права, свободи та законні інтереси» (підрозділ 1.2), «публічно-правовий спір», «правові засади звернення до адміністративного суду» (підрозділ 1.3), «позовна заява в адміністративному судочинстві» (підрозділ 2.1), «заява по суті справи», «елементи позовної заяви» (підрозділ 2.2), «документи процесуального характеру» (підрозділ 2.3). Метод *документального аналізу* було використано під час опрацювання правових засад звернення до адміністративного суду (підрозділ 1.3), а також у межах характеристики особливостей звернення з позовною заявою до адміністративного суду за окремими категоріями публічно-правових спорів (підрозділ 3.1). Методи *узагальнення, абстрагування та аналогії* застосовано для визначення особливостей позовних заяв в адміністративному судочинстві України (підрозділ 2.1), узагальнення зарубіжного досвіду звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливостей його використання в Україні (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження є наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі адміністративного права та процесу, а також інших галузевих дисциплін, зокрема філософії, соціології, загальної теорії держави та права тощо.

Нормативною основою дисертаційного дослідження слугували положення Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законів, які визначають порядок і підстави звернення до адміністративного суду.

Інформаційну й емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики діяльності адміністративних судів України, політико-правова публіцистика, довідкові видання, аналітичні матеріали та практичний досвід роботи здобувача.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб у вітчизняній правовій науці здійснити на підставі сучасних методів пізнання та з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права і процесу комплексне дослідження

проблемних питань захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, які виникають у разі звернення до адміністративного суду та сформулювати авторське бачення шляхів його вдосконалення. Основні з них такі:

вперше:

- правові засади звернення до адміністративного суду визначено як систему юридично значущих умов та обставин (нормативно-правове підґрунтя, суб'єкти звернення до адміністративного суду, суб'єктивні права, свободи та законні інтереси, об'єкт звернення до адміністративного суду, публічно-правовий спір);

- здійснено класифікацію позовних заяв в адміністративному судочинстві за такими критеріями: 1) суб'єкт звернення: позов; позовна заява; адміністративний позов; заява; 2) наявність у суб'єкта звернення до адміністративного суду власного інтересу у справі: позови, подані на захист власних прав, свобод та інтересів; позови, подані на захист прав, свобод та інтересів інших осіб; 3) правила адміністративної юрисдикції в публічно-правових спорах: ті, що визначені правилами предметної юрисдикції; встановлені територіальною юрисдикцією;

- обґрунтовано положення стосовно того, що процесуальним законодавством передбачено декілька різновидів публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких адміністративним судом викликає потребу у здійсненні специфічного врегулювання нормативними приписами, що виявляється у: встановленні порядку й умов розгляду та вирішення таких правових конфліктів; спеціальних строків звернення до суду, реалізації окремих процесуальних стадій та їх складових; суб'єктному складі адміністративних процесуальних правовідносин; забезпеченні реалізації права особи на апеляційний перегляд та/або касаційне оскарження судових рішень;

удосконалено:

- понятійно-категоріальний апарат дослідження шляхом наведення авторських позицій щодо розуміння таких понять як: «принципи звернення до адміністративного суду», «нормативне підґрунтя звернення до адміністративного суду», «суб'єктивні права, свободи та законні інтереси», «публічно-правовий спір», «правові засади звернення до адміністративного суду», «позовна заява в адміністративному судочинстві», «заява по суті справи», «елементи позовної заяви», «документи процесуального характеру»;

- підхід до розуміння сутності, особливостей і ролі принципів звернення до адміністративного суду: верховенства права, законності, доступності правосуддя, розподілу юрисдикцій, судового контролю за діяльністю органів і посадових осіб публічної адміністрації, диспозитивності, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження справи, гласності, неприпустимості зловживання процесуальними правами, обов'язковості судового рішення;

- аналіз особливостей реалізації видів звернень до адміністративного суду – заяв по суті справи та заяв з процесуальних питань зі встановленням місця з-поміж них позовної заяви, що полягає в її дуалістичній природі, тобто поєднанні процесуальних та матеріально-правових аспектів. Це дає змогу залежно від ситуації та контексту тлумачити її (позовну заяву) як: вимогу; засіб чи інструмент; процесуальний документ; процесуальну дію;

- визначення сутності основних ознак позовної заяви до адміністративного суду, а саме: є процесуальним документом; слугує підставою для порушення та розгляду справи в порядку адміністративного судочинства як форми захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах; її метою є захист прав, свобод і законних інтересів позивача чи іншої особи (осіб), в інтересах яких подається позовна заява; її підґрунтям є публічно-правовий спір, за результатами вирішення якого суд приймає рішення про забезпечення зазначеного вище захисту; має внутрішню структуру, що надає позовній заяві вигляду цілісного, змістового

й цілеспрямованого акта як у документальному, так і функціональному контексті;

дістали подальшого розвитку:

- аналіз історичних етапів генези розвитку правових засад звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах, під час якого було з'ясовано, що на проблематику адміністративної юстиції як інструмента захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у публічно-правових відносинах дослідники почали звертати увагу ще наприкінці XIX – початку XX століття;

- класифікація принципів звернення до адміністративного суду на загальноправові (верховенство права, законність, доступність правосуддя, розподіл юрисдикцій, судовий контроль за діяльністю органів і посадових осіб публічної адміністрації) та спеціальні (диспозитивність, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження справи, гласність, неприпустимість зловживання процесуальними правами, обов'язковість судового рішення);

- твердження про недоцільність використання підходу до розуміння складу позовної заяви як триелементного у зв'язку із тим, що волевиявлення позивача щодо способу захисту адресовано суду, є процесуальним аспектом предмета позовної заяви, що разом з підставами позовної заяви в адміністративному судочинстві входять до її структури;

- положення щодо можливості запозичення зарубіжного досвіду звернення особи до органів адміністративної юрисдикції в частині: широкого використання квазісудових органів задля врегулювання публічно-правових спорів в адміністративному порядку; відсутності чіткої форми звернення до адміністративного суду;

- позиції стосовно доцільності закріплення в положеннях Кодексу адміністративного судочинства України як способу захисту поряд із визнанням нечинним нормативно-правового акта визнання його нікчемним.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції використовуються та можуть бути використані у:

– *правотворчості* – під час внесення змін і доповнень до законодавчих актів, нормами яких закріплено особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду;

– *правозастосовній діяльності* – з метою створення необхідних умов щодо покращення можливостей звернення громадян до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів;

– *освітньому процесі* – під час підготовки навчальних матеріалів та викладання навчальної дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права» (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших теоретико-правових досліджень, присвячених проблемам звернення з позовною заявою до адміністративного суду (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 10–11 червня 2016 р.), «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Київ, 10–11 березня 2017 р.), «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (м. Запоріжжя, 26–27 жовтня 2018 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 274 сторінки. Список використаних джерел включає 221 найменування та розміщений на 23 сторінках.

Розділ 1
МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗВЕРНЕННЯ
ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК СПОСОБУ ЗАХИСТУ ПРАВ,
СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ

1.1. Генеза розвитку правових засад звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах

Згідно зі ст. 8 Конституції України, кожен громадянин має право звернутися до суду для захисту конституційних прав і свобод [79].

Реалізація вказаної гарантії потребує від держави запровадження комплексу заходів, передусім створення та розвитку системи компетентних судів, певної форми звернення до суду, яка б була зрозумілою та доступною кожному громадянину, ефективного і швидкого механізму розгляду судом таких звернень, безумовного виконання рішення суду та інших організаційних заходів забезпечення правосуддя.

З огляду на те, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, нагальним її завданням на шляху становлення демократії є створення ефективного й доступного механізму захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Статтею 55 Конституції України гарантовано, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань.

Реалізацію гарантованого Конституцією України права на захист уможливлює передусім застосування засобів і механізмів, які розкривають матеріально-правовий та процесуальний зміст цього права.

У контексті матеріально-правового змісту засобами захисту слід вважати:

– право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень та протиправних посягань (ч. 4 ст. 55

Конституції України), тобто право людини використовувати проти правопорушника власні попереджальні або примусові дії (самозахист);

- право людини звернутися до компетентних органів (органів державної влади, правоохоронних органів, суду, прокуратури, місцевого самоврядування, громадських об'єднань) з вимогою щодо попередження, припинення порушення або відновлення порушених прав чи свобод;

- право уповноваженої законом особи за своєю ініціативою або за зверненням людини застосувати заходи оперативного впливу проти порушення прав чи свобод громадянина (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, правоохоронні органи тощо);

- право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч. 3 ст. 55 Конституції України).

Згідно з процесуальним змістом, головними засобами захисту особами своїх конституційних прав, свобод та інтересів є позасудовий і судовий захист.

Компаративістський підхід до дослідження цих двох видів процесуального змісту права на захист сприяє розкриттю всіх аспектів захисту прав осіб від посягань з боку суб'єктів публічної влади, дає змогу на основі їх порівняльно-правового аналізу в історичному контексті з'ясувати переваги й недоліки судового способу захисту, визначити шляхи подальшого його вдосконалення та розвитку в сучасній Україні.

Позасудові засоби захисту особами своїх конституційних прав і свобод за механізмом звернення та вирішення спору можна поділити на адміністративний, парламентський і громадський.

Першим і найбільш доступним механізмом реалізації громадянами на цього їм Конституцією України позасудового захисту своїх прав від посягань з боку органів державної влади є звернення зі скаргою на дії посадових осіб,

державних і громадських органів безпосередньо до органу, який їх порушив, або до вищого органу державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків.

Законодавчо такий порядок обстоювання громадянами своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення визначив Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР з наступними змінами [137], а також інші нормативні акти, прийняті на виконання цього Закону та видані відповідно до нього. Серед них, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації та інші нормативно-правові акти» [133].

Відповідно до ст. 1 зазначеного вище Закону, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

У вказаній статті чітко визначено процесуальні засоби позасудового звернення громадян за захистом своїх прав – заява, зауваження, клопотання, пропозиції та скарги.

Конституцією України (ч. 2 ст. 55) та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР визначено такий важливий механізм позасудового захисту прав осіб, як парламентський контроль за додержанням

конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист прав кожного на території України, який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Сферою застосування цього Закону визначено відносини, що виникають у межах реалізації прав і свобод людини лише між громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами, тобто безпосередньо у сфері адміністративно-правових відносин.

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений має право з метою захисту прав і свобод людини та громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку:

- звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самотійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));

- вступати в справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду;

- ініціювати незалежно від його участі в судовому провадженні перегляд судових рішень.

Отже, відповідно до вказаного Закону, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має досить широкі повноваження щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України не лише в будь-яких державних органах або органах місцевого самоврядування, а й досить широкі можливості та повноваження щодо захисту вказаних прав у суді та участі в суді на будь-якій стадії розгляду справи.

Реалізувати своє право на реалізацію та захист своїх прав і свобод громадяни також можуть за допомогою громадських організацій та політичних партій. Таке право на свободу об'єднання громадянам України гарантовано безпосередньо ст. 36 Конституції України.

Останніми роками в Україні набули популярності такі способи позасудового захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів, як звернення до третейського суду, нотаріату, міжнародного арбітражу, використання медіації. Ці органи в науці прийнято називати квазісудовими, оскільки їм притаманні певні функції судових органів (хоча такими вони не є, зокрема з огляду на відмінності в процесі вирішення ними спорів. Проте, не применшуючи важливості означених позасудових форм і способів захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів, слід визнати, що головним засобом (інструментом, формою) захисту своїх прав, свобод й інтересів фізичними та юридичними особами в Україні, є саме звернення до суду, ефективність і дієвість якого підтверджується практикою.

Однією з головних переваг судової форми захисту прав, свобод і законних інтересів суб'єктів є те, що юрисдикція судів, згідно зі ст. 124 Конституції України, поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі.

Значна частина цих правовідносин виникає у сфері публічних взаємовідносин, що встановлюються між приватними особами (фізичними і юридичними особами) та органами публічної влади (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами).

Тому вкрай важливим завданням держави та суспільства в цьому контексті є ефективне існування та розвиток в Україні адміністративного судочинства як складової частини адміністративної юстиції. Цілком очевидно, що для того, щоб цей розвиток відбувався належним чином, мав позитивний характер, він має спиратися на якісний, змістовий науково-теоретичний базис.

За роки незалежності в нашій державі було підготовлено досить багато наукових праць з проблемних питань адміністративного судочинства. Зокрема, різним аспектам цієї проблематики приділяли увагу такі науковці, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. К. Демченко, М. Г. Кобилянський, І. М. Компанієць, К. О. Клименко, О. В. Кузьменко, А. О. Неугодніков, О. М. Пасенюк, А. В. Руденко, В. М. Скавронік, М. І. Цуркан та інші.

Однак, визнаючи ґрунтовність наукових напрацювань цих та інших правників, необхідно зазначити, що низка важливих питань сфери адміністративного судочинства досі не отримали повноцінного науково-теоретичного вивчення, зокрема це стосується правових аспектів такої форми звернення до адміністративного суду, як позовна заява.

Аналіз проблемних аспектів позовної заяви в контексті адміністративного судочинства варто розпочати з дослідження генези розвитку правових засад звернення до суду для захисту прав, свобод і законних інтересів особи в публічних правовідносинах. Цей підхід обумовлений тим, що використання історично-правового та порівняльно-правового методів дослідження дасть змогу з'ясувати: закономірності становлення і розвитку правового інституту позовної заяви в адміністративному судочинстві; позитивні й негативні тенденції розвитку адміністративного процесуального законодавства України; помилки та суперечності в правозастосовній практиці судів.

Проблеми розгляду спорів і конфліктів, що виникали в управлінській сфері, почали привертати до себе увагу ще в дореволюційні часи, у другій половині XIX століття в Російській імперії (значна частина території сучасної України входила на той час до її складу). У наукових колах активно обговорювали західні моделі адміністративної юстиції. Про це, зокрема, свідчать відповідні наукові роботи таких фахівців у сфері права, як Р. Гнейст «Правова держава та адміністративні суди Германії» (1896) [34], М. І. Палієнко «Сущность административной юстиции и основные черты ее

організації въ европейскихъ государствахъ» (1898) [104]; М. Й. Куплеваский «Адміністративна юстиція в Західній Європі. 1. Адміністративна юстиція у Франції» (1879) [1].

Після революції 1905 року у зв'язку з розширенням громадянських прав («Маніфестъ о даровании населению Россіи гражданской свободы на действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» та пакет законів про вибори до Державної думи від 6 (19) серпня 1905 року) набули популярності пропозиції щодо формування адміністративної юстиції. Про це свідчать наукові праці тогочасних провідних учених: К. Лемаєр («Административная юстиція. Понятіе охраны субъективныхъ прав в связи съ развитіем воззреній на государство», 1905 р.), С. Корф («Административная юстиція въ Россіи», 1910 р.) [8, с. 198].

1907 року прем'єр-міністр уряду Російської імперії П. О. Столипін розпочав запровадження адміністративної реформи, у межах якої передбачалося створення адміністративних судів. Проте процес створення адміністративних судів стримувався об'єктивними причинами: наявним суспільним ладом – монархією, а також складною суспільно-політичною та міжнародною обстановкою.

На початку 1917 року Тимчасовим урядом Росії було прийнято рішення про покладення функції Вищого адміністративного суду на урядовий сенат і введення в судових округах посади адміністративних суддів із зобов'язанням окружним судам розглядати окремі адміністративні справи. Законодавчо це рішення було закріплено постановою Тимчасового уряду Росії від 30 травня 1917 року про введення судів з адміністративних справ та прийнятим відповідно до вказаної постанови Положенням про адміністративні суди.

Революційні події жовтня 1917 року завадили повноцінному створенню адміністративних судів, після чого розвиток адміністративної юстиції вже цілком пов'язується зі створенням та існуванням Української держави. Проте й у таких складних умовах українські державотворці прагнули до створення

повноцінної гілки влади у вигляді незалежного суду і невід’ємного елемента судової влади – адміністративної юстиції.

З часів створення Центральної Ради постійно обговорювали питання про створення адміністративної юстиції, підтвердженням чого є текст конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року, розділ VI якої було присвячено суду, а ст. 62 передбачала, що «судова влада в межах цивільного, карного й адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами» [57, с. 128].

Навіть у період Гетьманату Скоропадського Законом про Тимчасовий державний устрій України (ст. 42 розділі «Про Генеральний суд») передбачалося існування Вищого Суду в справах судових та адміністративних [57, с. 120]. Функції цього суду виконував Державний сенат, який очолював президент і поділявся на генеральні суди: адміністративний, цивільний і кримінальний. Деякі статті Закону «Про Державний сенат» стосувалися питань прокуратури. Крім судів загальної системи, в Українській державі функціонували військові суди [23].

Директорія намагалася реорганізувати судову владу, зокрема повідомила про намір скасувати Державний сенат, а 2 січня 1919 року затвердила закон про відновлення Генерального Суду, назвавши його «Найвищий суд». 24 січня було також відновлено апеляційні суди, засновані ще Центральною Радою. Крім того, Директорія зберегла ті інститути, які функціонували з «російських часів» і не були скасовані українською владою, наприклад, мирових судів. Складна ситуація змусила Директорію 26 січня 1919 року прийняти Закон «Про надзвичайні військові суди» [23]. Також за часів діяльності в Україні Директорії було розроблено проект Основного Закону УНР, яким передбачалося утворення єдиного Найвищого адміністративного суду.

Згідно з артикулом 131, цей суд «розглядає та розв’язує, додержуючись судового поступування, питання про правну важність розпоряджень державних і адміністративних урядів та органів самоврядування, спори про

компетенцію між поодинаковими державними та адміністративними урядами і самоврядуванням або між самими самоврядуваннями, або і всі випадки порушення Основного Державного Закону, оскільки всі зазначені справи не належать до компетенції судів» [57, с. 154]. На жаль, цей проект Основного Закону не був затверджений і реалізований, оскільки УНР припинила своє існування.

У цей період було створено Українську Соціалістичну Радянську Республіку, яка прийняла свою Конституцію (1919), але в ній навіть не згадувалося про судову владу. Друга Конституція УРСР 1929 року також не містила розділу про судоустрій.

Водночас юридична думка активно розвивалася – Інститут Радянського права в УРСР 1923 року розробив проект Положення про Верховний адміністративний суд і про обласні та губерньські адміністративні суди республіки.

Цей проект залишився нереалізованим, адже із середини 1920-х років ставлення до проблеми адміністративної юстиції почало змінюватися. Під впливом панівної комуністичної доктрини та ідеології диктатури пролетаріату утвердилася думка про те, що інститут адміністративної юстиції є буржуазним і радянським правом не може бути застосований.

Як зазначає вітчизняний учений Н. Б. Писаренко, наприкінці 1940-х років проблеми адміністративної юстиції привернули увагу науковців у зв'язку з проведенням робіт зі систематизації цивільного процесуального законодавства в СРСР. Більшість з них стверджували, що в Радянському Союзі не існує підстав для виникнення й розвитку адміністративної юстиції та адміністративного процесу, а спроби обґрунтувати наявність у СРСР цих інститутів може лише завдати шкоди. Свої міркування автори аргументували передусім тим, що адміністративна юстиція в буржуазних державах має яскраво виражений класовий характер [106, с. 108].

Тому з кінця 1920-х років до початку 1960-х вважалося, що в СРСР адміністративної юстиції взагалі не може бути. Адміністративна юстиція була замінена поняттям адміністративного процесу, тобто необхідністю регламентації діяльності органів державного управління, де не знайшлося місця судовому механізму захисту своїх прав громадянами.

Слід зауважити, що 1927 року було прийнято Адміністративний кодекс УРСР – єдиний на теренах Радянського Союзу. Його закономірно вважали винятком в історії новітнього адміністративного права. Ухвалення Адміністративного кодексу України стало вагомим кроком у розвитку адміністративного законодавства. Було запроваджено адміністративно-процесуальний порядок розгляду скарг на дії місцевих адміністративних органів. Проте й у цьому законодавчому акті не передбачалося судового оскарження, за винятком скарг на неправильне провадження опису, оцінки майна, призначеного на продаж у разі несплати необхідних платежів, а також неправильний розподіл отриманих від продажу майна сум. Адміністративний кодекс України впорядкував систему органів і посадових осіб, які були уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначив процесуальні межі розгляду цих справ. Причому суди до числа органів, які розглядають справи про адміністративні порушення, введено не було [56].

З початку 1960-х років, у зв'язку зі змінами в суспільному житті (так звана відлига) відбулися суттєві зміни і в юридичній думці. Поступово стало змінюватися розуміння адміністративного процесу, виникала потреба в нових ефективних способах захисту громадян від порушень їхніх прав з боку адміністративних органів, почали з'являтися певні елементи адміністративної юстиції.

Саме в цей час відбулося розширення судової юрисдикції в справах, що впливали з адміністративно-правових спорів.

Після прийняття Цивільно-процесуального кодексу (далі – ЦПК) УРСР 1963 року [135] з'явилася нова категорія справ, що стосувалися

адміністративно-правових відносин. Зокрема, у ст. 24 йшлося про те, що судам підвідомчі справи за скаргами на неправильність у списках виборців, на дії адміністративних органів у зв'язку з накладенням штрафу та інші, віднесені законом до компетенції судових органів справи, що виникають у межах адміністративно-правових відносин.

Стаття 236 вказаного Кодексу містила лише три категорії таких справ:

- 1) за скаргами на неправильність у списках виборців;
- 2) за скаргами на дії адміністративних органів (назву п. 2 було змінено Указом Президії Верховної Ради від 23 січня 1981 року № 1461-X);
- 3) про стягнення з громадян недоїмки за державними та місцевими податками і зборами, обов'язковим окладним страхуванням та самооподаткуванням.

Вказані норми містили вичерпний перелік справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, підвідомчих суду, тому суд не міг розглядати інші справи за участі адміністративних органів та зацікавлених осіб за правилами глави 29 ЦПК УРСР [94, с. 303–304]. Отже, викладені вище норми не відображали всієї повноти адміністративно-правових відносин, які існували в державі на той час, оскільки ця категорія справ захищала в судовому порядку дуже незначну частину прав громадянина, тому в громадян практично не існувало можливості оскаржити дії, бездіяльність і рішення владних органів у судовому порядку.

Вимоги громадян щодо захисту своїх прав та свобод від посягань з боку владних органів на той час могли бути реалізовані лише в адміністративному (позасудовому) порядку, тобто шляхом оскарження цих дій у вищих органах управління або органах партійного контролю.

Такий порядок оскарження був передбачений Указом Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968 року № 2534 -VII «Про Порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» (у редакції Указів Президії ВР СРСР від 4 березня 1980 року № 1662-X, від 2 лютого 1988 року № 8422-XI) [99] та Інструкцією з ведення діловодства за пропозиціями, заявами і

скаргами громадян у республіканських міністерствах і відомствах УРСР, виконкомах місцевих рад народних депутатів, на підпорядкованих їм підприємствах, в установах і організаціях, затвердженою постановою Ради Міністрів УРСР від 27 квітня 1982 року № 210 [100].

Прийнята 1977 року Конституція СРСР у ст. 49 вперше в історії Радянського Союзу проголосила конституційне право громадян «вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі». Водночас у ст. 58 йшлося: «Громадяни СРСР мають право оскаржити дії посадових осіб, державних і суспільних органів. Скарги повинні бути розглянуті в порядку і в строки, встановлені законом» [76, с. 163].

Положення Конституції 1977 року були відтворені і в Конституціях союзних республік. Так, у ст. 47 Конституції УРСР 1978 року було зазначено, що «кожний громадянин України має право вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, критикувати недоліки в роботі. Службові особи зобов'язані у встановлені строки розглядати пропозиції та заяви громадян». Натомість у ст. 56 було зауважено, що «громадяни України мають право оскаржити дії службових осіб, державних і громадських органів. Скарги повинні бути розглянуті в порядку і в строки, встановлені законом» [78]. На думку Н. Б. Писаренко, керуючись нормами цивільного процесу, суд здійснював контроль лише окремих управлінських рішень. Конституційні норми про судові оскарження дій посадових осіб залишились з точки зору процесуального регулювання поза увагою законодавця, тобто на той час так і не було прийнято відповідного закону, який би чітко визначав процедуру розгляду судами спорів громадян з адміністрацією [106, с. 110].

З розвитком у СРСР демократичних процесів під час перебудови Верховна Рада СРСР прийняла дуже важливі закони, спрямовані на реалізацію громадянами закріпленого Конституцією УРСР права на оскарження до суду дій службових осіб державних і громадських органів:

Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права громадян» від 30 червня 1987 року та Закон СРСР «Про внесення змін до Закону СРСР “Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права громадян”» від 20 жовтня 1987 року.

Відповідно до цих законів, Президія Верховної Ради УРСР своєю постановою № 5803-XI від 25 квітня 1988 року доповнила ЦПК УРСР главою 31-А такого змісту: «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян».

Вказані нормативні акти вже містили певний перелік випадків неправомірних дій службових осіб, які громадянин мав змогу оскаржити в судовому порядку.

До дій службових осіб, учинених з порушенням закону або з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян, були віднесені дії, у результаті яких:

- громадянин був незаконно позбавлений можливості повністю або частково реалізувати право, надане йому законом або іншим нормативним актом;

- на громадянина незаконно покладалися будь-які обов’язки.

Закон також містив обмеження щодо оскарження деяких дій цих органів. Не могли бути оскаржені до суду дії посадових осіб, стосовно яких кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним законодавством, законодавством про порядок розгляду трудових спорів, про відкриття, винахід і раціоналізаторські пропозиції, про адміністративні правопорушення, індивідуальної трудової діяльності тощо передбачений інший порядок оскарження, а також дії, пов’язані з обороноздатністю держави та державної безпеки.

До суду могли бути оскаржені лише дії, одноособово здійснені службовими особами від свого імені або від імені органів, які вони

представляють. Таке визначення суттєво обмежувало право громадян на оскарження рішень, прийнятих колективними органами.

Попри вказані недоліки прийняття цих законів і внесення змін до цивільно-процесуального законодавства стали значним кроком на шляху становлення права громадянина на захист своїх прав від посягань з боку органів влади в судовому порядку.

Законом СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій органів державного управління та службових осіб, що ущемляють права громадян» від 2 листопада 1989 року [28] було внесено зміни, якими встановлено певні обмеження щодо можливості оскарження актів органів державного управління та посадових осіб, а також передбачався попередній позасудовий розгляд скарги громадянина вищим за підпорядкованістю органом або службовою особою.

Ці обмеження суттєво звужували можливості, надані громадянам двома попередніми законами, з огляду на що вони так і не були імplementовані в українське законодавство.

У цей період підрозділ Б розділу III ЦПК УРСР, згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 січня 1990 року № 8710-XI [123], було доповнено главою 30-А: «Заяви про дачу висновків з питань наявності підстав для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати», якою на суд покладалося завдання про дачу висновку з питань стосовно того, *чи є підстави* для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати за заявами Центральної виборчої комісії, обласної, районної, міської, районної в містах, селищної, сільської виборчої комісії стосовно кандидатів відповідної Ради народних депутатів.

16 липня 1990 року Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України, розділом III якої було вперше на законодавчому рівні було проголошено, що влада в Україні здійснюється за принципом розподілу на законодавчу, виконавчу та судову.

Вказаний принцип розподілу гілок влади був у подальшому розвинутий Конституцією України 1996 року.

З цього приводу В. С. Стефанюк зазначав, що поділ повноважень між гілками влади є ефективним способом охорони передбаченої Конституцією демократичної системи. Він забезпечує необхідний взаємний контроль обмеження обсягу управлінської діяльності. Згідно з цією системою, кожна галузь державної влади відповідає двом іншим, тобто кожна перебуває в тій самій площині, що й інші, а всі разом вони несуть спільну відповідальність за управління країною [181, с. 64]. Розвиток демократії в Україні розширював права та свободи громадян, до яких належали також права громадян щодо віросповідання. На реалізацію та захист цих прав були спрямовані також зміни в ЦПК УРСР, які були внесені Указом Президії Верховної Ради УРСР від 28 січня 1991 року про доповнення главою 31-Б, якою було визначено порядок оскарження рішень виконавчих комітетів обласних, Київської та Севастопольської міських рад народних депутатів з питань реєстрації, зняття з реєстрації релігійних організацій та інших питань стосовно релігійних організацій. Згідно із Законом України від 23 квітня 1992 року № 2295-ХІІ, право на оскарження розширилося на рішення всіх державних органів з питань реєстрації статутів (положень) релігійних організацій, володіння та користування культовими будівлями і майном.

Після проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України на розвиток судової влади постановою від 28 квітня 1992 року № 2296-ХІІ Верховна Рада України затвердила Концепцію судово-правової реформи в Україні [139].

Уперше в Україні законодавчо було визначено завдання про запровадження адміністративного судочинства в розділі III Концепції судово-правової реформи в Україні, де було передбачено запровадження адміністративного судочинства, метою якого мав би стати розгляд спорів між громадянином та органами державного управління. На рівні району передбачалося запровадження діяльності адміністративних суддів, які б

організаційно входили до складу районних (міських) чи міжрайонних судів. В обласних судах передбачалося створити судові колегії в адміністративних справах, як суди першої та апеляційної інстанції; у Верховному Суді України – колегію в адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. У межах судової реформи суди в адміністративних справах повинні були становити окрему систему.

В Указі Президента України від 22 липня 1998 року № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [136] було обґрунтовано значущість створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Передбачалося поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних та місцевих адміністративних судів. Причому процедури розгляду справ у цих судах мали бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України.

У червні 1999 року парламент України, прагнучи до ефективної імплементації прав і свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основних свобод (1950) і протоколами до неї, ратифікованими Україною; бажаючи, щоб права та свободи людини, їх гарантії визначали зміст і спрямованість діяльності держави; вважаючи забезпечення прав і основних свобод людини головним обов'язком держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування; стверджуючи універсальність судового захисту прав і основних свобод людини в разі їх порушення, затвердив своєю постановою від 17 червня 1999 року № 0757 основні засади державної політики України в галузі прав людини. У цьому документі, зокрема, йшлося про те, що одним з пріоритетних завдань у сфері захисту прав і основних свобод людини та громадянина є створення системи адміністративної юстиції [132].

Проте вказані концепції впродовж тривалого часу залишалися нереалізованими. Розвиток інститутів захисту прав приватних осіб (як

фізичних так і юридичних) у сфері публічно-правових відносин надалі відбувався виключно в контексті цивільного та господарського судочинства, що суттєво звужували можливості захисту цих прав через особливості цивільного й господарського судочинства.

У цей період досить динамічно розвивалося законодавство у сфері захисту прав громадян, пов'язаних з виборчим процесом, з огляду на що ЦПК України змінювався або доповнювався переважно нормами, які стосуються виборчих процесів і процесу референдуму.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” і “Про вибори Президента УРСР”» від 3 березня 1993 року № 3039-XII [128], ЦПК УРСР було доповнено главою 30-Б: «Скарги на відмову зареєструвати претендента кандидатом у президенти України і на рішення про визнання виборів Президента України недійсними».

У зв'язку з прийняттям законів України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» та «Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР “Про вибори Президента УРСР”» Законом України від 1 липня 1994 року № 0076-XII до ЦПК України було внесено відповідні зміни, зокрема глави 30-А і 30-Б викладено в новій редакції: «Глава 30-А. Скарги на рішення і дії територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад і заяви про скасування рішень виборчої комісії»; «Глава 30-Б. Скарги на рішення і дії центральної та окружної виборчих комісій по виборах Президента України та заяви про скасування рішення Центральної виборчої комісії».

Згідно із Законом України «Про внесення змін і доповнень до Цивільного процесуального кодексу України» від 2 лютого 1994 року № 3906-XII [129], у зв'язку з прийняттям Закону України «Про вибори народних депутатів України» ЦПК було доповнено також главами 30-В

«Скарги на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України» та 30-Г «Скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії».

Главу 30-Д «Заяви про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісництва депутатської діяльності з іншими видами діяльності» було доповнено Законом України «Про внесення доповнень до Цивільного процесуального кодексу України» від 3 липня 1996 року № 269/96-ВР [124].

Відповідно до прийнятих змін до законів, які регулюють виборчий процес, глави 30-Б, 30-В та 30-Г було викладено в новій редакції на підставі Закону України від 21 вересня 2000 року № 1970-ІІІ.

Крім вказаних глав, які стосуються виборчого процесу, ЦПК України, згідно із Законом України від 15 грудня 1992 року № 2857-ХІІ [125], було також доповнено главою 31-В, яка надала прокурору право звертатися до суду із заявою про визнання незаконними правового акта органу, рішення чи дії службової особи, крім акта, перевірку законності якого віднесено до компетенції Конституційного Суду України, у разі відхилення протесту прокурора в порядку загального нагляду або якщо протест не був розглянутий службовою особою чи органом, який його прийняв у десятиденний строк після його надходження. Вказані зміни значно розширили можливість судового контролю за законністю прийнятих службовими особами або органами управління рішень чи дій.

На цьому етапі позитивні зміни відбулись у змісті глави 31-А, яку на підставі Закону України від 31 жовтня 1995 року № 403/95-ВР [127] було викладено в новій редакції. Зокрема, у ній було передбачено можливість оскаржувати в суді не лише неправомірні дії службових осіб, а й загалом рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності.

Крім того, у цьому Законі було визначено суб'єкти рішення, дії чи бездіяльність яких підлягають оскарженню в суді, детально визначено предмет судового оскарження, порядок і строки подання скарги.

Вказана глава зазнала певних змін у назві та змісті також згідно із Законом України від 5 червня 2003 року № 917-IV.

У зв'язку з удосконаленням інститутів виконання судових та інших рішень, прийняттям законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» Законом України від 19 жовтня 2000 року № 2056-III було доповнено ЦПК України главою 31-Г, яка надала можливість учасникам виконавчого провадження та особам, які залучаються до проведення виконавчих дій, право звернутися до суду із скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їх права чи свободи.

Для становлення судової влади, зокрема адміністративної юстиції, вагоме значення має процес конституційного будівництва в Україні.

Так, у ст. 39 Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, ухваленого 8 червня 1995 року [77], було зазначено, що правосуддя в Україні здійснюється у формі судочинства в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах, а також у формі прийняття рішень з питань відповідності чинному законодавству правових актів посадових осіб, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

З прийняттям Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України були встановлені основні засади побудови й існування правосуддя в державі та визначені строки формування системи судів в Україні. Зокрема, у перехідних положеннях Основного Закону було закріплено, що Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України

здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до ст. 125 цієї Конституції, але не довше ніж п'ять років [79].

Верховний Суд України у постанові «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» від 3 грудня 1997 року № 13 констатував, що Конституція України, а також закони «Про звернення громадян» та «Про внесення змін до статей 235, 236 та глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України» значно розширили можливості громадян щодо судового захисту їх прав і свобод від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності.

На виконання цих вимог Конституції Верховна Рада України прийняла низку законів, які згодом назвали малою судовою реформою. Зокрема, Законом «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій України”» від 21 червня 2001 року № 2531-III було передбачено створення Вищого адміністративного суду України. На Кабінет Міністрів України покладался обов'язок підготовки та подання на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про адміністративні суди та Адміністративного процесуального кодексу України, а також пропозиції щодо внесення змін до законів України у зв'язку з прийняттям цього Закону. Проте строків реалізації вказаних положень у законі не було.

З огляду на строки, встановлені Конституцією України, прийнятими законами та взятими на себе зобов'язаннями перед Радою Європи щодо проведення судової реформи, Верховна Рада України прийняла 7 лютого 2002 року Закон України «Про судоустрій України», який передбачив запровадження в нашій державі адміністративного судочинства, здійснюваного спеціалізованими судами, якими є адміністративні суди.

У п. 16 розділу VII прикінцевих та перехідних положень було закріплено, що формування системи адміністративних судів здійснюється протягом трьох років.

На виконання вимог цього Закону Президент видав укази з питань формування адміністративних судів.

Так, Указом Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 року № 889/2002 в Україні було створено Вищий адміністративний суд України. Наступним Указом, тобто від 7 листопада 2002 року № 995/2002, Президент України визначив кількісний склад суддів Вищого адміністративного суду України.

Указом від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 Президент України утворив місцеві та апеляційні адміністративні суди, затвердив їх мережу та визначив кількісний склад суддів цих судів.

Проте практичне завершення процесу організації адміністративної юстиції відбулося лише з прийняттям Верховною Радою України та введенням в дію Кодексу адміністративного судочинства України, який надав Україні правове забезпечення існування та функціонування системи адміністративних судів як самостійного виду судочинства

Слід зауважити, що прийняття цього Кодексу – результат роботи не лише законодавчого органу, а й численного кола науковців, які здійснили ґрунтовне науково-теоретичне вивчення проблематики адміністративної юстиції та адміністративного судочинства. Зазначений нормативно-правовий акт став результатом напруженої і тривалої наукової та політичної дискусії, означеної протистоянням правових концепцій і моделей адміністративної юстиції.

Так, 1996 року на виконання постанови Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 року № 2296-XII було створено робочу групу з розроблення Адміністративного процесуального кодексу України, яку очолив перший заступник голови

Верховного Суду України В. Стефанюк. До наукового обґрунтування майбутнього кодексу долучилися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. Р. Битяк, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, В. М. Горшенєв, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, А. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Є. Б. Кубко, В. М. Марчук, О. І. Миколаєнко, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, В. Г. Перепелюк, А. О. Селіванов, В. М. Селіванов, В. Ф. Сіренко та інші.

У праці «Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України» І. Б. Коліушко зазначає: «Аналіз проекту Адміністративного процесуального кодексу, підготовлений робочою групою Верховного Суду України, показав, що запропонована редакція Кодексу не завжди передбачає ефективні та доступні для пересічних громадян механізми судового захисту прав у публічно-правовій сфері» [72, с. 25].

Науковці стверджували, що загалом проект Кодексу складний для розуміння, перевантажений нормативним матеріалом, який не має регулятивного значення, що ускладнюватиме використання його норм [72, с. 25].

З метою усунення цих недоліків експерти Центру політико-правових реформ підготували низку концептуальних зауважень і пропозицій до проекту, передусім щодо системи адміністративних судів, їхніх повноважень та принципів адміністративного судочинства. Ці пропозиції стосувалися покращення доступності правосуддя в адміністративних справах для громадян, посилення гарантій судового захисту їхніх прав [72, с. 25].

У зв'язку з недосягненням згоди щодо цих та деяких інших концептуальних питань з робочою групою Верховного Суду експерти Центру політико-правових реформ підготували пропозиції у вигляді нової редакції проекту Адміністративного процесуального кодексу, у якому намагалися усунути недоліки проекту, підготовленого робочою групою Верховного Суду [72, с. 25].

Редакцію проекту, запропоновану Центром політико-правових реформ, після доопрацювання з урахуванням зауважень представників Верховного Суду України 4 лютого 2002 року було внесено на розгляд парламенту третього скликання, однак до парламентських виборів законопроект так і не було розглянуто [151].

9 липня 2002 року народні депутати Верховної Ради України четвертого скликання В. Мусіяка, В. Онопенко, Т. Стецьків і В. Стретович внесли на розгляд Верховної Ради України проект Адміністративного процесуального кодексу України, зареєстрований за № 1331-1 від 25 жовтня 2002 року [151].

Вказаний законопроект став базовим для розгляду Верховною Радою України процесуального закону, який покликаний регулювати порядок звернення до суду осіб приватного права за захистом своїх прав у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Згодом ще двічі вносилися доопрацьовані проекти Адміністративного процесуального кодексу України.

9 липня 2003 року доопрацьований проект було прийнято в першому читанні за основу і доручено Комітету Верховної Ради України з питань правової політики доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи і внести його на розгляд Верховної Ради України в другому читанні.

Згодом, майже через рік, 1 липня 2004 року вказаний законопроект процесуального кодексу прийняли в другому читанні.

Згідно з постановою Верховної Ради України від 1 липня 2004 року № 1950-IV, розгляд ст. 1, 2, 3 розділу I, статті 20 розділу II глави 1 «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ», ст. 172, 173, 174 та 175 розділу III глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ», а також розділу VII «Прикінцеві та

перехідні положення» зазначеного проекту Адміністративного процесуального кодексу України було перенесено на третє читання.

З огляду на вагому роль адміністративної юстиції в житті громадянського суспільства, у процесі доопрацювання вказаного законопроекту за пропозицією народного депутата С. Головатого відбулася зміна назви «Адміністративний процесуальний кодекс України» на «Кодекс адміністративного судочинства України».

17 березня 2005 року законопроект Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) України було прийнято в третьому читанні. Однак 20 квітня 2005 року Президент України В. А. Ющенко скористався своїм правом на вето та повернув КАС України до парламенту зі своїми пропозиціями, які були сприйняті депутатським корпусом неоднозначно. Зокрема, І. Коліушко та Р. Куйбіда, розмірковуючи про причини цього вето, наголосили на надуманості більшості з них [71]. За результатами повторного голосування в парламенті чотири пропозиції Президента України було відхилено і лише одну – враховано, з огляду на що 06 липня 2005 року законопроект було прийнято Верховною Радою України.

Викладене вище засвідчує, що процес прийняття основного кодифікованого нормативно-правового акта з питань адміністративного судочинства виявився досить складним і тривав майже три роки. Поява в українській системі права цього Закону була необхідною та цілком обґрунтованою, адже, як слушно зауважували народні депутати, які ініціювали його прийняття, чинний Закон України «Про звернення громадян» і норми окремих глав Цивільного процесуального кодексу України, що регулюють окреме провадження у сфері судового захисту прав і свобод громадян, є недостатніми для належного правового захисту громадян, а також містять норми, які за своїм змістом виникають з адміністративно-правових відносин, що за своїм походженням і характером прав, регулюють вирішення публічно-правових спорів. Судочинство щодо публічно-правових відносин має свої особливості, яких немає в цивільному процесі та які

потребують окремого правового регулювання. Крім того, специфіка розгляду справ, що впливають із публічно-правових відносин, вимагає створення нових організаційно-правових форм і наявності особливої суддівської кваліфікації в цій сфері [118].

Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що на проблематику адміністративної юстиції як інструмент захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у публічно-правових відносинах дослідники почали звертати увагу ще наприкінці XIX – початку XX століття. Деякі аспекти адміністративної юстиції навіть отримали нормативно-правове врегулювання, однак так і не набули належної практичної реалізації на території України, зокрема через тогочасні суспільно-політичні процеси.

Досить складним для розвитку правових засад інституту звернення особи до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів у публічних правовідносинах став радянський період: з огляду на панівну ідеологію, існування адміністративної юстиції в межах радянського права тривалий час не вважали за можливе. Тому єдиною формою захисту зазначених прав був адміністративний порядок, тобто оскарження рішень, дій органів публічного управління до вищих органів у порядку підлеглості або до органів партійного контролю.

Згодом під впливом закономірних процесів, які тривали у світі, відбулося послаблення тоталітарного режиму, що зумовило певну, хоча й незначну, лібералізацію суспільно-політичного життя і позитивно позначилося на розвитку адміністративної юстиції та судової форми захисту прав і свобод громадян від протиправних рішень, дій суб'єктів публічної влади. Звісно, на початкових етапах ця форма захисту застосовувалась у досить обмеженому колі випадків і реалізовувалась у межах цивільного процесу, втім, все ж таки, це стало важливим кроком у напрямі становлення гарантій захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах.

Під впливом демократичних процесів у період перебудови було закладено правові засади звернення до суду як засобу захисту особою своїх прав, свобод та інтересів у публічних правовідносинах, які тривалий час зберігалися та функціонували в Україні й після проголошення її незалежності. І хоча вони розвивалися та періодично вдосконалювалися шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства, зокрема цивільного процесуального, дедалі більше актуалізувалася проблема створення системи адміністративних судів та прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акта з питань адміністративного судочинства. Напружені дискусії з питань організації та функціонування адміністративного судочинства в Україні, що відбувалися як на науковому, так і політичному рівнях, зумовили прийняття КАС України, у якому вперше в історії нашої держави було комплексно й системно викладено основні правові засади звернення до суду для захисту прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах.

Поєднання в цій частині нашого дослідження історичного та правового методів аналізу суспільних подій, які відбувалися на теренах нашої країни, дозволило розкрити всі аспекти становлення та розвитку засобів захисту прав осіб від посягань з боку суб'єктів публічної влади та надає можливість на підставі порівняльно-правового аналізу в історичному контексті більш повно з'ясувати переваги й недоліки судового способу захисту, визначити шляхи подальшого його вдосконалення та розвитку в сучасній Україні.

1.2. Принципи звернення до адміністративного суду

Застосований у попередньому підрозділі компаративістський метод дослідження певних суспільних явищ, які виникають у процесі взаємодії громадянина з державою в особі органів державної влади, місцевого самоврядування та інших органів у контексті історичного розвитку, дав

змогу розкрити поступовий розвиток суспільства й держави в напрямі усвідомлення необхідності існування адміністративної юстиції в сучасній державі.

Наступним кроком дослідження механізму реалізації особою свого права на судовий захист від свавілля органів влади є аналіз і дослідження принципів звернення до адміністративного суду.

Термін «принцип» (від лат. *principium* – основа, початок, першоджерело [174, с. 461]) у тлумачних словниках визначено як:

- основне, вихідне положення якої-небудь системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку тощо;
- основний закон якої-небудь наукової теорії;
- особливість, що слугує підґрунтям створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось;
- переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті [25, с. 1125; 197, с. 366].

В. І. Шинкарук у своєму філософському словнику визначив принцип як першопочаток, тобто те, що слугує основою певної сукупності фактів, теорії, науки. Античні філософи, прагнули віднайти принцип існування усіх речей, зазвичай пов'язували його із субстанцією. Починаючи з XVI–XVII ст. в європейській філософії принципи почали тлумачити здебільшого як категорію теоретико-пізнавальну на основі розрізнення того, що лежить в основі дійсності, – принципи буття і того, що лежить в основі пізнання цієї дійсності, – принципи пізнання. У подальшому розуміння принципу переміщується у сферу логічного виразу пізнання; принцип стає центральним поняттям, основоположною ідеєю, що пронизує певну систему знання і субординує його. У межах теоретичного знання принцип означає вимогу розгортання власне знання в систему, де всі теоретичні положення логічно пов'язані між собою і впливають певним чином одне з одного. Будь-яка теоретична система знання ґрунтується на принципах, пов'язаних між собою. Крім того, на думку В. І. Шинкарука, принципи становлять внутрішні

переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, у різноманітних сферах діяльності [203, с. 519].

А. О. Кузнецов та Ю. П. Сурмін у своїх працях визначають принцип як основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії. Принципи – ключові засади, вихідні ідеї, що означені універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого спектру явищ. Ідеться про джерело багатьох явищ або висновків, що належать до нього як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний). Крім того, принципом вважають внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [32; 45, с. 560–561].

На сторінках юридичної літератури представлено чимало точок зору щодо класифікації принципів як права загалом, так і окремих правових галузей та інститутів. Проте, на нашу думку, найбільш вдалою є класифікація принципів, яку запропонувала О. Ф. Скакун, а саме:

1) загальнолюдські (цивілізаційні) принципи права – це загальноприйняті норми-ідеї (основні засади), що зумовлені досягнутим рівнем розвитку людства, утілюють цивілізаційні правові здобутки протягом історії та закріплені в міжнародно-правових документах світового значення. Виникнення й подальший розвиток загальнолюдських принципів права є результатом взаємодії міжнародного та внутрішньодержавного права, тому їх основний «набір» є однаковим як для бажаного «міжнародного правопорядку», прогресивних міжнародних об'єднань, регіонально-континентальних (міждержавних) утворень, так і для демократичних націй, їх національних правових систем. Загальнолюдські принципи права ґрунтуються на таких цінностях права (принципи є їх концентрованим

вираженням), як гуманізм, демократизм, свобода, рівність і справедливість [173, с. 238–239];

2) принципи національної системи права – їх «набір» має відмітні ознаки в різних правових системах, є конкретно-історичним, визначається правовими традиціями, рівнем розвитку демократії, залежить від потреб та інтересів суб'єктів їх тлумачення. Вказана група принципів охоплює такі підгрупи: загальноправові (загальногалузеві), міжгалузеві, галузеві, підгалузеві, інституційні [173, с. 239–240].

Зазначені загальнолюдські принципи в сучасній юридичній літературі досліджено досить ретельно, тому немає потреби в їх аналізі. Водночас, з огляду на мету нашого дослідження, доцільно більш ґрунтовно розглянути принцип верховенства права. Змістовному опрацюванню також підлягатимуть такі групи принципів національної системи права, як загальноправові (загальногалузеві); міжгалузеві; галузеві; підгалузеві; інституційні.

Результати науково-теоретичного опрацювання загальноправових принципів представлено в працях відомих теоретиків права, таких як М. В. Цвік, В. К. Бабаєв, О. Ф. Скакун. Так, М. В. Цвік зазначав, що в науковій і навчальній літературі принципи характеризують як загальні вимоги до суспільних відносин і їхніх учасників, а також як вихідні керівні засади й установки, що виражають сутність права і впливають з ідей справедливості й свободи, а також визначають загальну спрямованість і найістотніші риси діючої правової системи [50, с. 193].

На думку правознавця, принцип здавна вважали підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (у тому числі правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи. Принципи не формулюють конкретних прав і обов'язків і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак від того, на яких принципах заснований правовий порядок, можна значною мірою судити безпосередньо про характер держави (демократична, тоталітарна тощо) [50, с. 193].

Провідна роль принципів забезпечується прямим чи непрямым їхнім закріпленням у нормах права. Ті засади, що не закріплені в правових приписах, можуть вважатися лише ідеями права, і належать вони до сфери правосвідомості, їх іноді називають «правовими принципами», що передують створенню системи права. Водночас принципи права можуть бути прямо сформульовані в законодавстві або ж впливати з його загального смислу. Причому вони стають орієнтиром правотворчої та правозастосовної діяльності органів держави [50, с. 193].

Значення принципів у праві, на думку М. В. Цвіка, зумовлене тим, що вони: наділені властивістю вищої імперативності, універсальності, загальнозначущості, їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; вони спрямовують розвиток функціонування всієї правової системи, визначають напрями правотворчої, правозастосовної та іншої юридичної діяльності; слугують найважливішим критерієм законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права; сприяють подоланню прогалин у праві; впливають на рівень правосвідомості в суспільстві. Система принципів базується на їх стійкому зв'язку між особами [50, с. 193].

Посилаючись на стародавніх теоретиків, В. К. Бабаєв відмічає, що «принцип є найважливішою частиною всього». У правознавстві виокремлюють, по-перше, принципи, сформульовані вченими-юристами, які набувають вигляду фундаментальних ідей та ідеалів, що відображають досягнення правової думки, практичного досвіду, об'єктивні закономірності розвитку суспільства. Зазначені принципи становлять найважливішу частину наукової та професійної правосвідомості, юридичної політики і не є обов'язковими для суб'єктів прав. По-друге, відокремлені у вигляді відносно самостійних елементів принципи права, якими слід вважати вихідні нормативно-керівні начала (імперативні вимоги), що визначають загальну спрямованість правового регулювання суспільних відносин. За своєю суттю принципи права також є певними фундаментальними ідеями та ідеалами, які

сформульовані на основі наукового й практичного досвіду. У цьому контексті вони разом з принципами правосвідомості є найважливішими компонентами панівної юридичної ідеології. Однак науковець слушно зауважує, що різноманітні юридичні ідеї та ідеали лише тоді стають принципами права, коли вони безпосередньо (легально) виражені в нормативно-правових актах або інших формах права [191, с. 222].

О. Ф. Скакун визначає принципи права як загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, що слугують основними засадами правового регулювання суспільних відносин, спрямовують їх учасників на встановлення соціального компромісу й порядку [173, с. 237].

До основних ознак принципів права дослідниця віднесла такі:

- мають найвищий авторитет – не будучи конкретними правилами поведінки, мають регулятивний характер завдяки загальності й загальнообов’язковості; об’єктивно зумовлені соціальним середовищем, характером суспільних відносин (економічних, політичних, культурно-ідеологічних тощо) і мають зворотний на них вплив;

- є ідеологічним витвором, результатом розвитку правової свідомості суспільства, передусім співтовариства юристів, і водночас спрямовані на сприяння зростанню правосвідомості суспільства, його культури;

- є історико-практичними за походженням (їх творить епоха, факти і події, що переходять у юридичні факти та суб’єктивні права; сформована практика людей, їх потреби й інтереси; суспільні відносини) і універсальними за невизначеністю строку існування (у них різний «життєвий цикл»; чимало їх існує з часів античності);

- слугують ідейною основою об’єктивного права, виражають закономірності його розвитку, сутність і соціальне призначення; описують (конкретизують) установлене право, сприяють однозначності системи правових норм; є ключовими засадами правового регулювання суспільних відносин, забезпечують узгодженість його механізму, слугують орієнтирами формування та вдосконалення правової системи, є її опорою, відображають

об'єктивно існуючі зв'язки між елементами правової системи та соціальної системи; усувають суперечності, що виникають між ними; зумовлюють напрями нормотворчої, правозастосовної та інших форм правової діяльності; акумулюють світовий досвід розвитку права, втілюють демократичні та гуманістичні традиції й одночасно становлять правові цінності, що належать до світової правової скарбниці [173, с. 237–238].

Опрацювання вказаних загальноправових принципів для цілей нашого дослідження (у гносеологічному контексті) дає змогу повною мірою зрозуміти напрями подальшої діяльності правової науки й визначити певні тенденції в галузі захисту прав особи.

Наступною групою принципів, які потребують аналізу та відповідають меті нашого дослідження, є міжгалузеві принципи права. Передусім варті уваги принципи державного управління, аналіз яких дає змогу зрозуміти, яким чином працює державне управління та як вони впливають на дотримання публічною владою основних прав, свобод й інтересів особи.

Науковці А. О. Кузнецов та Ю. П. Сурмін розглядають принципи державного управління як вияви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру й інших груп елементів державного управління, відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Принципи державного управління ґрунтуються на онтологічних, гносеологічних і методологічних аспектах державно-управлінської діяльності, відображають найбільш суттєві, основні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки в державному управлінні [45, с. 561].

В. Я. Малиновський, розмірковуючи щодо проблематики державного управління, окрему увагу приділяє питанням його принципів. Термін «принцип» означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. Принципи як поняття теорії

відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам [41, с. 190].

Принципи – це специфічне поняття, змістом якого, цілком справедливо наголошує В. Я. Малиновський, є не стільки власне закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони становлять результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів та ознак, які стають загальним началом їх діяльності. Принцип є результатом наукового пізнання, причому слід урахувати, що не всі закономірності, відносини та взаємозв'язки державного управління сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти й могли застосовувати їх в управлінській діяльності [41, с. 190–191]. Автор підкреслює, що на практиці принципами управління керуються згідно з політичними, соціально-економічними та культурними умовами, що склались у суспільстві. Принципи управління обґрунтовують зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі загалом, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління. Принципи державного управління динамічні за змістом і формою, вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними та культурними чинниками, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності [41, с. 191].

Безпосередньо принципи державного управління В. Я. Малиновський тлумачить як фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку

відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно в правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління. Принципи визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління, напрями й межі прийняття управлінських рішень [41, с. 192–193].

З точки зору, яку висловлює С. Г. Стеценко, важливим фактором розуміння суті державного управління є усвідомлення його принципів, якими є основні засади, закономірності, на яких базується державне управління. Значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони завдяки здійснюваному свідомо узагальненню в стислому вигляді відображають найсуттєвіші характеристики вказаної галузі права [182, с. 52]. С. Г. Стеценко звертає увагу на те, що оскільки формулювання принципів – це свідомо творча діяльність науковців, практиків, фахівців у сфері адміністративного права та державного управління, доцільно виокремити такі вимоги до принципів державного управління:

- відповідність нормам чинного законодавства;
- відображення найсуттєвіших, ключових закономірностей державного управління;
- відповідність меті державного управління [182, с. 52].

А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та Л. Ю. Гордієнко визначили принципи державного управління як закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила. Причому науковці акцентують увагу на тому, що принципи не слід сприймати як постулати. На кожному етапі розвитку суспільства і держави постає потреба у виокремленні та визначенні принципів державного управління, оскільки очевидно, що не всі його закономірності, відносини та взаємозв'язки пізнано й описано через принципи. Практичне значення і дія принципів державного управління не залежать від них самих, а повністю визначаються ставленням до них людей [40, с. 36]. На думку А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенського та ін.

процес установлення та обґрунтування принципів державного управління має відповідати таким вимогам:

- а) відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки державного управління;
- б) характеризувати стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні;
- в) охоплювати переважно закономірності, відносини і взаємозв'язки, притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто які мають загальний характер;
- г) відображати специфіку державного управління, його відмінності від інших видів управління [40, с. 36].

Таким чином, аналіз принципів державного управління дозволяє з'ясувати основоположні засади, на підставі яких діє держава та її органи під час здійснення своїх функцій і повноважень, виявити проблеми й недоліки в її діяльності, які прямо або опосередковано порушують невід'ємні права особи, а отже, виробити ефективні способи захисту прав громадян від навмисних або ненавмисних дій держави в межах здійснення управлінських функцій.

Тісно пов'язаними з принципами державного управління, але дещо вужчими за своїм предметом регулятивного впливу, є принципи адміністративного права. Відомий учений-адміністративіст В. Б. Авер'янов пише, що ці принципи визначають як основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм вказаної галузі права та пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Звідси впливає сукупність різних принципів, котрі стають своєрідною перехідною ланкою від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні вияви суспільної свідомості з приписами права. Принципи адміністративного права

однаковою мірою характеризують сутність і зміст як власне галузі права, так і тих суспільних відносин, що є предметом регулювання цієї галузі [11, с. 80].

Аналіз змісту принципів адміністративного права дає змогу встановити, що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини; що є постійним супутником цих відносин; без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права.

Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію та реальне функціонування виконавчої влади й управління [11, с. 80].

Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук і В. В. Зуй тлумачать принципи адміністративного права як вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формуються та функціонують система і зміст цієї галузі права. Головною властивістю, підкреслюють юристи, тут є нерозривна єдність суб'єктивного та об'єктивного, усвідомлення, що принципи виникають не на пустому місці і вбирають у себе все, що формувалося протягом багатьох століть, включаючи нинішній етап їх розвитку. Тому цим принципам має бути притаманна прийнятність прогресивних загальнодемократичних ідей, які вироблені людством і використовуються ним дотепер. Інакше кажучи, за межами соціальної активності та практичної діяльності суб'єктів принципи адміністративного права не можуть бути сформовані й закріплені, тим паче реалізовані. Водночас – і це важливо для законодавця – принципи адміністративного права повинні об'єктивно відображати потреби й інтереси суспільства, держави, а за своїм походженням вони мають реально відповідати наявним відносинам [9, с. 32–33]. Принцип, продовжують вчені, є підґрунтям права, він слугує активним центром, спроможним виконувати провідну й керівну наукову роль у формуванні та розвитку адміністративного права. В узагальненому вигляді принципи виражають природу адміністративного права, забезпечують

єдність його змісту, визначають спрямованість і найбільш суттєві риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації. Принципи адміністративного права як ідеї та найважливіші положення є вираженням об'єктивних суспільних потреб народу України щодо регулювання виконавчої діяльності держави. Вони слугують чинником підвищення правової культури громадян і пов'язані між собою [9, с. 32–34].

М. В. Ковалів та І. Б. Стахура, розмірковуючи про принципи адміністративного судочинства, зазначають, що йдеться про найбільш загальні правила поведінки визначеного характеру: вони прямо передбачені в законі; звернені до всіх учасників процесу; мають загальнообов'язковий характер; забезпечуються засобами державного примусу; мають правовий механізм реалізації. Основне призначення принципів полягає в тому, що втілення їх у судочинстві надає йому якості правосуддя, а ігнорування їх, навпаки, призводить до порушення права на судовий захист, а відтак, до неправосудності рішень суду. Виявляючись передусім у нормах права, принципи адміністративного судочинства характеризують не лише суть, а й зміст адміністративного судочинства, відображають не лише його внутрішню побудову, статику, а й весь процес і динаміку застосування [67].

Принципи адміністративного судочинства, на думку дослідників, – це основні засади, вихідні положення, що становлять його якісні особливості та специфічні властивості, у яких у концентрованому вигляді виявлена заінтересована воля народу наділити право такими якостями, які найбільш повно спроможні реалізувати його ідеї та погляди у визначенні основ організаційної побудови адміністративного судочинства, а також відображають перспективи його розвитку та забезпечують захист прав, свобод й 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [67].

На думку О. М. Пасенюка, принципи адміністративного судочинства – це засади, основоположні ідеї, у яких відображені якісні особливості, певні специфічні властивості, що закріплені в нормах права, які відображають структуру адміністративного судочинства, стан і перспективи його розвитку, спрямовані на захист прав, свобод і 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [7, с. 156]. Науковець підкреслює, що принципи адміністративного судочинства, відображаючись передусім у нормах права, характеризують не лише суть, а й зміст адміністративного судочинства, відображають як його внутрішню побудову, так і весь процес його застосування. У принципах адміністративного судочинства відображені його основні риси та визначено структуру, засади побудови, логіку розміщення положень, що повною мірою дозволяє зрозуміти його суть і значення, сприяє правильному застосуванню норм адміністративного судочинства, а також слугує основою для законодавчого процесу з кола визначених правовідносин у встановленому порядку, зокрема для підготовки, розроблення та прийняття відповідних їм за змістом нормативно-правових актів та їх удосконалення [7, с. 156].

Отже, ураховуючи викладені вище наукові точки зору щодо сутності та значення принципів у сфері державного управління, права загалом й окремих його галузей, можна виокремити принципи звернення до адміністративного суду як обумовлені об'єктивно існуючими закономірностями та потребами суспільного життя науково обґрунтовані, прямо чи опосередковано закріплені на нормативно-правовому рівні вихідні ідеї, на яких ґрунтується інститут звернення до адміністративного суду. Ці ідеї, виражені у відповідних імперативних нормативних положеннях, характеризують сутність і призначення вказаного інституту. Принципи звернення, їх коло та

зміст дають змогу судити про пріоритетні в державі та суспільстві світоглядні переконання та пріоритети, з урахуванням яких організовано функціонують інструменти (засоби) захисту особами своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах.

Розмірковуючи про принципи адміністративного права, В. Б. Авер'янов виокремлює загальні та спеціальні принципи. Загальні принципи, пише він, мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони зазвичай виявляються та деталізуються в принципах спеціальних, притаманних окремим інститутам адміністративного права: принципам державної служби, принципам адміністративної відповідальності, принципам адміністративного процесу тощо [11, с. 81–82].

Питання щодо кола принципів звернення до суду зазвичай не слугує предметом детального розгляду з боку дослідників: здебільшого вони зосереджуються на класифікації принципів адміністративної юстиції та (або) адміністративного судочинства. Так, наприклад, О. М. Бандурка й М. М. Тищенко виокремлюють такі принципи: законності; правової рівності; охорони інтересів держави й особи; публічності (офіційного) процесу; об'єктивної істини; гласності процесу; здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користування рідною мовою; швидкості й економічності процесу; самостійності в ухваленні рішень; неухильності реалізації правової презумпції невинуватості і правомірності дій громадян [3, с. 34–35].

О. М. Пасенюк пропонує класифікувати принципи адміністративного судочинства за характером закріплення та застосування на загальні та галузеві. Загальні принципи закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколах до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, до яких, зокрема, належать: верховенство права; справедливий і відкритий судовий розгляд; розгляд впродовж розумного строку; незалежність і безсторонність суду; публічність проголошення судового рішення [7, с. 156].

Також юрист до загальних принципів адміністративного судочинства, закріплених Конституцією України, зараховує: верховенство права; законність; рівність усіх учасників процесу перед законом і судом; змагальність сторін та свобода в наданні ними судові своїх доказів і доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; ухвалення судами рішень іменем України і їх обов'язковість до виконання на всій території України; здійснення правосуддя суддею одноособово і колегією суддів; незалежність і недоторканність суддів та підкорення їх лише законові; здійснення правосуддя професійними суддями та, у визначених законом випадках, народними засідателями; державна мова судочинства [7, с. 156].

Спеціальними принципами О. М. Пасенюк визнає ті, що закріплені в КАС України, а саме: верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін; диспозитивність; офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; обов'язковість судових рішень. Деякі науковці виокремлюють також інші принципи адміністративного судочинства, які прямо не зазначені в КАС України, але впливають зі змісту його норм (принципи процесуальної економії, розумних строків, добросовісності, пропорційності). Водночас у цій роботі акцентовано увагу саме на основних принципах [7, с. 156–157].

Аналізуючи систему принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації, В. В. Потапенко пропонує здійснити класифікацію принципів адміністративного процесу за такими критеріями: 1) за сферою поширення – загальноправові, галузеві, міжгалузеві; 2) за способом нормативного закріплення – принципи, закріплені у Конституції України або у законодавчих нормативноправових актах і принципи, які реалізуються в судовій практиці та виводяться з положень законодавства про

адміністративне судочинство; 3) за об'єктом впливу – принципи, які визначають процесуально-правову діяльність адміністративного суду і принципи, які визначають процесуальну діяльність осіб, що беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб); 4) за предметом правового регулювання: а) принципи організації правосуддя (судоустрою і судочинства), а також функціональні (принципи процесуальної діяльності – судочинства); б) принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності (офіційне з'ясування всіх обставин справи, диспозитивність, змагальність тощо); в) принципи, що визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій (гласність, відкритість) [117].

М. В. Ковалів, І. Б. Стахура у своїх дослідженнях зазначають, що в науці адміністративного судочинства принципи адміністративного судочинства поділяють на три великі групи: 1) загальні, що відображають найбільш загальні засади створення та функціонування адміністративної юстиції в соціально-правовому середовищі, формують загальне уявлення про цей інститут, його місце в системі адміністративного права та державної влади (системного функціонування, правозаконності, демократичності, гласності, прозорості, доцільності, публічно-правової зумовленості); 2) організаційні, що стосуються організаційних засад існування адміністративної юстиції (територіальності, спеціалізації та автономності, єдності та інстанційності); 3) процесуальні, що визначають процедуру розгляду справ в органах адміністративної юстиції (рівності процесуальної правосуб'єктності сторін, державного гарантування процесуальних прав сторін, усності та безпосередності розгляду справи, об'єктивності адміністративно-юрисдикційного розгляду справи, диспозитивності та змагальності, дискреційної пов'язаності адміністративного суду вимогами скарги та повноти дослідження справи, поєднання колегіального та одноосібного розгляду справ, гласність і безпосередність розгляду справи, офіційність, обов'язковість рішення суду, повне фіксування судового процесу технічними засобами, раціональну процесуальну форму,

неможливість процесуального сумісництва, судову істину, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення) [65, с. 64; 67].

Водночас М. В. Ковалів та І. Б. Стахура переконують, найпоширенішою є класифікація принципів за характером їх закріплення та застосування, з огляду на що вони можуть бути загальними й галузевими [67]. Основними критеріями в такому процесі мають стати специфічна матеріально-правова природа публічно-правових спорів, юридичні наслідки їх вирішення, а також особлива мета адміністративного судочинства загалом. Саме тому найбільш доцільно до галузевих принципів адміністративного судочинства відносити такі: організаційної незалежності органів адміністративної юстиції; судового керівництва процесом; змагальності сторін, диспозитивності й офіційного з'ясування всіх обставин справи; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повного та всебічного розгляду справи; економічності процесу; доступності судочинства; юридичної визначеності та відкритості судових рішень адміністративних судів; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів адміністративних судів тощо [67].

Таким чином, у наукових колах немає єдиного підходу до класифікації принципів, зокрема у сфері адміністративного судочинства. Критеріями класифікації слугують і функціональне призначення принципів, і їх предмет, і рівень нормативно-правового закріплення тощо. Обрання тієї чи іншої властивості, ознаки як критерію класифікації зазначених принципів залежить від тих мети конкретного дослідження.

У контексті нашого дослідження найбільш доцільно принципи звернення до адміністративного суду розділити на загальні та спеціальні.

Перша група, тобто загальні принципи, – це такі, що пронизують усю систему права, стосуються кожного правового явища, незалежно від його галузевої належності. Вони визначають ідейне підґрунтя права як одного з найбільш досконалих та універсальних регуляторів суспільних відносин. Розглянемо загальноправові принципи, які є найбільш значущими в межах такого інституту, як звернення до адміністративного суду.

1. Принцип верховенства права. Верховенство права («the rule of law») є доктриною загального англосаксонського права, яку одним із перших обґрунтував професор Оксфордського університету Альберт Вен Дайсі в праці «Вступ до дослідження права конституції» (1885) [46]. Словосполучення «rule of law» має три значення:

- 1) відсутність в уряді свавільних повноважень карати громадян або вчиняти дії, спрямовані проти життя та власності;
- 2) підкорення будь-якої людини, незалежно від її статусу, загальному закону й судам загальної юрисдикції;
- 3) панування духу законності, яким визнають властивість англійських інститутів, зокрема те, що захист прав індивідів походить не від загальних, абстрактних конституційних принципів, а встановлюються судами під час розгляду конкретних справ [22].

К. Ю. Валігура, розмірковуючи про принцип верховенства права, зазначає, що одним з найбільш конкретних (серед багатьох декларативних) визначень вказаного терміна є досить розгорнута дефініція, яку надав Б. Футей – суддя Федерального суду претензій США, радник робочої групи з розробки проекту Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року. У своїй статті «Конституційна реформа і верховенство права» він пише про те, що існує багато ознак верховенства права, серед яких найважливішими є такі. Верховенство права означає, що кожен громадянин (як приватна особа, так і державний службовець) підкоряється закону. Жодна особа незалежно від статусу не може бути понад законом. Особливо важливо, щоб джерелом права був народ України. Концепція справедливості полягає у винесенні судових рішень і ґрунтується на принциповій важливості процесуального права. Президент США Авраам Лінкольн у своїй промові 1861 року перед Конгресом щодо заснування Федерального суду претензій США наголосив, що уряд має такий самий обов'язок гарантувати справедливе правосуддя супроти себе на користь своїх громадян, як і забезпечувати правосуддя між приватними особами. Важливість забезпечення особистих свобод і прав:

свобода слова, право збиратися мирно, свобода преси, свобода віросповідання, рівність перед законом, право на оскарження в суді, право на правову допомогу і незалежний суд. Якщо саме суд не забезпечуватиме права людини, особливо меншин і найменш захищених груп, то норми Конституції залишатимуться лише декларацією на папері. Політична система повинна базуватися на розподілі влади з відповідною системою стримувань і противаг. Така система вимагає незалежності судової гілки влади. Як ринкова економіка не може існувати без приватної власності, так само не можна досягти верховенства права, якщо немає незалежної судової влади [24, с. 7–8; 29; 83; 204].

Досить детально сутність ідеї верховенства права висвітлено в доповіді Європейської комісії «За демократію через право» («Венеціанська комісія») від 4 квітня 2011 року № 512/2009. У цьому документі йдеться про те, що «the rule of law» («верховенство права») є невід’ємною складовою будь-якого демократичного суспільства. Зміст цієї категорії передбачає вимогу стосовно того, що всі, хто наділений повноваженнями ухвалювати рішення, мають ставитися до кожного з виявом поваги, на основі рівності, розумності й відповідно до закону. Крім того, кожен повинен мати змогу оскаржити незаконність рішень у незалежному суді. Отже, предметом верховенства права є здійснення влади і стосунки між особою та державою [43, с. 171]. Верховенство права в доповіді постає як комплексна категорія, особливими вимогами якої є: заборона свавілля, право на доступ до судів для захисту прав незалежними суддями, юридична визначеність і рівність усіх перед законом [43, с. 171].

Найбільш змістовним підходом до визначення істотних елементів верховенства права Венеціанська комісія визнає підхід, запропонований Т. Бінгемом, який наголошував, що всі особи та владні інститути в межах держави (публічні чи приватні) мають підкорятися публічно створеним законам, які набувають чинності (загалом) наперед і на підставі яких публічно здійснюється правосуддя, вони також повинні мати змогу

користуватися благами цих законів. Це стисле тлумачення стосується як публічних, так і приватних осіб. Вона набуває свого розширеного варіанта завдяки восьми складовим верховенства права, а саме: 1) доступність закону (закон має бути зрозумілим, чітким і передбачуваним); 2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; 3) рівність перед законом; 4) влада має здійснюватись у правомірний, справедливий та розумний спосіб; 5) права людини мають бути захищені; 6) мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості; 7) суд має бути справедливим; 8) дотримання державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що обумовлені національним правом [43, с. 176]. Консолідуючи різні підходи, комісія віднесла до обов'язкових елементів поняття «верховенство права»: законність, зокрема прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридичну визначеність; заборону свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборону дискримінації та рівність перед законом [43, с. 177].

Значну увагу науково-теоретичному опрацюванню принципу верховенства права приділяли та продовжують приділяти українські дослідники. Вагомий внесок у розробку цієї проблематики зробив М. І. Козюбра. Акцентуючи увагу на складності й багатогранності поняття верховенства права, він зауважує, що будь-яка спроба сформулювати універсальне визначення принципу верховенства права фактично є безперспективною. У понятті верховенства права переплітаються правові, політичні, культурні та етичні мотиви, а також внутрішньодержавні, міжнародні, національні, цивілізаційні й загальнолюдські аспекти, наукова істина і цінності добра та справедливості, досягнення правової теорії і практичний юридичний досвід, правові ідеї та здоровий глузд. Усе це робить

цю категорію досить динамічною, що не дозволяє «втиснути» її в межі будь-якої юридичної дефініції [69].

Науковець зауважує, що сутнісний зміст означеного принципу виявляється в тлумаченні його складових, які становлять систему тісно пов'язаних між собою більш дрібних і конкретних ідей і принципів, що слугують стрижнем верховенства права. Правник слушно акцентує увагу на тому, що визначення кола та змісту ключових складових верховенства права дозволить більш конкретизовано й чітко інтерпретувати його поняття, уникаючи безпідставного розширення тлумачення цієї категорії [69]. До означених складових верховенства права М. І. Козюбра відніс такі засади: 1) природні, невід'ємні і невідчужувані права та свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою; 2) принцип розподілу влади; 3) обмеження дискреційних повноважень; 4) верховенство Конституції; 5) принцип визначеності; 6) принцип пропорційності; 7) принцип правової безпеки й захисту довіри; 8) незалежність суду та суддів [70].

Аналізуючи принцип верховенства (панування) права, М. В. Цвік зазначає, що право є первинним стосовно держави. Зазначений принцип вимагає, щоб як мета діяльності держави, так і сама ця діяльність визначалися правовими рішеннями законодавців. Його реалізація забезпечує незалежність державного апарату від зміни правлячих політичних сил, а також відносну безперервність розвитку держави в умовах постійних змін, що відбуваються в житті суспільства і навіть стають передумовою таких змін. За допомогою права відбувається відтворення наявної соціальної системи, оскільки в ньому конкретизується правова державність. Право утворює ланку, завдяки якій досягається узгодження та взаємодія між правовою і соціальною державністю, між соціальною державою і ринковою економікою [50, с. 153]. Правник підкреслює, що панування права в житті суспільства забезпечує створення демократичних державних структур, воно гарантує верховенство конституції як найвищого за юридичною силою

нормативно-правового акта, а також правових законів, підвищення їхньої якості, здійснення принципу поділу влади тощо. Конституція, яка завжди має правовий характер, визначає межі втручання державної влади у сферу саморегуляції громадянського суспільства, яке набуває субсидіарного (додаткового) характеру і не може зашкодити інститутам та механізмам саморегуляції. Загалом верховенство права означає, що не лише громадяни, а й передусім держава, її органи та державні службовці повинні діяти виключно в межах права. За допомогою права і через правові закони правова держава самообмежує себе. У правовій державі мають управляти не окремі особи, а правовий закон. У ній неприпустимим є адміністративне свавілля, а отже, доки держава не буде реально обмежена правом, правовим законом, вона не може вважатися правовою. Пов'язаність усіх суб'єктів правовідносин правом протистоїть будь-яким формам свавілля, анархії, правопорушень [50, с. 153–154].

О. М. Пасенюк, розмірковуючи про верховенство права як принцип адміністративного судочинства, пише, що правильне застосування означеного принципу залежить від рівня правової підготовки, правової свідомості, правової культури кожного судді адміністративних судів, система яких лише формується. 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, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [7, с. 160–161].

У контексті визначення верховенства права О. М. Пасенюк керується формулюваннями, які запропоновані Венеціанською комісією, а також закріплені в національному законодавстві. В Україні словосполучення «верховенство права» вперше було офіційно застосовано 1995 року в ст. 1

Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, де було зазначено, що «в Україні діє принцип верховенства права» [77].

Запровадження принципу верховенства права в адміністративному судочинстві пов'язано передусім з утвердженням пріоритету Конституції України як основного закону держави в системі законів та нормативно-правових актів. Згідно з ним, у нашій державі визнається і діє принцип верховенства права. Причому сутнісною ознакою цього принципу вважають найвищу юридичну силу Конституції України, норми якої є нормами прямої дії. Закони й інші нормативно-правові акти приймають на основі Конституції України та мають відповідати їй [79].

Варте уваги також рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, у якому зазначено, що відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчій і правозастосовній діяльності, зокрема в законах, які за своїм змістом мають ґрунтуватися на ідеях соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з виявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднує риса, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України [156].

У чинному КАС України також закріплено принцип верховенства права, який, згідно зі ст. 6 цього Закону, полягає в тому, що людина, її права

та свободи є найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Причому в Кодексі закріплено, що Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) [68].

Отже, викладені вище наукові позиції дають змогу стверджувати, що верховенство права є одним з найбільш складних, універсальних та ємких принципів права. Проблемність формулювання його чіткого визначення також зумовлена тим, що вказаний принцип безпосередньо пов'язаний з феноменом права, який має багатоаспектний характер та означений численними науковими підходами до його тлумачення. Водночас пояснити сутнісний зміст верховенства права можна таким чином:

а) верховенство права є найвищою соціальною цінністю, що уособлює уявлення цивілізації, суспільства про соціальну справедливість, свободу та рівність;

б) верховенство права є однією з ключових підвалин організації та функціонування взаємовідносин між суспільством, людиною, громадянином з одного боку, та державою – з іншого. Причому змістова складова й реалізація означеного принципу для громадянина або особи та органу владних повноважень, зокрема суду, різняться за своєю спрямованістю, а саме:

– для людини та громадянина верховенство права полягає в тому, що їх права та свободи, закріплені в Конституції, є непорушними і посягання на них дозволяє особі їх захищати у встановленій формі та порядку, зокрема шляхом звернення до суду. Тобто для людини та громадянина верховенство права є необхідною гарантією їх нормального існування в державі та суспільстві;

– для суб'єктів владних повноважень, зокрема суду, верховенство права – це основна вимога щодо пріоритетів, ідейного спрямування їх діяльності.

У цьому контексті слушною слід визнати позицію М. І. Козюбри, який вважає, що принцип верховенства права в нашій країні поширюються не на всіх суб'єктів права (ідеться про громадян та їх об'єднання), а лише на діяльність адміністративних органів та їхніх посадових осіб [69]. Науковець зазначає, що принцип верховенства права слугує основою конституційного ладу будь-якої сучасної цивілізованої держави, незалежно від того, прямо зафіксований він у конституції (як це представлено, зокрема, в Україні), чи впливає з її положень опосередковано. Це є цілком закономірним. Адже верховенство права – одна з найвищих демократичних цінностей, яка здатна убезпечити людей від волюнтаризму держави й інших публічних та громадських інститутів, забезпечити стабільність і динамізм в умовах глобалізованого світу, гарантувати безпеку громадян перед новими викликами, з якими нині стикається людство, – тероризмом, економічною кризою тощо. Світовий досвід переконливо доводить, що відмова від принципу верховенства права, або ж намагання обмежити його дію на підставі вузькокорпоративних інтересів (владних, фінансових, бізнесових тощо) неминуче призводить до вкрай негативних наслідків – безправ'я людей, соціального хаосу та зрештою – занепаду держави [69].

Згідно з переконаннями С. В. Ківалова, верховенство права як принцип адміністративного судочинства означає, що свобода громадян має забезпечуватись таким правовим порядком, за якого ніхто не змушує робити чогось не передбаченого законом, а людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства права означає також, що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності та існування держави в особі її органів, посадових осіб та інших організацій [62].

У контексті звернення до адміністративного суду принцип верховенства права полягає:

– для приватної особи – у тому, що її право на захист своїх прав, свобод і законних інтересів від протиправних рішень, дій, бездіяльності органів публічної влади непорушне, тобто ні міркування стосовно доцільності, ні

авторитет влади, ні рівень того чи іншого органу влади не можуть бути підставами обмеження можливостей особи обстоювати справедливість і свободу, які на її думку були порушені внаслідок протиправної поведінки суб'єкта – носія владних повноважень;

– для адміністративного суду – у його обов'язку забезпечити належне реагування на звернення приватної особи, тобто забезпечити ефективний захист її порушених прав, свобод і законних інтересів шляхом здійснення своєчасного та об'єктивного, неупередженого та справедливого вирішення спору [169].

Принцип верховенства права набуває логічного продовження й розвитку в принципі законності, що передбачає дотримання норм права, закріплених у приписах законів та інших джерел (форм) права відповідно до принципу верховенства права, реалізація якого убезпечує людину від свавілля владних інституцій та їхніх посадових осіб (виражається через внутрішню, сутнісну, ознаку, що полягає в неухильній відповідності приписів гуманістичній сутності права) [173].

Законність як принцип – провідне загальноприйняте правило імперативного характеру, що виявляється в нормах-ідеях найвищого авторитету й потребує від державних органів та їхніх посадових осіб, громадян і їхніх об'єднань діяти правомірно, у межах правових норм, закріплених у приписах усіх чинних джерел (форм) права [173, с. 489–490].

У контексті правозастосовної діяльності принцип законності – це належне додержання юридичної підстави справи: а) засновувати рішення справи на конкретній нормі права чи сукупності норм, які прямо стосуються справи; б) діяти в межах своєї компетенції; не виходити за межі повноважень, передбачених законом; в) не ухилятися від застосування норми, коли виникають обставини, передбачені нею; не припиняти дії норми з будь-якого приводу (застарілість, невідповідність місцевим умовам тощо) або під впливом особи (органу), що не уповноважена на те законом; г) діяти відповідно до встановленої процедури й дотримуватися форми

правозастосовного акта, що передбачена законом (акт повинен мати належні реквізити) [173, с. 417–418].

Принцип законності дій суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві закріплений у п. 1 ч. 2 ст. 2 КАС України, відповідно до якого в справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією та законами України [68].

Розглядаючи принцип законності в контексті цілей нашого дослідження, тобто в межах способу судового захисту своїх прав особою, слід зазначити, що такий засіб захисту чітко регламентований законодавчим актом – КАС України, відповідно до якого захист здійснюється за допомогою процесуального засобу у вигляді позовної заяви. Порядок і строк подання до суду, форма позовної заяви чітко регламентовані ст. 118–123, 159–161 КАС України з метою формалізації та уніфікації цієї процедури, забезпечення її максимальної прозорості та зрозумілості для осіб, що звертаються до адміністративного суду.

Таким чином, принцип законності є надзвичайно важливим, оскільки саме він виражає одну з ключових засад побудови правового порядку в правовій державі – обов'язок суб'єктів права діяти виключно відповідно до вимог закону, незалежно від природи та правового статусу того чи іншого суб'єкта. Кожен – від пересічного громадянина до найвищих органів і посадових осіб держави – має реалізовувати свою поведінку таким чином (підстави, форми, способи, порядок тощо), як це передбачено в Законі. Слід зауважити, що в цьому випадку йдеться не про формальну, правову законність, яка передбачає дотримання норм права, закріплених у приписах законів та інших джерел (форм) права відповідно до принципу верховенства права, реалізація якого убезпечує людину від свавілля владних інституцій та їхніх посадових осіб (виражається через внутрішню, сутнісну, ознаку, що полягає в неухильній відповідності приписів гуманістичній сутності права)

[173, с. 489]. У контексті досліджуваного проблемного питання, тобто захисту особою своїх прав через звернення до адміністративного суду, особлива роль законності виявляється в таких аспектах:

- по-перше, цей принцип зобов’язує суди, розглядаючи звернення та приймаючи рішення за результатами розгляду справи, керуватися виключно нормами Конституції України, а також відповідного чинного матеріального та процесуального законодавства;

- по-друге, законність слугує критерієм, на підставі якого суд здійснює оцінку дій (бездіяльності), рішень органу публічної влади з точки зору їх правомірності стосовно заявника, його прав і законних інтересів;

- по-третє, встановлює єдиний, обов’язковий для всіх режим (порядок) звернення до адміністративного суду.

2. Доступність правосуддя. Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950), кожен має право на справедливий та публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов’язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [75].

В українському законодавстві принцип доступності правосуддя закріплено як на конституційному рівні (ст. 55, 124 Конституції України), так і на законодавчому (ст. 5 КАС України, ст. 7, 8 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Здатність будь-якої особи в разі порушення прав безперешкодно отримати судовий захист у вигляді доступу до незалежного й безстороннього суду шляхом вирішення спорів за встановленою законом процедурою на засадах верховенства права є складовою системи фундаментальних цінностей будь-якого демократичного суспільства.

ЄСПЛ у справі *Golder v. UK* (1975) зазначив: «Навряд чи можна досягнути верховенство права за відсутності можливості мати доступ до суду»

(параграф 34). Прикладом може слугувати також справа *Philis v. Greece* (1991) (параграф 59). [35]. Таким чином, ЄСПЛ визначив важливість принципу доступу до суду в системі захисту прав людини від втручання в їх здійснення з боку будь-якої особи або державного органу та поставив його на одному рівні з принципом верховенства права.

Доступність правосуддя для кожної людини є визначальним принципом організації та діяльності судів, судової влади [187].

Як слушно зауважують М. А. Погорецький та О. Г. Яновська, доступність правосуддя забезпечується оптимальною побудовою судової системи, зокрема територіальною наближеністю до населення, чіткою визначеністю юрисдикції суду, компетентністю суддів, стабільністю судової системи. Важливою умовою доступності правосуддя, підкреслюють правники, є наявність у державі оптимальної системи судових витрат і розвинутих механізмів надання правової допомоги для бідніших верств населення, зокрема безоплатної. Доступності правосуддя сприяє також поінформованість людей про систему судів, порядок звернення до них, судову практику, яка має бути такою, щоб викликати довіру до судів. Таким чином, доступність правосуддя означає такий існуючий у державі та визначений її законами стан організації судової системи та юрисдикційної діяльності суду, який відповідає вимогам, закріпленим у міжнародно-правових актах з прав людини й судочинства, та задовольняє потребу суспільства у вирішенні юридичних справ, забезпечує кожному громадянину його конституційне право на судовий захист [75; 187].

ЄСПЛ у своїх рішеннях, здійснюючи тлумачення положень Конвенції, вказує, що право на доступ до правосуддя не має абсолютного характеру та може бути обмежене: держави мають право установлювати обмеження щодо потенційних учасників судових розглядів, але ці обмеження повинні відповідати законній меті, бути співмірними й не настільки значними, щоб спотворити власне сутність права (*Ashingdane v. the United Kingdom*) [89].

Виняток з цього правила не становить й Україна, яка також встановлює так звані «фільтри» доступу для правосуддя, які здебільшого мають формальний характер (наприклад, обов'язковий досудовий порядок вирішення спору, сплата судового збору, строки звернення тощо). Водночас ці обмеження мають бути передбачуваними й не повинні перешкоджати реалізації цього права (доступу до суду) (наприклад, рішення в справі «Мельник проти України» (*Melnyk v. Ukraine*) від 28 березня 2006 р., заява № 23436/03). Тому доступ до суду має бути не формальним, а реальним.

Варта уваги позиція ЄСПЛ у багатьох справах стосовно того, що основною складовою права на суд є право доступу, зокрема в тому контексті, що кожній особі має бути забезпечена можливість звернутися до суду для вирішення публічно-правового спору, а з боку держави не повинні чинитися будь-які (правові чи практичні) перешкоди для здійснення цього права.

Аналізуючи практику ЄСПЛ, науковці визначають чотири основні проблемні сфери, яких стосується право на доступ до правосуддя: 1) відсутність або нестача правоздатності з боку заявника для подання цивільного позову (*Golder v. the United Kingdom*), апеляції в кримінальній справі (*Paron v. France*) або для отримання судового рішення (*Ganci v. Italy*); 2) процесуальні перешкоди доступу, передусім обмеження строків (*Hadjianastassiou v. Greece*) і судові витрати (*Kreuz v. Poland*); 3) практичні перешкоди доступу, зокрема недостатність правової допомоги (*Airey v. Ireland*); 4) непідсудність відповідачів у цивільних справах (*Osman v. United Kingdom*) [26, с. 39–40; 89].

Вказані проблеми також наявні в судовій практиці України. Крім того, нашій державі притаманна низка інших проблемних аспектів, що ускладнюють доступ громадян до адміністративного судочинства, а саме:

- визначення юрисдикції адміністративних судів, недосконала предметна й територіальна підсудність;
- проблеми, пов'язані з отриманням якісної первинної та вторинної правової допомоги малозахищеними верствами населення;

- досить висока ставка судового збору;
- неналежне матеріально-технічне забезпечення суду;
- недотримання строків розгляду адміністративних справ і несвоєчасне виготовлення тексту судових рішень [107];
- пропуск строку звернення до суду;
- формалізовано ускладнені вимоги до позовної заяви;
- закінчення повноважень у суддів, їх тривала відпустка;
- надмірна завантаженість суддів тощо [55].

Найбільш характерним прикладом процесуальних перешкод доступу до суду, що містяться в КАС України, є положення ст. 123, згідно з якими в разі подання особою позову після закінчення строків, установлених законом, без заяви про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані нею в заяві, визнані судом неповажними, позов залишається без руху.

У подальшому якщо особа, яка звернулася до суду, не подасть заяву в зазначений судом строк або вказані нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними, суд повертає позовну заяву.

Вказані дії суддя виконує одноособово під час вирішення питання про прийняття позовної заяви та відкриття провадження в справі без призначення судового розгляду та без виклику сторін.

Згідно з ч. 3 вказаної вище статті, якщо факт пропуску позивачем строку звернення до адміністративного суду буде виявлено судом після відкриття провадження в адміністративній справі і позивач не заявить про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані ним у заяві, будуть визнані судом неповажними, суд залишає позовну заяву без розгляду. Добре, якщо суд це зробить під час судового розгляду. Проте судова практика засвідчує, що більшість справ судами розглядається в порядку письмового або спрощеного порядку, де розгляд справи не передбачає виклик сторін у судові засідання.

Прикладом може слугувати аналіз причин скасування ухвал судів першої інстанції з направленням справи для продовження розгляду, проведений Житомирським апеляційним адміністративним судом за 2014 рік. Як зазначає цей суд, за результатами апеляційного перегляду 148 ухвал залишено без змін (57 %), 108 ухвал скасовано з направленням справи до суду першої інстанції для продовження розгляду (43 %). Переважно суди першої інстанції залишали позовні заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду на підставі ст. 100 та п. 9 ч. 1 ст. 155 КАС України [14].

На думку М. І. Смоковича, навіть якщо вважати, що з цих питань процесуальні норми є неоднозначними, колізійними, то за практикою ЄСПЛ у таких випадках закон слід трактувати на користь заявника [176, с. 19]. Зокрема, у рішенні Суду в справі «Ilhan v. Turkey» зазначено, що правило встановлення обмежень доступу до суду у зв'язку з пропуском строку звернення повинно застосовуватися з певною гнучкістю і без надмірного формалізму, воно не застосовується автоматично і не має абсолютного характеру. Перевіряючи його виконання, слід звертати увагу на обставини справи. Крім того, у справі «Bellet v. France» Суд зазначив, що ст. 6 § 1 Конвенції містить гарантії справедливого судочинства, одним з аспектів яких є доступ до суду. Рівень доступу, наданий національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення права особи на суд з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві. Для того, щоб доступ був ефективним, особа повинна мати практичну можливість оскаржити дії щодо втручання в її права [89].

Отже, у цьому випадку є цілком очевидним, що вказане положення закону та практика судів повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду без призначення судового розгляду є порушенням принципу доступу до суду та правосуддя загалом. Для порівняння в ст. 100 КАС України в попередній редакції (від 2005 року) було закріплено, що адміністративний позов, поданий після

закінчення установлених законом строків, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляють ухвалу. Позовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в межах підготовчого провадження чи судового розгляду справи [68; 89].

Зазначене дає змогу стверджувати, що внесені до КАС України зміни 2010 року ускладнили доступ до суду, адже положення Кодексу 2005 року передбачали інший, більш демократичний спосіб вирішення питання доступу до суду у зв'язку з пропуском особою строку звернення до суду. Наявний на сьогодні підхід до законодавчого врегулювання пропуску строків звернення до адміністративного суду призводить на практиці до того, що формальна законність переважає правову. Адже неухильно виконуючи вимоги ст. 123 чинної редакції КАС України, суди загалом дотримуються формальних вимог процесуального Закону, однак у низці випадків це призводить до обмеження права громадян на справедливе правосуддя, що є невід'ємною складовою верховенства права. Очевидно, що така ситуація є неприпустимою в державі, яка позиціонує себе як правова.

Актуальною проблемою на сьогодні в Україні є також обставини, пов'язані з порушенням права на доступ до правосуддя через необґрунтоване збільшення законодавцем розміру судового збору. Так, набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» 1 серпня 2015 р. зумовило суттєве збільшення розміру судового збору за всіма категоріями позовів, значна кількість осіб втратили пільги щодо сплати судового збору, низка інших категорій осіб (передусім соціально незахищені, малозабезпечені особи, пенсіонери тощо) через незадовільне матеріальне становище нерідко не мають змоги сплатити непомірний для них новий розмір судового збору, через що останні не

можуть звернутися до суду, а також оскаржити в апеляційному чи касаційному порядку вже постановлені судові рішення [89].

Отже, ці та інші законодавчі зміни призвели до звуження Конституційних гарантій права громадян на справедливий суд, що жодним чином не відповідає ідеї верховенства права та правової держави, а також суперечить положенням міжнародного законодавства. Доступність правосуддя як принцип звернення до адміністративного суду виражає імперативну вимогу щодо неприпустимості позбавлення чи обмеження можливості особи реалізовувати таку форму захисту своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах, як доступ до адміністративного судочинства. Недотримання цього принципу в практиці судової системи України слід вважати порушенням правової справедливості та рівності, що передбачає відповідне реагування з боку держави;

3. Принцип розподілу юрисдикцій. Відповідно до ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення; у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

Вказане положення Основного Закону про поширення судової форми захисту прав і свобод особи на всі правовідносини в державі є доктринальним, що зумовило проголошення нашою державою в ст. 125 Конституції України принципу розподілу системи судоустрою в Україні за принципами територіальності та спеціалізації судів.

У контексті вказаного конституційного положення Верховна Рада прийняла Закон України «Про судоустрій і статус суддів», де в ч. 1 ст. 17 імплементувала його та доповнила розподіл судів ще за принципом інстанційності.

Судова юрисдикція як правовий інститут визначається структурно-функціональним характером судової влади і диференціює повноваження органів правосуддя в межах сфери їхньої діяльності та наявної судової системи [18].

Вказана доктрина набула розвитку в запровадженні Верховною Радою України розподілу судових юрисдикцій за принципом спеціалізації судів.

Так, ст. 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначено, що суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. У контексті тематики нашого дослідження має варту уваги визначення спеціалізації судів України як основного критерію розподілу юрисдикції між ними [149].

Крім того, слід зауважити, що саме положення ст. 55 Конституції України щодо гарантування кожній особі права на оскарження зумовило створення адміністративних судів. Значення запровадження адміністративної юрисдикції в нашій країні складно переоцінити, адже вона є вагомим інститутом захисту громадянами своїх прав, свобод та (або) законних інтересів від протиправної поведінки суб'єктів владних повноважень. Завдяки адміністративному судочинству нівелюється наявна нерівність у правовому становищі громадянина й органу публічної влади чи його посадової особи, оскільки перед судом усі рівні й жодна зі сторін спору не має привілеїв і переваг одна перед одною. Наявність адміністративної юрисдикції слугує важливою гарантією справедливого, неупередженого, об'єктивного вирішення адміністративно-правового спору.

Необхідність спеціалізації зумовлена ускладненням та урізноманітненням суспільних відносин, а отже, їхнього правового регулювання. Не лише судді, а й інші правники не можуть бути компетентними в усіх сферах правовідносин, вони неспроможні охопити весь нормативний масив, який застосовується в Україні. Поділ загальної юрисдикції на окремі види спеціалізованих юрисдикцій, з огляду на особливості предмета судових спорів та обумовленого цими особливостями виду судочинства, має на меті покращити якість й оперативність вирішення судових справ. Корисність і виправданість розподілу юрисдикцій

підтверджує досвід провідних держав світу (Німеччина, Франція, Австрія, Іспанія, Італія, Канада, Англія та ін.) [178].

Характерними рисами адміністративного судочинства, які вирізняють її з-поміж інших видів судових юрисдикцій, є передусім наявність так званих адміністративних елементів в її сутності, які виявляються в таких сферах діяльності:

- спеціальній організації адміністративної юстиції (самостійність відокремленість адміністративних судів; кадрове забезпечення та спеціалізація суддів);

- особливий характер функціонування (схожість з адміністративним процесом, схожість і відмінність від інших юрисдикцій);

- специфіка правовідносин (публічно-правові).

Останній елемент є найбільш важливим для нашого дослідження, оскільки адміністративним судам підвідомчі лише ті звернення, предметом яких є спір публічно-правового характеру.

Згідно з чинним КАС України, публічно-правовий спір – це спір, у якому:

- принаймні одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема щодо реалізації делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

- принаймні 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 з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

- принаймні одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [68].

Також варта уваги позиція Верховного Суду України, викладена ним у постанові від 5 липня 2017 р. № 377/232/16-ц, де йдеться про те, що

характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини, тобто передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних з реалізацією публічної влади. Публічно-правовим є також спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів слугує щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо. Отже, визначальною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування [115].

На розбіжності адміністративної та цивільної юрисдикції наголошував також Конституційний Суд України у своєму рішенні від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» [159]: конституційний принцип спеціалізації, відповідно до якого утворено систему адміністративних судів, зумовив упровадження притаманного йому порядку судочинства. Цей порядок порівняно з цивільним судочинством має відмінності в процесуальних правах і обов'язках як осіб, які беруть участь у справі, так і суду в зборі та дослідженні доказів, що має забезпечити процесуальні можливості захисту прав, свобод та інтересів позивача в спорі із суб'єктом владних повноважень [155].

В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного, діє принцип офіційності, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 71 КАС України).

Обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (ч. 2 ст. 71 КАС України), а в цивільному судочинстві кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень (ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 60 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України). Крім того, «суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази в справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує зазначені документи та матеріали», а якщо такі приписи відповідач без поважних причин не виконує, то «суд вирішує справу на основі наявних доказів» (ч. 4, 6 ст. 71 КАС України). Цивільно-процесуальне законодавство не встановлює для суду таких повноважень» [155].

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України вирішуються адміністративними судами за вибором позивача, крім випадків, встановлених цим Кодексом. Проте в цивільному судочинстві, згідно зі ст. 109 ЦПК України, суд розглядає позови за місцем проживання чи місцезнаходженням відповідача, крім випадків, зазначених у ст. 110 вказаного Кодексу [155].

Адміністративне судочинство передбачає вихід за межі позовних вимог, якщо це необхідно для захисту прав людини, а також об'єднання в одне провадження кількох заявлених позивачем вимог, які за іншими законами належить розглядати в порядку різного судочинства (ч. 2 ст. 11, ч. 2 ст. 21 КАС України), що не допускається в цивільному судочинстві (ч. 1 ст. 11, ст. 16 ЦПК України) [155].

У ч. 3 ст. 87 КАС України, на відміну від ч. 3 ст. 79 ЦПК України, не передбачено судових витрат на інформаційно-технічне забезпечення

розгляду справи, які сплачує позивач під час подання цивільного позову (ч. 5 ст. 119 ЦПК України) [155].

В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного судочинства, фізична особа як позивач до суб'єкта владних повноважень має переваги щодо компенсації судових витрат, а на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви (ч. 1, 5 ст. 94, ч. 3 ст. 105 КАС України) [155].

На суттєвих відмінностях адміністративної юрисдикції від інших юрисдикцій наголошував також Пленум Вищого адміністративного суду України у своїй постанові № 8 від 20 травня 2013 року «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»:

«Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

- понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене в п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України;
- визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у ч. 1 ст. 17 КАС України;
- встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАС України);
- встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАС України) [141].

Суди повинні враховувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути встановлена законом, зокрема ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI, ст. 28, 30 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI, ч. 4 та 5 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року № 606-XIV [141].

На переваги адміністративної юстиції порівняно з іншими, зокрема цивільної, вказують рішення ВСУ та ВС за категоріями справ про позови суб'єкта владних повноважень про повернення надлишково сплачених пенсій і соціальних допомог.

Отже, сутність означеного принципу полягає в тому, що особа для того, щоб реалізувати своє право на захист прав, свобод і законних інтересів від протиправних рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної влади, повинна звернутися до компетентного суду, тобто такого, що уповноважений законом на вирішення адміністративних спорів. Розподіл юрисдикцій є важливою гарантією компетентного та своєчасного вирішення судом спірної ситуації між особою та суб'єктом публічної влади, що є запорукою ефективного й дієвого захисту порушених прав і відновлення правової справедливості.

4. Судовий контроль за діяльністю органів і посадових осіб публічної адміністрації.

Передусім слід визначити поняття публічної адміністрації. З цього приводу варто навести позицію, яку висловлюють Т. М. Білоконь, В. М. Даценко й О. С. Доценко. Проаналізувавши найбільш популярні підходи до тлумачення категорії «публічна адміністрація», учені дійшли висновку, що йдеться про органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Причому до складу цього поняття також належать інші суб'єкти, яких держава наділила функціями публічного управління. Відносини в межах публічного адміністрування означені підпорядкованістю закону, а не суб'єктові управління, децентралізацією, а отже, функції адміністрування здійснюють не лише органи центральної влади, а й місцеві органи влади, що забезпечує максимальну ефективність діяльності на місцях. Їм притаманне узгодження інтересів учасників процесу, відповідальність суб'єкта за стан системи [186, с. 10].

Щодо судового контролю, то він становить засновану на законі діяльність судів з перевірки правомірності актів і дій органів управління, їхніх посадових осіб з відновлення порушених прав, а в необхідних

випадках – застосування до цих суб'єктів правових санкцій. Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних) [9, с. 275–277].

У цьому контексті М. В. Ковалів зауважує, що судовий контроль має певну специфіку. По-перше, його здійснює судова гілка влади; по-друге, його проводять не систематично, не повсякденно, наприклад, як прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні різними процесами, а одноразово, під час розгляду конкретних адміністративних, цивільних, кримінальних справ у судах. Правник підкреслює, що характерною особливістю сучасного суспільного розвитку є посилення в суспільстві ролі саме судового контролю. Це пояснюється одержанням вказаною гілкою влади більшої незалежності – і організаційної, і фінансової, і найголовніше – світоглядної [66].

Отже, значення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації як принципової підвалини звернення до адміністративного суду полягає в тому, що таке звернення не лише є вимогою приватної особи про захист належних їй прав, свобод і законних інтересів у сфері публічно-правових відносин, а й слугує тією підставою, що ініціює контрольну-наглядову діяльність адміністративного суду, у межах якої він перевіряє законність дій суб'єкта – носія публічної влади та вживає відповідні заходи за її результатами.

Спеціальними принципами звернення до адміністративного суду, що безпосередньо пов'язані з адміністративним судочинством, на нашу думку, є такі:

1) диспозитивність. Принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві, на думку О. М. Пасенюка, полягає в можливості осіб, які беруть участь у справі, розпоряджатися своїми матеріальними та процесуальними

правами як для захисту власних прав, так і прав, свобод та інтересів інших фізичних та 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [7, с. 166]. Згідно з цим принципом, звернення до адміністративного суду – це право, а не обов'язок особи. Вона на власний розсуд вирішує, звертатися їй до суду за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах чи скористатися іншими формами обстоювання та відновлення правової справедливості. Звернувшись до адміністративного суду, особа може на будь-якій стадії відмовитися від своєї заяви, окрім випадків, прямо передбачених законом, зокрема коли це може порушувати права безпосередньо заявника чи третіх осіб;

2) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження справи. Чинним КАС України передбачено, що учасники справи, а також особи, які не брали участі в справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. Не допускається касаційне оскарження судового рішення першої інстанції без його перегляду в апеляційному порядку [68]. Цей принцип суттєво посилює гарантії на справедливе, неупереджене та об'єктивне вирішення публічно-правового спору. Завдяки цьому принципу особа у своєму прагненні домогтися справедливості не обмежена рішенням лише однієї судової інстанції;

3) гласність. Законом встановлено, що розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою в судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що

посвідчує особу. Особи, які бажають бути присутніми в судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених цим Кодексом. Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку. Розгляд справи в закритому судовому засіданні проводиться у випадках, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, необхідності захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи в закритому судовому засіданні постановляють ухвалу. Суд ухвалою може оголосити судові засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину [68]. Важливість принципу гласності й відкритості розгляду адміністративних справ полягає, на нашу думку, у тому, що він дозволяє заявнику привернути увагу широкого загалу до проблем зловживання владою, свавілля з боку суб'єктів державної адміністрації, а також некомпетентного виконання ними своїх завдань, функцій і відповідних владних повноважень;

4) неприпустимість зловживання процесуальними правами. Відповідно до ст. 45 КАС України, учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами. Зловживання процесуальними правами не допускається. 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; 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; подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або в спорі, який має очевидно штучний характер; необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою; узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі в справі [68].

Отже, цей принцип вимагає від заявників утриматися від дій, спрямованих на перешкоджання нормальній роботі суду, введення його в оману щодо реальних обставин справи, затягування процесу, отримання незаконних переваг під час розгляду справи. В іншому разі суд має право залишити заяву без розгляду або повернути її особі. Щодо суду, то він, на виконання цього принципу зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами. За умов зловживання учасником судового процесу його процесуальними правами суд застосовує до нього заходи, визначені цим Кодексом [68];

5) обов'язковість судового рішення. У контексті досліджуваного питання значення цього принципу полягає в тому, що обставини, встановлені рішенням суду в господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються під час розгляду іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці

обставини, якщо інше не встановлено законом [68]. Тобто особа, звертаючись до адміністративного суду, не може посилається як на спірні на ті обставини, що вже були встановлені в іншій судовій справі за участі цієї самої особи (осіб), і були зафіксовані у відповідному судовому рішенні, що набрало законної сили.

Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що саме принципи формують правову основу, базис інституту звернення до адміністративного суду. У контексті структури вони є своєрідним стрижнем, ядром, навколо якого формуються й функціонують матеріальні та процесуальні норми права. У ціннісно-регулятивному аспекті принципи – це ключові орієнтири, з огляду на які мають реалізовувати свою поведінку приватні особи та суб'єкти владних повноважень, зокрема адміністративні суди.

1.3. Правові засади звернення до адміністративного суду

Звернення до адміністративного суду, як і будь-який інший правовий інститут, організований та функціонує на відповідних правових засадах. Понятійно-термінологічну конструкцію «правові засади» утворюють два терміни – «право» та «засади».

Термін «засада» в тлумачних словниках української мови визначено таким чином:

- основа чогось;
- те головне, на чому ґрунтується, базується щось;
- вихідне, головне положення, принцип;
- основа світогляду, правило поведінки;
- спосіб метод здійснення чого-небудь [25, с. 419; 197, с. 145].

Якщо наведені визначення порівняти з терміном «принцип», яке ми досліджували в попередньому підрозділі нашої роботи, то на перший погляд вони виглядають досить схожими за своїм змістом, з огляду на що в

дослідженнях їх досить часто використовують як синоніми, які стосуються як принципів права, так і засад судочинства.

Однак, на нашу думку, поняття «принцип» за своєю суттю є ширшим, ніж категорія «засади», і в деяких випадках навіть охоплює її. Наприклад, О. Ф. Скакун включила вказаний термін у визначення принципів права «як загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, що слугують основними *засадами* правового регулювання суспільних відносин, спрямовують їх учасників на встановлення соціального компромісу й порядку» [173, с. 237].

Однак для досягнення основної мети нашого дослідження – вивчення правових аспектів позовної заяви як основної форми звернення особи за захистом своїх прав – ми розмежували ці дві категорії права та провели дослідження кожної з них окремо.

Правові засади, як і принципи права, базуються на родовому понятті «право».

Феномен права має складну, багатоаспектну природу, що обумовлює наявність низки підходів до тлумачення його сутності.

Так, О. Ф. Скакун тлумачить право як систему правових принципів і норм (правил поведінки), сформованих у суспільстві й визнаних його більшістю як справедлива міра свободи та рівності, закріплених (установлених чи санкціонованих) і забезпечуваних державою як регуляторів суспільних відносин з метою узгодження (компромісу) індивідуальних, соціально-групових і суспільних інтересів [173, с. 227]. Правознавець зауважує, що за своєю якістю та формою право створюється внаслідок спільних зусиль громадянського суспільства (народу) і держави як специфічний регулятор суспільних відносин з метою підтримання соціальної стабільності, злагоди й порядку. Право є своєрідним ефективним накопичувачем пізнавального соціального досвіду, продуктом культурно-історичного життя суспільства, його нормативно-ціннісною системою. Поза суспільством, у природі право не існує [173, с. 227–228].

Інший знаний теоретик права М. В. Цвік тлумачить право як засновану на уявленні про справедливість міру свободи й рівності, що відображає потреби суспільного розвитку, яка сформувалась у процесі повторюваних суспільних відносин, визнається й охороняється державою [50, с. 183].

У працях В. В. Копейчикова та А. М. Колодія йдеться про юридичне право, яке визначає свободу й обґрунтованість поведінки людей, що задекларована державою відповідно до чинних нормативно-правових актів та інших джерел права. Дослідники підкреслюють, що право, відірване від держави, зумовило виникнення різноманітних концепцій праворозуміння: природного права, позитивного права, права реалістичного, психологічного тощо [120, с. 112].

Таким чином, право як волевиявлення держави – це система загальнообов’язкових, формально визначених, установлених або санкціонованих державою, гарантованих і забезпечених нею правил поведінки, що тісно зв’язані між собою та регулюють суспільні відносини між людьми в інтересах певної частини (більшої чи меншої) населення в соціально неоднорідному суспільстві [120, с. 112].

Згідно з позицією В. К. Бабаєва, право – це система нормативних установок, що спираються на ідеї людської справедливості та свободи, яка виражена здебільшого в законодавстві й регулює суспільні відносини [191, с. 196]. О. П. Віхров та І.О. Віхрова у своїх дослідженнях констатують, що в юридичній науці існує значна кількість тлумачень права. Їхній зміст залежить від того, яка правова доктрина слугує основою визначення: природно-правова, позитивістська, соціологічна чи інша, від багатоманітності поглядів на походження права, його джерела, на розуміння природи його зв’язків з державою, а також від того, які ознаки й риси права слугують основою того чи іншого його визначення. Можна стверджувати, що терміном «право» позначають поняття, які відображають різні соціальні явища. Одне з таких явищ, що виникає із соціального життя та існує незалежно від держави, має загальносоціальну природу, є

загальносоціальним; інше – є результатом і наслідком державної діяльності, утіленням її волевиявлення. Його називають спеціально-соціальним, юридичним (законодавчим), або позитивним. Право в загальносоціальному значенні, на думку дослідників, – це певні можливості суб'єкта соціального життя, які об'єктивно зумовлюються рівнем розвитку суспільства і повинні бути рівними для всіх однойменних суб'єктів. Залежно від виду суб'єктів цих можливостей розрізняють права людини, права нації (народу), права людства. Позитивне ж право як система норм, що містять права та обов'язки, офіційно закріплені державою, певною мірою протиставляється природному праву, яке має більш глибокий, обґрунтований, вихідний у житті людей норматив поведінки, джерелом якого є сама природа людини [193]. Підсумовуючи свої міркування з приводу сутності права, О. П. Віхров та І. О. Віхрова визначили його як зумовлену природою людини й суспільства формально визначену нормативну систему регулювання суспільних відносин, яка виражає міру свободи особи, рівності та справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів і забезпечується заходами легального державного впливу, зокрема можливістю державного примусу [193].

Отже, аналіз наявних наукових позицій засвідчує, що більшість правників, формулюючи визначення права, намагаються поєднувати два ключові підходи до праворозуміння: природно-правовий і позитивістський. З огляду на зазначене, право тлумачать як систему нормативних, загальнообов'язкових установлень, правил, норм, що виходять від держави і забезпечуються силою її впливу, втілюють у собі ідеї рівності, справедливості та свободи, що обумовлені власне природою людини.

Зазначене дає змогу дійти висновку про те, що правові засади звернення до адміністративного суду є сукупністю юридично значущих елементів, що формують цей інститут і роблять можливою його практичну реалізацію. До вказаних елементів, на нашу думку, належать такі:

1. Нормативно-правове підґрунтя.

Нормативно-правовий акт – це офіційний, письмовий, прийнятий уповноваженим органом документ, що встановлює, змінює або скасовує норми права. Нормативний акт має більш-менш загальний характер, що спрямований на врегулювання певного виду суспільних відносин і застосовується неодноразово [111, с. 20–21, 272].

Або ж, як пише Ю. С. Шемшученко, нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Нормативно-правовий акт відображає волю уповноваженого суб'єкта права, є обов'язковим для виконання, має документальну форму закріплення, забезпечується у виконанні державою, зокрема примусовими засобами [219, с. 192].

Тобто нормативно-правові акти забезпечують формування об'єктивно-правової основи досліджуваного звернення. Саме в них набувають вираження (позитивації, об'єктивації) принципи, підстави, порядок та інші юридично значущі аспекти здійснення звернення до суду. Нормативно-правову основу звернення становлять:

– конституційні норми (норми найвищої юридичної сили). Так, ключовим нормативно-правовим актом є Конституція України, тобто Основний Закон держави, що з точки зору юридичної сили є верхівкою національної системи права і законодавства, а отже, визначає найбільш важливі (принципові, визначальні) аспекти устрою суспільно-державного життя в нашій країні. Усі інші нормативно-правові акти приймають на основі Конституції, з метою забезпечення належного виконання та практичної реалізації проголошених у ній ідей, принципів, пріоритетів.

У попередніх підрозділах ми вже неодноразово акцентували увагу на тому, що право на звернення до суду, зокрема адміністративного, є непорушним передусім тому, що гарантується Конституцією України, норми якої мають пряму дію. Тобто громадянин має право звернутися до суду, зокрема адміністративного, на підставі власне Основного Закону.

Конституційними можна також визнати норми, які мають вагоме значення для розбудови держави: Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, Декларація про державний суверенітет України, Конституція Автономної Республіки Крим тощо;

– норми ратифікованих Україною міжнародних правових актів. Міжнародний договір України – договір, укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься він в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [140]. Так, наприклад, у ст. 8 Загальної декларації прав людини закріплено, що кожен має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй Конституцією або законом [49].

У контексті тематики дослідження чільне місце посідає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року [75], про яку неодноразово йшлося у попередніх підрозділах.

Значення міжнародних договорів як джерела нормативно-правових засад звернення до адміністративного суду складно переоцінити, адже вони:

– уособлюють пріоритети демократичної міжнародної спільноти, переконання стосовно того, яким чином має бути організований і функціонувати захист прав, свобод та законних інтересів громадян, зокрема в судовій формі;

– зобов'язують державу забезпечувати належне втілення на національному рівні проголошених у міжнародних договорах принципів і норм, адже основним принципом права міжнародних договорів є *pacta sunt servanda* – договори повинні виконуватися [152];

– слугують орієнтиром для розвитку відповідного національного законодавства. За своєю юридичною силою норми міжнародних договорів поступаються лише конституційним нормам. Відповідно, приєднавшись до

того чи іншого договору, Україна визнає його частиною національного законодавства і зобов'язується привести останнє у відповідність до положень першого;

– інші норми законодавства України. Термін «законодавство України» в юридичній науці має декілька підходів до його тлумачення. У вузькому значенні термін «законодавство» визначають як систему законів, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади, у широкому – як систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, наприклад закони України, у тому числі кодифіковані (кодекси, основи законодавства), постанови Верховної Ради, укази Президента, постанови і декрети Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти. У найширшому значенні терміном «законодавство» позначають систему законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій [172, с. 249; 173, с. 312; 215]. Більшість дослідників визнають правильним лише один з наведених підходів, що є цілком закономірним, оскільки залежно від контексту й потреб дослідження правильним може бути і вузьке, і широке тлумачення законодавства. Це засвідчують також деякі офіційні документи. Так, наприклад, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 зазначено, що категорію «законодавство», що вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, слід сприймати як таку, якою охоплюються закони, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України,

укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [156]. Однак це рішення стосується лише означеної статті. Натомість у наказі Національної служби посередництва і примирення «Про затвердження Положення про порядок виявлення порушень сторонами соціально-трудових відносин норм чинного законодавства України про колективні трудові спори (конфлікти)» від 9 грудня 2005 року № 184 наведено більш детальне тлумачення законодавства. Згідно з цим нормативно-правовим актом, законодавство про колективні трудові спори (конфлікти) – закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Національної служби посередництва і примирення, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України, що визначають правові й організаційні засади функціонування системи заходів з вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), здійсненню взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними [134]. Отже, значення норм інших законодавчих актів полягає в тому, щоб конкретизувати та розвивати закріплені в Конституції України й міжнародних договорах, ратифікованих Україною, гарантій судового захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, зокрема у сфері адміністративно-правових відносин.

2. Суб'єкти звернення до адміністративного суду.

Аналіз Конституції України, зокрема розділу II, свідчить про те, що Верховна Рада України в межах визначення належності тих чи інших прав та свобод певному суб'єкту визначив таку комбінацію термінів, як «усі» (ст. 21, 40), «людина», «кожна людина» (ст. 23, 27, 29), «громадянин» (ст. 24), «громадяни» (ст. 36, 38, 39), «кожен (кожному)» (ст. 28, 41, 55).

На перший погляд видається, що держава гарантує кожній людині, яка перебуває на території нашої держави, або громадянину можливість безперешкодно скористатися судовим захистом своїх прав, свобод і законних інтересів, зокрема в публічно-паровій сфері (навіть якщо взяти до уваги ст. 24 Основного Закону, якою передбачено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом).

Крім того, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [79].

Рівність прав жінки й чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних із чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства та дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям [79]. Таким чином, в аналізованій статті переважно йдеться про належність прав фізичній особі.

Однак, імплементуючи положення Конституції України щодо права на звернення до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів у законодавство України, зокрема Цивільному кодексі України (ст. 16), Законі України «Про судоустрій та статус суддів» (ст. 3, 7) та КАС України (ст. 5), законодавець розширив поняття, які використовує Конституція, і зазначив термін «кожна особа», що є більш доречним та обґрунтованим.

Конституційний Суд України в рішенні № 6-зп у справі № 18/1148-97 від 25 листопада 1997 року, надаючи офіційне тлумачення в ч. 2 ст. 55 Конституції України, роз'яснив, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право

оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Водночас ст. 124 Основного Закону, хоча й опосередковано, проте свідчить про те, що суб'єктами означеного звернення можуть бути також юридичні особи. Адже в ній закріплено, що юридичний спір будь-якого характеру підвідомчий судам. Оскільки адміністративний конфлікт може виникати як між фізичними особами та суб'єктами владних повноважень, так і останніми та юридичними особами, то очевидно, вони, тобто юридичні особи, будучи стороною конфлікту, можуть звертатися за його вирішеннями до суду. Це підтверджує ст. 5 чинного КАС України, у якій закріплено, що кожна особа, тобто незалежно від її природи, може звернутися до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах.

Особа в юридичному значенні – це той, хто має права та може бути суб'єктом права [58]. Поняття суб'єкта права використовували ще в Стародавньому Римі в межах цивільного права. Такими суб'єктами вважали людей, наділених необхідним обсягом правоздатності. Однак для того, щоб володіти повною правоздатністю в усіх галузях політичних, майнових і сімейних відносин, особа має відповідати таким трьом станам:

- 1) стану свободи – *status libertatis*;
- 2) стану громадянства – *status civitates*;
- 3) сімейному стану – *status familiae*.

За станом свободи розрізняли вільних і рабів; за станом громадянства – римських громадян та інших вільних осіб, але не громадян; за сімейним станом – домовладик і підвладних осіб.

Отже, повна правоздатність передбачала свободу, громадянство та самостійне становище в сім'ї. Таке становище в сім'ї мав лише домовладика – глава сім'ї [101; 153].

Що стосується суб'єктів адміністративного права, то вперше повноцінного науково-теоретичного опрацювання вітчизняними юристами ця категорія набула в середині XX ст. Д. Д. Гнап зазначає, що спробу виділити групи суб'єктів адміністративного права здійснила ще в 1950-х роках Ц. А. Ямпільська, яка зарахувала до них: а) органи держави та їх агентів; б) громадські організації та їх органи, в) громадян. На думку О. М. Якуби, доцільно виокремити дві групи суб'єктів адміністративного права: а) особи (громадяни держави, особи без громадянства, іноземці, державні службовці), б) організації (державні, суспільні, зокрема внутрішні частини апарату органів державного управління, а також підприємства, установи) [3; 33]. У сучасній теорії адміністративного права розглядають учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [11, с. 189]. Більш вузьким є поняття «суб'єкт адміністративного процесу» – особа, що має потенційну здатність вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини. У конкретному випадку він може й не бути учасником зазначених правовідносин. Водночас суб'єкт адміністративно-процесуальних правовідносин – це фактичний учасник правових зв'язків у сфері публічного управління (тобто він обов'язково бере в них участь) [85].

Суб'єктами звернення до адміністративного суду є суб'єкти адміністративного процесу, що володіють необхідним, визначеним законом, обсягом праводієздатності для звернення до адміністративного суду, тобто для того, щоб вступити у відповідні адміністративно-процесуальні правовідносини, і мають на це право згідно з адміністративним процесуальним Законом.

Відповідно до чинного законодавства, на сьогодні в Україні суб'єктами досліджуваного звернення можуть бути:

- фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства);
- юридичні особи приватного права;
- юридичні особи публічного права, що не здійснюють публічно-владних управлінських повноважень;
- суб'єкти владних повноважень.

У КАС України законодавець фактично розділив осіб, яким надано право звернення до суду, на тих, хто безпосередньо сам звертається за захистом своїх прав, свобод та інтересів, та на осіб, які звертаються до суду за захистом інтересів держави, суспільних інтересів та прав, свобод та інтересів інших осіб. У першому випадку суб'єкт звернення до суду за судовим захистом має матеріально-правову та процесуально-правову зацікавленість у вирішенні справи, а в другому – лише процесуально-правову.

Для нашого дослідження інтерес становлять лише фізичні та юридичні особи, оскільки суб'єкти владних повноважень є іншою стороною публічно-правового спору, тобто тією, чії рішення, дії, бездіяльність оскаржуються як такі, що порушують права, свободи чи законні інтереси особи. Державні органи та органи місцевого самоврядування також є юридичними особами публічного права, однак у контексті адміністративного судочинства важливим моментом є саме здійснення юридичною особою публічного права публічно-владних повноважень.

Фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства [11, с. 191].

Юридичною особою є організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді [206]. До переліку основних ознак, що характеризують юридичну особу належать такі:

- 1) наявність певним чином організаційно і структурно оформленого соціального утворення – організації;

- 2) наявність у цієї організації відокремленого майна;
- 3) зазначена організація створена та зареєстрована у встановленому законом порядку;
- 4) вона має цивільну правоздатність і дієздатність (правосуб'єктність);
- 5) ця організація самостійно несе відповідальність за своїми цивільними зобов'язаннями;
- 6) зазначена організація може бути позивачем і відповідачем у суді [205].

Різновиди юридичних осіб визначаються ЦК України. Так, згідно зі ст. 81, юридична особа може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна. Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа може бути створена шляхом примусового поділу (виділу) у випадках, встановлених законом [205]. Також слід відмітити об'єднання громадян, яке здійснює діяльність без створення юридичної особи, що також є самостійним, колективним суб'єктом адміністративного та адміністративного процесуального права. Існування об'єднань громадян із таким статусом передбачено ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» 22 березня 2012 року № 4572-VI [130].

Для того, щоб особа могла реалізувати своє право на звернення, вона повинна володіти адміністративною процесуальною праводієздатністю (або правосуб'єктністю), яка становить здатність особи бути учасником відповідних процесуальних правовідносин, здійснювати в них самостійно або через представника свої процесуальні права та обов'язки.

Згідно з чинним КАС України, здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого

самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Адміністративна процесуальна правоздатність та дієздатність іноземця та особи без громадянства в Україні визначається ч. 1 та 2 ст. 48 КАС України. Для визначення процесуальної дієздатності іноземця чи особи без громадянства в разі необхідності суди можуть призначити експертизу щодо встановлення віку. Під час перевірки висновків експерта (експертизи) щодо встановлення віку іноземця чи особи без громадянства судам слід мати на увазі, що оцінка віку повинна включати фізичні, соціальні, етнічні, культуральні та інші фактори, пов'язані з розвитком особи. Оцінка (встановлення) віку може допускати значний ступінь помилки, тому під час встановлення віку сумніви в експертному висновку повинні трактуватися на користь підекспертного [148].

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність юридичної особи виникає з моменту її державної реєстрації. Що ж до правосуб'єктності фізичних осіб то, згідно КАС України здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [68].

Наявність або відсутність в особи необхідного обсягу адміністративної процесуальної правосуб'єктності є важливим критерієм розмежування таких

близьких категорій, як право на судовий захист і право на звернення до суду, зокрема адміністративного. Право на судовий захист є безумовним, тобто будь-яка особа, права, свободи або законні інтереси якої порушені, може скористатися судовою формою їх захисту. Однак для того, щоб суд міг захистити зазначену особу, вона повинна звернутися до нього у встановленому законом порядку, для чого повинна володіти необхідним обсягом дієздатності. Тобто звернення – це юридично значуща дія, яку має вчинити дієздатна особа для того, щоб ініціювати роботу судової форми захисту її прав, свобод і законних інтересів. Звідси право на судовий захист може реалізувати кожна правоздатна особа, права, свободи чи законні інтереси якої порушені, у свою реалізувати право на звернення до суду може лише дієздатна особа. У разі відсутності в особи необхідного обсягу правоздатності в її інтересах до суду звертається представник цієї особи.

У контексті викладеного вище цілком слушним є питання про те, як слід розуміти ст. 5 КАС України, якою кожному гарантується не право на судовий захист, а саме право на звернення. Жодних вказівок щодо обсягів дієздатності у вказаній статті немає. Вважаємо, що в цьому контексті нормотворець розуміє «право на звернення до суду» не як суб'єктивну можливість, для реалізації якої необхідний відповідний обсяг дієздатності, а як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. Так, С. В. Ківалов зауважує, що за своїм змістом право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означає право на адміністративний процес незалежно від його результату, право на діяльність суду щодо розгляду й вирішення спору про право або охоронюваний законом інтерес, тобто це право на ухвалення рішення незалежно від його змісту та характеру. Вирізняються два поняття права на звернення з адміністративним позовом: 1) як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. У цій якості право на позов власне не збільшує і не доповнює правову сферу одних фізичних осіб у порівнянні з іншими; 2) як суб'єктивне процесуальне право.

Цим правом наділені не всі фізичні особи, а лише конкретні особи з конкретних справ за наявності певних передумов і певних умов [63].

Отже, значення суб'єктів звернення як засадничого аспекту досліджуваного питання полягає в тому, що саме вони є тими, хто згідно із законом може ініціювати адміністративний судовий процес у відповідні йому процесуальні відносини з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від протиправної поведінки (дій, бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Причому суб'єкт звернення до адміністративного суду нерідко не є безпосередньо стороною спірної ситуації і має в справі виключно процесуальну зацікавленість.

3. Суб'єктивні права, свободи та законні інтереси.

Досліджуючи сутність феномену права, слід згадати про базовий елемент – суб'єктивні права, свободи та законні інтереси.

Використання історико-правового аналізу, який ми застосували під час дослідження становлення та розвитку адміністративної юстиції в Україні, переконує, що адміністративна юстиція від початку свого існування пов'язувалася науковцями із забезпеченням публічних суб'єктивних прав особи. Для розуміння такого новітнього для українського суспільства визначення, як публічні суб'єктивні права особи, необхідно з'ясувати сутнісний зміст більш загальної категорії – суб'єктивні права.

У попередній частині дослідження ми звертали увагу на об'єктивний бік права, однак воно має і суб'єктивну сторону.

Суб'єктивне право – це передбачена нормами права міра можливої поведінки учасника правовідносин. Інакше кажучи, це міра поведінки, що належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб [194].

М. В. Цвік з цього приводу зазначає, що суб'єктивне право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний інтерес: матеріальний, духовний, політичний, сімейний тощо. Задоволення цього інтересу

підтверджує соціальну цінність надання особі певних правових можливостей. Можлива поведінка з реалізації певного інтересу становить зміст суб'єктивного права і заснована на бажанні уповноваженої особи. Суб'єктивне право безпосередньо пов'язане зі свободою особистості, з огляду на що слугує мірою цієї свободи. На думку цього дослідника, суб'єктивне право слід сприймати як гарантовану законом міру можливої або дозволеної поведінки особи, що належить суб'єктові незалежно від того, перебуває він у правових відносинах з іншими суб'єктами чи ні. Саме тому до суб'єктивних прав належать фундаментальні демократичні права та свободи особи [50, с. 342–343]. На думку В. В. Копейчикова, суб'єктивне право – це певні можливості, міра свободи, що належить суб'єкту, який сам вирішує, користуватися ними чи ні [120, с. 110–111].

У конкретних правовідносинах суб'єктивні права реалізуються через правомочність уповноважених осіб. Правомочність і юридичні обов'язки становлять юридичний зміст конкретних правовідносин, аналіз яких формує уявлення про характер і мету правовідносин. Правомочність складається з таких елементів:

- а) право на особисті дії уповноваженої особи;
- б) можливість вимагати певну поведінку від зобов'язаної особи, тобто право на сторонні дії;
- в) можливість звертатися до компетентних державних органів про застосування державного примусу в разі невиконання контрагентом своїх обов'язків;
- г) можливості користуватися соціальними благами на основі певного суб'єктивного права [50, с. 343].

Згідно з позицією КСУ, яку він висловив у рішенні від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004, суб'єктивне право є особливим дозволом, тобто дозволом, що відображається у формулі «дозволено все, що передбачено в законі» [158].

Отже, розмірковуючи про суб'єктивне право як засадничий аспект звернення до адміністративного суду, необхідно враховувати, що його слід розглядати у двох аспектах:

- по-перше, як необхідну умову звернення до адміністративного суду;
- по-друге, як предмет такого звернення.

У першому випадку суб'єктивне право становить передбачену законом правомочність, тобто можливість особи, яка вважає, що її права, свобод чи законні інтереси були порушені суб'єктом публічних повноважень, звернутися за власним бажанням до суду. Суб'єктивне право, точніше його здійснення, безпосередньо пов'язане зі згаданою вище дієздатністю особи, адже правомочною може бути лише та особа, яка цілком усвідомлює свої дії, керує ними і дає собі звіт щодо їх змісту й наслідків.

Суб'єктивне право як предмет звернення – це юридична правомочність, яку особа прагне захистити в судовому порядку від протиправної поведінки суб'єкта владних повноважень, що незаконно унеможлиблює, обмежує, перешкоджає нормальній реалізації особою зазначеної правомочності.

Окрім суб'єктивних прав, предметом звернення можуть також бути свободи та (або) законні інтереси.

Свободи особи – нормативно закріплені можливості, що мають певні особливості порівняно з правом [195]. О. В. Зайчук з приводу свобод людини і громадянина пише, що держава, надаючи свободи, робить акцент на значенні людини в певних сферах суспільної діяльності. Це виявляється у самостійному виборі суб'єктом способу життя, діяльності та поведінки в умовах, що забезпечуються державою і суспільством. Свободи, відповідно, надають можливість встановити певну межу, що визначає можливості втручання держави в життя особи. Як правило, свободи мають диспозитивний зміст, що надає можливість вибору того варіанту поведінки, котрий найповніше забезпечує реалізацію суб'єктивних інтересів. Саме це забезпечує неможливість тиску на волевиявлення людини, обмеження її свободи [195].

Категорія «свобода особи» широко представлена в Конституції України у двох значеннях. По-перше, у значенні обмеження волі, тобто ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше, як за вмотивованим рішенням суду і лише на підставах та в порядку, встановлених законом (ч. 1 ст. 29) [79].

По-друге, категорія свободи слугує для проголошення виключного положення людини в суспільстві й державі, вільного (без обмежень і втручання з боку, як будь-якої особи, так і держави) вибору нею певної можливості дій на власний розсуд: свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33), свободу думки та слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), свободу світогляду і віросповідання (ст. 35), свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36) та інші.

Відповідно до ст. 21 Конституції України, свободи, як і права людини, є невідчужуваними та непорушними. Права та свободи досить часто переплітаються, відображаючи два боки права як суспільного регулятора, а саме: з одного боку, право в певному розумінні дарує свободу, гарантує її, а з іншого – обмежує, встановлюючи певні міри цієї свободи задля того, щоб забезпечити необхідний суспільний порядок. Співвідношення свободи і права досить яскраво виявляються і в межах досліджуваної проблеми. Так, держава надає особі право звернутися до суду і відмова від цього права, згідно з ч. 6 ст. 5 КАС України, є недійсною. Водночас особа вільна у своєму виборі використання цього права: звертатися чи ні до суду за захистом своїх порушених прав і свобод.

На відміну від суб'єктивних прав, порушення яких виникає тоді, коли суб'єкт владних повноважень, зобов'язаний забезпечити їх належну реалізацію особою, прямо перешкоджає їх здійсненню, робить таке здійснення неможливим, ускладнює його, у випадку зі свободами порушенням є безпідставне втручання в життєдіяльність суб'єкта, примушування його до вчинення або утримання від учинення дій, які від

нього не вимагаються законом. Тобто йдеться про посягання на свободу дій, поведінки особи в конкретній ситуації, якщо така свобода передбачена законом.

Щодо законного інтересу, то він становить простий юридичний дозвіл, що закріплений у законі або випливає з його змісту та виражається в можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а іноді звертатися за захистом до компетентних державних органів чи громадських організацій з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним [173, с. 390].

З цього приводу цікавою є правова дискусія, що розгорнулася під час розгляду Конституційним Судом України справи № 1-10/2004 за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес), рішення в якій прийнято 1 грудня 2004 року [158]. Так, наприклад, Голова Верховної Ради України акцентує на етимологічному значенні поняття «інтерес», правовому змісті похідного від нього терміна «законний інтерес», відмінності останнього від суб'єктивного права і на цій підставі доходить висновку, що поняття «охоронюваний законом інтерес» у ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України вживається в значенні прагнення, потреби, вигоди особи, задоволення яких передбачено або безпосередньо впливає з положень закону (пп. 2.2 вказаного рішення). Натомість Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України вважають, що законні інтереси впливають з певних встановлених прав, причому критерієм розмежування має бути ставлення (зацікавленість) особи до цих прав (правовідносин), законних інтересів (пп. 2.3 рішення). Фактично тотожними вважає вжиті в ст. 4 ЦПК України поняття «права» і «охоронювані законом інтереси» Верховний Суд України, підкреслюючи, що охоронювані законом інтереси – це інтереси певної особи (або групи осіб), які спираються на закон або

випливають з інших правових норм і охороняються державою нарівні з правами (пп. 2.4 рішення).

Основна думка цієї правової дискусії полягає в тому, чи є законні інтереси особи самостійним інститутом права чи пов'язані вони із суб'єктивними правами: особливого значення набуває чітке розмежування понять «інтерес» (у вузькому значенні) та «суб'єктивне право», логічно-смысловий зв'язок між якими є очевидним: і те, й інше опосередковується об'єктивним правом, гарантується та охороняється державою тощо. Зокрема, Конституційний Суд України наголошує: і суб'єктивне право, і пов'язаний з ним інтерес є дозволами. Але друге є простим дозволом, тобто дозволом, до якого можна застосовувати не менш відоме правило «дозволено все, що не забороняється законом». Інтерес, навіть перебуваючи під охороною закону чи права, на відміну від суб'єктивного права, не має такої правової можливості, як останнє, оскільки не забезпечується юридичним обов'язком іншої сторони. Законний інтерес відображає лише легітимне прагнення свого носія до того, що не заборонено законом, тобто лише його бажання, прагнення, потяг до нього, а отже, не юридичну, а фактичну (соціальну) можливість. Це прагнення в межах сфери правового регулювання до користування якимсь конкретним матеріальним або нематеріальним благом. Відмінність такого блага від блага, яке охоплюється змістом суб'єктивного права, полягає в тому, що користування благом, на яке особа має право, визначається можливістю в межах закону, а до якого має законний інтерес – без вимог певних дій від інших осіб або чітко встановлених меж поведінки (пп. 3.6 вказаного рішення Конституційного Суду України).

Більш детально законний інтерес проаналізував Верховний Суд у своєму рішенні в справі № 522/3665/17 від 20 лютого 2019 року, де зазначено, що за своїм смысловим навантаженням термін «законний інтерес» є тотожним «охоронюваному законом інтересу», оскільки саме законність обумовлює надання інтересу правової охорони. Поняття «охоронюваний законом інтерес» в логічно-смысловому зв'язку з поняттям «права» слід

розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [154].

Таким чином, суб'єктивні права, свободи й законні інтереси як засадничі аспекти звернення до адміністративного суду, з одного боку, визначають характер і міру юридичних можливостей, якими користуються чи можуть скористатися особи звертаючись до судової форми захисту, а з іншого – виражають ті цінності, які особи прагнуть захистити від протиправної поведінки суб'єкта владних повноважень.

4. Об'єкт звернення до адміністративного суду.

Наступним елементом правових засад звернення до суду є те, що оскаржується, те, у чому виявляється посягання на суб'єктивні права, свободи та (або) законні інтереси особи. У правовій науці вказане явище прийнято називати предметом (об'єктом) оскарження звернення до суду. Слід зазначити, що на сторінках наукової літератури представлено багато точок зору з цього питання.

Стаття 5 чинного КАС України гарантує кожній особі право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом:

- визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від учинення певних дій;
- визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень [68].

Аналіз вказаної норми дає змогу констатувати, що предметом оскарження в адміністративному суді є:

- рішення;
- дія;
- бездіяльність;

Вказана норма також дає змогу класифікувати результат управлінської діяльності за видами прийнятого суб'єктом владних повноважень акта: нормативно-правовий акт та акт індивідуальної дії. На підтвердження цього можна навести правову позицію Верховного Суду України, висловлену в постанові в справі № 800/134/15 від 1 грудня 2015 року: «Рішення, прийняті суб'єктами владних повноважень, дії, учинені ними під час здійснення управлінських функцій, а також невиконання повноважень, встановлених законодавством (бездіяльність), можуть бути оскаржені до суду відповідно до ч. 1, 2 ст. 55 Конституції України, ст. 2, 6 КАС» [113].

Спершу розглянемо оскарження прийняття рішення. Управлінське рішення, пише Ю. П. Сурмін, становить зроблений суб'єктом державного управління усвідомлений вибір цілеспрямованої дії з перетворення соціальної дійсності, виражений у державно-управлінському акті, що видається органом публічної влади або посадовцем відповідно до його компетенції і в межах наданих повноважень [45, с. 624].

О. Ю. Оболенський вважає, що управлінське рішення – це акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління. Рішення є відповідною реакцією на внутрішні й

зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої цілі [40, с. 112].

Згідно з позицією В. Я. Малиновського, управлінське рішення – процес вироблення та реалізації раціонального варіанта проблеми чи завдання у вигляді фіксованого правового акта (нормативного чи індивідуального). Важливість управлінських рішень та власне функції їх прийняття в процесі державного управління зумовлена тим, що їх ухвалення, по-перше, є передумовою виконання всіх інших функцій; по-друге, слугує безпосереднім продуктом діяльності керівників усіх рівнів управління; по-третє, є одним з важливих засобів формування соціальних інтересів; по-четверте, постає однією з форм реалізації соціальних інтересів [41, с. 250].

Отже, рішення суб'єкта владних повноважень як об'єкт звернення особи до суду слід розуміти як офіційний індивідуальний чи нормативно-правовий акт суб'єкта, що є носієм публічної влади, у якому виражено волю цього суб'єкта з приводу тих чи інших питань, що становлять предмет його відання.

Рішення можуть бути нормативно-правового та індивідуального характеру. Відповідно до КАС України, нормативно-правовий акт – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин та який розрахований на довгострокове й неодноразове застосування; натомість індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [68]. Наприклад, Митний кодекс України у ст. 24 як предмет оскарження визначає управлінське рішення таким чином: 1) рішення – окремі акти, якими органи доходів і зборів або їхні посадові особи приймають рішення з питань, передбачених законодавством України з питань державної митної справи, а також задовольняють скарги,

заяви, клопотання конкретних фізичних чи юридичних осіб або відмовляють у їх задоволенні [92].

Рішення суб'єкта владних повноважень можуть мати різноманітний характер залежно від завдань і повноважень, які вони виконують. Наприклад, у ст. 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачено, що оскарженню до суду підлягають рішення, які приймаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, зокрема про:

- відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- визнання іноземця або особи без громадянства біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- втрату чи позбавлення статусу біженця або додаткового захисту;
- скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [121].

Отже, оскаржуючи рішення суб'єкта владних повноважень, особа таким чином висловлює свою незгоду з тими юридичними наслідками, що виникли чи можуть виникнути для неї у зв'язку з прийняттям цього рішення, як з такими, що порушують, безпідставно обмежують її права у відповідній сфері, галузі суспільних відносин.

Слід зауважити, що оскаржити нормативно-правовий акт можуть лише особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт (ст. 264 КАС України) [68].

Що стосується дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, як об'єкта звернення особи до адміністративного суду, то ними є конкретні випадки поведінки зазначених суб'єктів, що призвели, на думку означеної

особи, до настання юридично значущих наслідків у вигляді порушення її суб'єктивних прав, свобод та (або) законних інтересів.

Для визнання бездіяльності протиправною одного лише факту неналежного та/або несвоєчасного виконання обов'язкових дій недостатньо. Важливими є також конкретні причини, умови й обставини, через які дії, що підлягали обов'язковому виконанню відповідно до закону, фактично не було виконано чи було виконано з порушенням строків. Важливими є юридичний зміст, значущість, тривалість і межі бездіяльності, фактичні підстави її припинення, а також шкідливість бездіяльності для прав та інтересів заінтересованої особи. Прикладом може слугувати постанова ВСУ від 13 червня 2017 року в справі № 21-1393а17 [114].

Обидва поняття – «дія» та «бездіяльність» – ґрунтуються на висновку від протилежного, тобто кожній дії є або протилежна дія, або бездіяльність.

Для підтвердження вказаної думки слід звернутися до ст. 24 Митного кодексу України, де зазначено, що бездіяльність – невиконання органами доходів і зборів, їхніми посадовими особами й іншими працівниками обов'язків, покладених на них відповідно до цього Кодексу та інших актів законодавства України, або неприйняття ними рішень з питань, віднесених до їх повноважень, протягом строку, визначеного законодавством.

Утім юридично-енциклопедичне значення словосполучення «бездіяльність влади» відображає більш універсальний зміст цього поняття, який позначається як безпідставне повне або часткове ухилення від здійснення передбачених Конституцією та іншими законами функцій і повноважень влади; несвоєчасне, несумлінне, некваліфіковане чи інше неналежне їх виконання органами виконавчої або судової влади. Бездіяльність виконавчої влади виявляється зазвичай у «зволіканні із утіленням законів у життя, тобто зі здійсненням відповідних організаційних, правових... інформаційних... та інших заходів для їх реалізації»; натомість власне бездіяльність органів судової влади виявляється у «зволіканні в розгляді кримінальних... справ, з ужиттям заходів профілактики

правопорушень» [221, с. 206]. ВСУ в постанові від 13 червня 2017 року в справі № 21-1393а17 зазначив, що протиправна бездіяльність суб'єкта владних повноважень – це зовнішня форма поведінки (діяння) цього органу, яка полягає (виявляється) в неприйнятті рішення чи в нездійсненні юридично значущих та обов'язкових дій на користь заінтересованих осіб, які на підставі закону та/або іншого нормативно-правового регулювання віднесені до компетенції суб'єкта владних повноважень, були об'єктивно необхідними і реально можливими для реалізації, але фактично не були здійснені [114]. Поняття бездіяльності визначається також і на рівні міжнародних правових документів. Зокрема, у Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 року йдеться про те, що бездіяльність – невиконання дії або неприйняття рішення, що вимагається від митної служби відповідно до митного законодавства, протягом розумного терміну з питання, належним чином поставленого перед нею [93].

5. Публічно-правовий спір (або адміністративно-правовий спір).

Приймаючи КАС України 2005 року, законодавець не надав визначення поняття публічно-правового спору, оскільки повноцінного адміністративного судочинства в країні не існувало. Проте це тлумачення безпосередньо витікало з поняття справи адміністративної юрисдикції тобто переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому принаймні однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України в редакції 2005 року) [68].

Звісно, такий підхід до тлумачення публічно-правового спору не відображав повноти та юридичної суті цього явища, оскільки публічне право охоплює різні інститути й галузі права (наприклад, конституційне, адміністративне, кримінальне право) та регулює відокремлені сфери

суспільних відносин, що, відповідно, пояснює характеристику цього поняття як родового.

Саме проблеми розмежування поняття публічно-правового спору, передусім у сфері адміністративного права, так званих адміністративно-правових спорів від інших їх видів стали предметом жвавої дискусії з-поміж науковців.

Наприклад, В. Р. Щавінський зазначає, що публічно-правовий спір становить юридичний конфлікт, який виник між органом публічної адміністрації під час реалізації ним владних повноважень і фізичною чи юридичною особою, права якої порушені діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації [217]. Цікаву класифікацію критеріїв розмежування адміністративно-правового та публічно-правового спору пропонує Д. Лученко, який доводить, що специфіка адміністративно-правового спору порівняно з іншими видами публічно-правових спорів полягає в тому, що:

- адміністративно-правовий спір виникає з відносин щодо здійснення публічної влади, а отже, однією зі сторін цього спору (відповідачем в адміністративній справі) є носій цієї влади – суб'єкт владних повноважень;
- правове становище сторін адміністративного спору означене юридичною підпорядкованістю;
- 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, у разі оскарження рішень слідчого). Причому йдеться про публічне управління в широкому значенні, як будь-яку нормотворчу й розпорядчу діяльність публічної адміністрації, що охоплює і публічне управління у «справжньому», за виразом В. Авер'янова, контексті, і діяльність зі сприяння фізичним і юридичним особам у реалізації їхніх прав, свобод і законних інтересів (адміністративні послуги), і діяльність із захисту порушених прав (розгляд скарг в адміністративному порядку, провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо);

– адміністративно-правовий спір виникає в контексті питання законності певного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що відрізняє його (спір) від спорів конституційно-правових, які пов'язані з конституційністю певних актів, а також відрізняє одне від одної процесуальні форми цих спорів (адміністративний позов і конституційна скарга);

– захист сторони адміністративно-правового спору, яка вважає свої права порушеними, можливий лише з використанням способів захисту, передбачених законом. Відповідно, адміністративний позов повинен містити вимоги, які ґрунтуються на таких способах. Натомість цивільний позов або позов у господарській справі може містити вимогу, засновану на способі захисту права, передбаченому в договорі (ч. 2 ст. 16 Цивільного кодексу України) [88].

І. О. Грибок, розмірковуючи про адміністративно-правовий спір, наводить такі притаманні йому ознаки. По-перше, цей спір виникає між учасниками адміністративно-правових відносин, тобто обов'язковою стороною спору слугує орган виконавчої влади. По-друге, предметом адміністративно-правових спорів слугують рішення, дії чи бездіяльність одного із суб'єктів (переважно владних суб'єктів) адміністративно-правових відносин. Підставою таких спорів є дійсні чи уявні порушення суб'єктивних прав фізичних і законних інтересів юридичних осіб, а об'єктом – безпосередньо права та законні інтереси вказаних суб'єктів. По-третє, адміністративно-правові спори пов'язані з уявленням однієї зі сторін адміністративно-правових відносин, що її права чи законні інтереси порушуються чи якимось чином ущемляються рішеннями, діями чи бездіяльністю іншої сторони цих відносин. І, по-четверте, адміністративно-правовий спір – це протистояння правових позицій сторін адміністративно-правових відносин, що має певну юридичну форму вираження (подання скарги на рішення, дію чи бездіяльність владних суб'єктів тощо) [38, с. 10].

М. Карпа у своїй праці пише, що практики констатують синонімічність понять «адміністративно-правовий спір», «спір про право адміністративне», «адміністративний спір», указуючи на те, що вони регулюються нормами адміністративного права. Дискусії точаться стосовно віднесення публічно-правових спорів до категорії адміністративних, особливо у випадках, коли зміст спору є питанням адміністративного права. Поширеною є позиція дослідників стосовно доцільності вживання в таких випадках поняття адміністративно-правового спору. Адміністративно-правовий спір також визначають як різновид юридичного конфлікту, що виникає з публічно-правових відносин у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Обов'язковою стороною такого спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи або інші суб'єкти, на яких покладається виконання функцій державних органів, а його вирішення може бути здійснено в судовому чи адміністративному порядку з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, забезпечення законності в зазначеній сфері [59]. Таким чином, доцільно погодитися з правниками, які вважають, що адміністративно-правовий спір у вузькому значенні – це спір, що виникає із суто адміністративно-правових відносин, а в широкому – публічно-правовий спір, який виникає з усіх відносин публічно-правового характеру у сфері публічного адміністрування, що забезпечує право на захист від порушень з боку публічної влади [59].

Певною мірою дискусію серед науковців розв'язали прийняті до КАС України зміни Законом 2147-VIII [126], згідно з яким у ст. 4 цього Кодексу було закріплено, що публічно-правовий спір – спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

- 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 з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

– хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Отже, законодавець надав визначення публічно-правового спору саме в контексті застосування їх у сфері звернення до адміністративного суду.

Значення публічно-правового спору як засадничого аспекту звернення до адміністративного суду полягає в тому, що він виражає факт наявності, а також характер і сутність розбіжностей, що виникли між особою під час реалізації нею своїх прав, свобод чи законних інтересів та суб'єктом владних повноважень. Саме ці неврегульовані розбіжності, суперечності, протиріччя слугують предметом судового розгляду, за результатами якого адміністративний суд приймає рішення про те, чи наявне було порушення суб'єктивних прав, свобод та (або) законних інтересів особи.

Отже, викладене вище засвідчує, що правові засади звернення до адміністративного суду становлять систему юридично значущих умов та обставин, які визначають формальний і змістовий аспект цього інституту. Кожен із зазначених правових аспектів досліджуваних засад є необхідним для належного функціонування інституту звернення до адміністративного суду як єдиного, цілісного інструменту захисту особою своїх прав, свобод та (або) законних інтересів у публічно-правовій сфері.

1.4. Форми й види звернення до адміністративного суду та місце серед них позовної заяви

Судовий захист прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері, як ми зазначали в попередніх підрозділах, ініціює дієздатна

(або (правомочна) повноважна) особа через подання до відповідної судової інстанції письмового звернення певної форми.

Якщо буквально тлумачити положення ст. 55 Конституції України, то на перший погляд може видатися, що формою звернення до адміністративного суду має бути скарга, оскільки в ній ідеться про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

На нашу думку, вказаної помилки щодо визначення способу захисту своїх прав і свобод у суді законодавці припустилися під час прийняття Конституції України, так би мовити, інерційно, ще під впливом «радянської спадщини», у вигляді хибного та заполітизованого визначення адміністративного процесу.

Адміністративний процес, як ми зазначали в одному з попередніх підрозділів у контексті аналізу генези звернення до адміністративного суду, пройшов складний процес становлення та розвитку, з огляду на що посилений інтерес до його змісту не вщухає вже понад сто років [84].

У сучасній вітчизняній правовій парадигмі окреслились три основні концепції адміністративного процесу: юрисдикційна, судова та управлінська. У межах юрисдикційної концепції (вузької) адміністративний процес розглядають як регламентовану законом діяльність з вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, а також діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу [84].

Прихильники цієї ідеї (Н. Г. Саліщева, О. А. Дьомін, С. І. Котюргін та ін.) вбачали в адміністративному процесі своєрідний аналог кримінального й цивільного процесів. На їхню думку, функції адміністративно-процесуальних норм зводилися до забезпечення лише тих матеріальних правовідносин, що «ґрунтуються на суперечці про право» [5; 84]. Тобто адміністративним процесом визнавали законодавчо впорядковану діяльність щодо вирішення справ про адміністративні проступки, а також розгляду скарг на неправомірні

дії (рішення) органів державної влади, не пов'язані зі службовим підпорядкуванням [84].

У сучасній українській правовій системі вузький підхід до визначення адміністративного процесу, серед інших, обстоював В. Г. Перепелюк [84]. Прихильники такого підходу, хоча й порівнювали адміністративний процес із цивільним, проте як форму ініціації першого розглядали саме скаргу, а не позовну заяву. Слід зауважити, що за означеного підходу діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо вирішення справ управлінського характеру сягає за межі адміністративного процесу, її іменують провадженням. Норми, які регулюють порядок такого провадження, оголошуються «матеріальними». Таким чином, адміністративний процес та адміністративне провадження постають як два самостійні види діяльності органів державної влади. Перший з них спрямований на подолання конфліктів між учасниками адміністративних правовідносин, а другий – на вирішення суто управлінських питань [84].

Однак у загальній теорії права окреслений підхід до розуміння сутності процесу не набув широкого визнання.

Клейман А. Ф. стверджує, що в межах судової концепції в різні роки також існували дві майже протилежні позиції щодо юридичної природи, змісту, структури та функцій адміністративного процесу. Згідно з першим підходом, адміністративний процес постає як діяльність органів правосуддя з вирішення справ про адміністративні проступки [64, с. 11]. Відповідно до другого, ним вважають діяльність адміністративних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, основою яких є спір про суб'єктивне публічне право [39; 90, с. 122–133]. Отже, у межах судової концепції адміністративним процесом визнають діяльність органів правосуддя щодо вирішення справ про адміністративні проступки. Таку точку зору, серед інших, обстоювали О. Ф. Клейман, С. М. Махіна [84].

Тлумачення адміністративного процесу в широкому значенні (управлінська концепція) свого часу обґрунтував С. С. Студеникін,

підтримано А.Є. Луньовим та протягом багатьох років відображалося в наукових працях вчених-адміністративістів, таких як: О. М. Якуба, Г. Н. Петров, А. П. Коренєв, Б. Д. Сорокін, Д. Н. Бахрах, Р. С. Павловський та ін. Вони пов'язували широке розуміння (значення) адміністративного процесу з визначенням того, що адміністративним процесом охоплюється різноманітна управлінська діяльність з реалізації матеріальних норм адміністративного права. Головним змістом цієї діяльності є система дій компетентних органів управління, спрямованих на вирішення поставлених завдань і досягнення управлінських цілей. Адміністративний процес у широкому значенні визначається не лише як адміністративно-юрисдикційна діяльність, а й будь-яка інша діяльність у сфері державного управління: розгляд і вирішення конкретних індивідуальних справ: адміністративна юстиція; прийняття нормативних актів управління; дисциплінарні провадження; діловодство тощо [12].

В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух і В. Д. Сущенко зазначають, що управлінська концепція адміністративного процесу отримала найбільше визнання у вітчизняній правовій теорії. Її прибічники наполягають на тому, що адміністративний процес не повинен і не може обмежуватись роллю організаційно-правового «регулятора» юридичних конфліктів. На їхню думку, подібне розуміння адміністративного процесу не відображає всієї повноти цього явища. Особлива процесуальна форма притаманна всій правозастосовній діяльності органів публічної влади, а не лише її окремим аспектам, які безпосередньо пов'язані із застосуванням заходів примусу [84].

Таким чином, межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських справ. З огляду на специфіку, у юридичній літературі окреслений підхід вважають широким. Представники цієї наукової течії формували та формують багато різних визначень поняття адміністративного процесу. Їхній зміст цілком можна звести до такого положення: адміністративний процес – це діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з приводу

реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права [84].

У цьому контексті Е. Ф. Демський слушно зазначає, що на сучасному етапі думку про широке значення адміністративного процесу обстоюють О. М. Бандурка, М. М. Тищенко та інші автори, які пишуть, що юрисдикційна діяльність є лише незначною частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, а зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ по суті відкидає управлінський характер та ототожнює адміністративний процес із кримінальним і цивільним процесами, що неможливо визнати правильним, оскільки адміністративний має, на відміну від кримінального та цивільного процесів, більш широку природу, з огляду на різноманітність функції адміністративної юстиції [12]. Думку щодо широкого змісту адміністративного процесу підтримує В. К. Колпаков, який зазначає, що «саме широке значення адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління та їхніх службовців» [12]. О. В. Кузьменко також зауважує, що лише широке розуміння предмета адміністративно-процесуального права дає змогу окреслити його сферу функціонування, визначити роль і місце в правовій системі країни. Таким чином, автори відносять до адміністративного процесу як створення і забезпечення та додержання відповідних правил належного поведіння суб'єктів і здійснення позитивної управлінської діяльності, так і застосування примусових заходів, передбачених санкціями матеріальних норм. Проте здійснення позитивної управлінської діяльності, а також вирішення широкого кола індивідуальних конкретних справ значною мірою зачіпають інтереси громадян, нерідко навіть незалежно від їх бажання (прийняття нормативних актів з підвищенням цін, наприклад, притягнення до

відповідальності, перевірка діяльності). Спілкування з владою не завжди залишає приємні враження, оскільки ідеологія панування держави над людиною і владно-розпорядчий вплив з боку державних органів донині залишаються [12].

Визначаючи зміст адміністративного процесу, Т. В. Коломоєць констатує тривале превалювання адміністративної складової (за суб'єктом розгляду адміністративної справи) в адміністративному процесі, з огляду на що цілком виправданим можна було б і надалі вважати існування так званих «управлінської» та «юрисдикційної» концепцій розуміння адміністративного процесу. Проте із запровадженням адміністративної юстиції та, відповідно, адміністративного судочинства нарізла нагальна потреба в кардинальному переході до нових орієнтирів визначення адміністративного процесу та його змістового наповнення. Реальністю стає існування судового адміністративного (подібного до кримінального, цивільного) процесу і власне адміністративного (позасудового) процесу [74].

Як приклад науковець наводить позицію, яку висловлюють С. Ківалов та Л. Біла-Тіунова. Зазначені адміністративісти на підставі аналізу наявних наукових джерел і наявного нормативного визначення адміністративного процесу, закріпленого в ст. 3 КАС України, пропонують розглядати адміністративний судовий процес (саме в такому формулюванні) як сукупність взаємопов'язаних правових форм діяльності адміністративного суду та інших суб'єктів щодо здійснення правосуддя в адміністративних справах, урегульованих адміністративно-процесуальними нормами [74]. Т. Коломоєць підкреслює, що наведене визначення є дещо ширшим порівняно з нормативним визначенням як «правовідносин, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства» (ст. 3 КАС України).

Визначення, запропоноване С. Ківаловим і Л. Білою-Тіуною, засвідчує широкий підхід до розуміння судового адміністративного процесу, за якого відповідним визначенням охоплюється діяльність судів та інших органів щодо розгляду справ, здійснення правосуддя в адміністративних

справах і відповідна діяльність не обмежується лише адміністративним судочинством. Прикладом щодо підтвердження вказаної точки зору може слугувати вирішення скарг громадян та інших суб'єктів ініціювання відповідальності судді або прокурора спеціально визначеним Конституцією України органом – Вищою радою правосуддя.

Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [122]).

Повноваження Вищої ради правосуддя охоплюють як повноваження органу державної влади, так і повноваження, притаманні суто судовим органам. Наприклад, вона розглядає скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора, ухвалює рішення про звільнення судді з посади, надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом, ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя.

Вказані повноваження зазначена рада реалізує за визначеною законом спеціальною процедурою, деякі ознаки якої притаманні лише суду, а саме:

1) гласність:

– засідання Вищої ради правосуддя та Дисциплінарних палат проводяться відкрито (ч. 1 ст. 30 вказаного Закону);

– на засіданнях Вищої ради правосуддя, Дисциплінарних палат ведуться протоколи та здійснюється повне фіксування засідання технічними засобами (ч. 7 ст. 30);

– особи, які бажають бути присутніми на засіданнях, допускаються до зали до початку засідання за наявності вільних місць (ч. 8 ст. 30);

- 2) автоматичний розподіл справ (ст. 32);
- 3) можливість відводу члена Вищої ради правосуддя та порядок його вирішення (ст. 33);
- 3) порядок розгляду дисциплінарної справи (глава 4 розділу 3 Закону, зокрема ст. 49);
- 4) таємниця нарадчої кімнати (ст. 34, 50);
- 5) можливість оскарження рішення як у судовому порядку (ст. 35, 52) так і в позасудовому (ст. 51).

Статусу Вищої ради правосуддя як квазісудового органу також підтверджує практика ЄСПЛ у справі «Волков проти України», у рішенні за якою йдеться, що Вища рада юстиції, парламентський комітет і пленарне засідання парламенту, вирішуючи справу заявника та виносячи обов'язкове для виконання рішення, разом виконували функцію суду (див. рішення у справі «Савіно та інші проти Італії» (*Savino and Others v. Italy*), п. 74). Обов'язкове для виконання рішення про звільнення заявника було згодом переглянуто Вищим адміністративним судом України, який є судом, що входить до національної судової системи, у класичному розумінні цього слова [179].

Натомість сучасне вузьке розуміння адміністративного судового процесу пов'язується лише з адміністративним судочинством та цілком збігається з нормативним його визначенням [74]. Т. Коломєць у своїх дослідженнях доходить висновку, що для визначення правосуддя в адміністративних справах, яке здійснюється адміністративними судами, цілком логічним є використання терміна «адміністративне судочинство», для узагальненого порядку розгляду справ у судах, зокрема адміністративних, – «адміністративний судовий процес», для визначення розгляду адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації – «процедурна діяльність», а окремого різновиду такої діяльності – «провадження» [74]. Причому вона підкреслює, що певній частині наявних новітніх наукових джерел притаманний все ж розгляд як адміністративного процесу лише

адміністративного судочинства. Однак не можна за аналогією з цивільним, кримінальним процесом підходити спрощено до пошуку оптимальної назви та з'ясування реального змісту адміністративного процесу. Використання назви «адміністративний процес» і наповнення її змістовою характеристикою – «адміністративне судочинство» – зумовлює неузгодженість назви та змісту («несудова назва і судовий зміст») [74].

Отже, запровадження та поступове закріплення в наукових колах як найбільш правильного широкого підходу до розуміння адміністративного процесу сприяло відмові від його однобічного тлумачення – виключно як діяльності органів державної влади з розгляду скарг, а також забезпечило розвиток таких понять, як «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство». Означені зміни поступово актуалізували питання стосовно того, чи є однаковими за формою звернення до адміністративних органів та судів. Адже тривалий час на законодавчому рівні та в наукових колах у контексті як адміністративних юрисдикційних процедур, так і судового процесу звернення осіб щодо захисту їхніх прав, свобод чи законних інтересів іменували скаргою.

Так, наприклад, у ЦПК УРСР 1963 року [210], відповідно до якого тривалий час в Україні, навіть після проголошення незалежності, вирішувалися справи публічно-правового характеру в судовому порядку, йшлося саме про скарги, тоді як позов застосовували лише в контексті цивільно-правових спірних відносин.

У постанові Верховного суду України від 3 грудня 1997 року № 13 ідеться лише про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян [144].

З'ясовуючи, чому саме скаргу використовували як основну форму звернення до суду в публічно-правових спорах, слід звернутися до праці Д. М. Чечота, який у контексті вивчення адміністративної юстиції писав, що

з 1961 року почався новий етап у розвитку адміністративної юстиції. Основний принцип порушення адміністративних справ був суттєво видозмінений: справи стали порушуватися зазвичай за скаргами зацікавлених осіб. Законодавець (хоча й досить обережно) почав розширювати судову юрисдикцію в справах, що виникають у межах адміністративно-правових відносин.

Водночас було посилено адміністративно-процесуальні гарантії розгляду скарг, поданих у відомчому порядку або через громадські організації. Подальший розвиток адміністративної юстиції, на думку Д. М. Чечота, мав передбачати такі кроки: 1) перелік підвідомчих суду адміністративно-правових спорів має бути розширено; 2) в адміністративних органах розгляд скарг має відбуватися в межах адміністративного процесу, здійснюваного органами з розгляду й вирішення скарг. [213, с. 63–64].

Тобто на початковому етапі розвитку адміністративного процесу, в умовах відсутності адміністративного судочинства як такого, застосування категорії «скарга» було цілком виправданим, оскільки звернення особи розцінювалося, передусім, як реагування на порушення режиму законності, а не як запит на захист її суб'єктивних прав, свобод чи законних інтересів. Однак з розвитком демократичних засад, визнанням пріоритету соціальних цінностей саме суб'єктивних прав і свобод скарга перестала бути звичайним повідомленням про порушення з боку суб'єкта владних повноважень, а набула форми домагання, зверненого до компетентного державного органу, посадової особи з вимогою про захист прав, свобод чи законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Тобто контролююча складова скарги відійшла на другий план порівняно з правозахисною. Завдяки цьому скарга як форма звернення до суду в справах, що виникають з публічно-правових відносин, тривалий час продовжувала використовуватись у законодавстві.

Водночас науковці дедалі частіше акцентували увагу на тому, що така форма звернення, як скарга, не повною мірою відповідає суті судової форми

захисту, а отже, у межах судового процесу з вирішення справ публічно-правового характеру доцільніше говорити про адміністративний позов, а не скаргу. Адже скарга, попри схожість із позовом, суттєво відрізняється від нього.

Так, О. В. Кузьменко з цього приводу пише, що скарга й адміністративний позов – це специфічні форми звернення фізичних і юридичних осіб, через які вони висловлюють власне невдоволення діями або бездіяльністю, рішеннями публічних органів управління та їхніх посадових осіб. Адміністративний позов (позовна заява) багато в чому схожий на адміністративну скаргу, але схожість ця зовнішня. В адміністративній скарзі позовний елемент перебуває в латентній формі. Подача адміністративної скарги не робить громадянина стороною, не обумовлює його особистої участі в адміністративному процесі [85].

В. Б. Авер'янов у своїх працях наголошує на тому, що термін «скарга» вказує на нерівність того, хто скаржиться, і того, на кого скаржаться. Цю нерівність ще можна зрозуміти в адміністративно-правових відносинах «громадянин – адміністрація», оскільки ці відносини ґрунтуються на принципі субординації. Зберігається ця нерівність також у відносинах щодо оскарження рішень адміністрації в адміністративному порядку. Тому в адміністративній процедурі оскарження вживання терміна «скарга» є цілком обґрунтованим [42, с. 259].

Однак, продовжує правознавець, використання його в адміністративному процесі є недоцільним, оскільки перед судом мають бути рівними і громадянин, і адміністрація. З ідеологічних міркувань скарга як форма звернення до суду є небажаною. Крім того, скарга не дасть змоги уніфікувати форму звернення до суду. Суттєво більше ідеологічне навантаження в адміністративному процесі матиме адміністративний позов, який вказуватиме на повну рівність того, хто звертається до адміністративного суду (позивача), і того, до кого спрямовані вимоги (відповідача). Тоді адміністративний орган буде йменуватися не просто

«зацікавлена особа», як сьогодні в цивільному процесі, а «відповідач» [42, с. 259]. В. Б. Авер'янов цілком слушно зауважує, що посилення на те, що позов у свідомості громадян асоціюється переважно з приватно-правовими вимогами, а тому небажаний в адміністративному процесі, на нашу думку, є непереконливим і не є перешкодою для того, щоб використовувати його в адміністративних судах. Скажімо, у господарському процесі позов використовується для звернення до суду з будь-якими вимогами, зокрема про визнання правових актів органів влади недійсними. Крім того, термін «позов», на відміну від «скарги», допускає не лише оскарження рішення, дії чи бездіяльності (з вимогою визнати їх протиправними), а й висунення вимог про зобов'язання адміністративного органу вчинити певні дії чи утриматися від такого, про відшкодування збитків тощо. Крім того, позов дає змогу уніфікувати форму звернення до суду і фізичних чи юридичних осіб, і адміністративних органів. На думку науковців, компромісним може стати вживання терміна «заява», який звучить більш нейтрально, ніж «адміністративний позов», і позбавлений ідеологічного змісту. Заяву використовують як форму звернення до ЄСПЛ, який захищає права та свободи людей і юридичних осіб, що передбачені Європейською Конвенцією з прав людини від порушень з боку держав, які визнали юрисдикцію цього суду (серед них і Україна) [42, с. 259].

А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник у своїх працях також звертають увагу на те, що термін «адміністративний позов» має більше ідеологічне навантаження, оскільки вказує на повну рівність того, хто звертається до адміністративного суду (позивача), і того, на кого спрямовані вимоги (відповідача). Тепер суб'єкт владних повноважень, включаючи державу, її органи та інститути, іменується не просто «зацікавлена особа», як раніше у цивільному процесі, а «відповідач». Адміністративний позов допускає не лише оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й висунення вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від цього, про відшкодування

шкоди тощо. Крім того, адміністративний позов дозволяє уніфікувати форму звернення до суду і фізичних чи юридичних осіб, і суб'єктів владних повноважень [13; 42].

З огляду на викладені вище наукові позиції, цілком обґрунтованою слід визнати заміну в законодавстві категорії адміністративної скарги категорією адміністративного позову, який був визначений у КАС України (у редакції 2011 року, яка діяла до 15 грудня 2017 року) як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [68].

Такий офіційний підхід до тлумачення поняття «адміністративний позов» сприйняли неоднозначно. Зокрема, С. В. Ківалов з цього приводу зауважує, що це визначення не охоплює сутності звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів і реалізацію повноважень у сфері публічно-владних відносин, функціональне призначення адміністративного позову не обмежується суто стадією відкриття провадження в справі, адже це є лише одним з перших етапів у реалізації права на судовий захист. Крім того, визначення позову через категорію «звернення» неможливо пояснити наявністю таких інститутів, як право на пред'явлення адміністративного позову, право на зміну предмета й підстав позову, визнання позову та відмову від нього [61].

Погоджуючись загалом з позицією С. В. Ківалова, вважаємо недоречним вдаватися до детального аналізу поняття «адміністративний позов», оскільки в наступному підрозділі в контексті розгляду сутності й ознак позовної заяви в адміністративному судочинстві наведемо наукові підходи до тлумачення вказаної категорії. Водночас зауважимо, що в новій редакції КАС України нормотворець відмовився від зазначеного вище терміна та визначення адміністративного позову, запровадивши замість нього термін «позовна заява». У зв'язку з цим постає цілком логічне питання про співвідношення адміністративного позову та позовної заяви.

На нашу думку, у цьому контексті слід погодитися з Г. Л. Осокіною та С. В. Ківаловим, який підтримує її позицію. Правознавці зазначають, що якщо позовна заява (форма) – це спосіб існування позову (тобто змісту), то позов завжди становить щось внутрішнє, що не може бути пізнане безпосередньо, оскільки пізнається лише через свій вияв у позовній заяві. Таким чином, адміністративний позов і позовна заява співвідносяться як зміст та його зовнішня форма [61].

Дійсно, позовна заява – це спосіб існування й вираження позову як вимоги про захист суб'єктивних прав або публічних інтересів, тобто його процесуальна оболонка. Зазначене дає змогу констатувати службову роль позовної заяви як форми адміністративного позову, яка полягає в тому, що в ній відображаються елементи позову, а також інші відомості, необхідні для правильного та швидкого розгляду й вирішення адміністративної справи [61].

Призначення позовної заяви як форми адміністративного позову полягає в тому, щоб довести до відома суду й осіб, які беруть участь у справі, суть вимоги позивача, що звертається до суду для захисту свого права або законного інтересу. Г. Л. Осокіна підкреслює, що позовна заява (як форма), на відміну від позову, є більш статичним елементом, якому притаманний динамічний характер [61; 103, с. 132–133]. Адже під час зміни позову за допомогою уточнення або заміни його елементів позовна заява залишається незмінною до тих пір, доки зміна елементів одного позову не зумовить його заміну іншим позовом. У цьому разі новому позову повинна відповідати й нова форма, тобто позовна заява [61].

Отже, підбиваючи підсумки, можна з упевненістю стверджувати, що заміна в національному законодавстві скарги як форми звернення в адміністративних справах на позовну заяву (адміністративний позов) є цілком виправданим кроком, оскільки саме позовна заява, на відміну від скарги, виражає притаманну адміністративному судовому процесу рівність і змагальність сторін публічно-правового спору. Крім того, на відміну від скарги, матеріально-правовий і процесуальний міст якої адресовані

безпосередньо суб'єкту, що її розглядає, матеріальні вимоги позовної заяви спрямовані на відповідача, тобто іншу сторону публічно-правового спору; натомість процесуальну вимогу про початок відповідної процедури із захисту заявника адресовано юрисдикційному органу, тобто адміністративному суду. Більш детально сутнісний зміст позовної заяви в адміністративному судочинстві ми розглянемо в наступному підрозділі.

Слід зауважити, що використання позовної заяви як основної форми звернення до адміністративного суду цілком відповідає популярній нині концепції уніфікації процесуального права. Попри те, що цю ідею розробляють переважно цивілісти, її активно підтримують і дослідники в галузі адміністративного права.

Натомість скарги як форми звернення до адміністративного суду, згідно з чинним законодавством, застосовують лише в межах інститутів апеляційного та касаційного оскарження в адміністративних справах. У цьому разі використання терміна «скарга» є більш виправданим, оскільки особа, звертаючись до апеляційної чи касаційної інстанції, порушує питання передусім не про захист її суб'єктивних прав, свобод чи законних інтересів, що становлять предмет публічно-парового пору, а про справедливість, законність того рішення, яке було прийнято в адміністративній справі за її зверненням судом попередньої інстанції. Так, наприклад, у ст. 308 КАС України встановлено, що суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними в ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами й вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права [68].

Аналіз чинного КАС України дозволяє виокремити такі два види звернень до адміністративного суду:

1. Заяви по суті справи. КАС не містить чіткого визначення заяви по суті справи, проте в ст. 159 цього Кодексу закріплено види вказаних заяв і вимоги щодо їхнього змісту, що роз'яснюють сутність та призначення вказаних процесуальних документів. Так, відповідно до вказаної статті, під час розгляду справи судом за правилами загального позовного провадження учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно в заявах по суті справи, визначених цим Кодексом. Заявами по суті справи є: позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву. Подання заяв по суті справи є правом учасників справи. Неподання суб'єктом владних повноважень відзиву на позов без поважних причин може бути кваліфіковане судом як визнання позову. Суд може дозволити учаснику справи подати додаткові пояснення щодо окремого питання, яке виникло під час розгляду справи, якщо визнає це необхідним [68]. Окрім різновидів і вимог до змісту, КАС України також детально регламентує підстави, час і черговість подання.

Варто зауважити, що поняття «заява по суті справи» є новелою, яку було запроваджено в КАС України лише в грудні 2017 року. Оцінюючи це нововведення, слід погодитися з точкою зору А. Сінцова, який пише, що якщо раніше до суду, крім позову та заперечення, подавали додаткові документи із зазвичай розлогими назвами, наприклад, заперечення на заперечення відповідача або додаткові пояснення на пояснення на позов, то тепер документами по суті справи вважаються: позов, відзив на позов, відповідь на відзив, заперечення та пояснення третіх сторін. Правник слушно зауважує, що ця зміна, з одного боку, є несуттєвою та не впливає на якість викладеної в документах позиції, а з іншого – приводить процесуальний документ до єдиної форми та системи [171].

Отже, категорія «заяви по суті справи» об'єднує процесуальні документи, з яких розпочинають процес, у яких визначають предмет спору, висловлюють позиції та вимоги сторін з приводу спірної ситуації. Одним з

ключових документів з-поміж них є позовна заява. Чинне законодавство дає змогу виокремити такі їх різновиди:

- адміністративний позов;
- заява;
- зустрічний позов;

– третя особа із самостійними вимогами. Особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, можуть вступити в 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 [68]. Позов має бути оформлений відповідно до вимог ст. 160–161 КАС України [68].

Більш детально види позовних заяв в адміністративному судочинстві буде розглянуто в наступному підрозділі. У цьому ж підрозділі вважаємо за доцільне більше уваги приділити такому виду процесуальних документів, як відзив на позовну заяву. У новій редакції КАС України зроблено значний крок у напрямі вдосконалення врегулювання заперечень відповідача, адже попередні редакції цього закону досить поверхнево регулювали питання щодо заперечень відповідача по суті поданих позовних вимог. Так, до внесення змін до КАС України, згідно із Законом від 3 жовтня 2017 року 2147-VIII [126], ст. 49 попередньої редакції Кодексу передбачала, що особи, які беруть участь у справі, серед іншого, мають право давати усні та письмові пояснення, доводи й заперечення [68]. Також у ч. 2 ст. 51 КАС України було передбачено право відповідача подати заперечення проти адміністративного позову. Крім того, варта уваги ст. 39 КАС України, у якій було встановлено, що якщо разом з повісткою надсилаються копії документів, у повістці вказується їх перелік і роз'яснюється право подати заперечення та докази на їх підтвердження. Згідно зі ст. 111, 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 таким чином не врегульовано, то суд: уточнює

позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; визначає, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання [68]. У ст. 183-2 закріплено положення про те, що про відкриття скороченого провадження суд виносить ухвалу, копію якої невідкладно надсилають відповідачеві разом з копією позовної заяви та доданих до неї документів. В ухвалі обов'язково зазначають строк подання заперечення проти позову, порядок його подання, а також наслідки неподання такого заперечення. Відповідач у десятиденний строк з дня одержання такої ухвали та копій документів може подати заперечення проти позову й необхідні документи або заяву про визнання позову. Якщо справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача, то заперечення проти позову чи заява про визнання позову мають бути подані безпосередньо до канцелярії суду. Суддя розглядає справу в порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи в скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне та обґрунтоване судове рішення. У разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд дійде висновку про неможливість ухвалення законного й обґрунтованого судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами цього Кодексу, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню [68].

Відсутність чіткої законодавчої регламентації щодо оформлення та порядку подання заперечень на практиці зумовлювало те, що відповідач міг подати заперечення в будь-який час під час судового розгляду справи та в

будь-якій формі, як він це хотів зробити. Неподання заперечень до позову не мало негативних наслідків для відповідача. Не були врегульовані попередньою редакцією також питання щодо змістової частини заперечень. Хоча на сторінках юридичної наукової літератури це питання неодноразово порушували дослідники. Так, наприклад, А. В. Стрельников пише, що заперечення щодо конкретного адміністративного позову виявляється у відхиленні позову відповідачем з відповідним обґрунтуванням своєї позиції як певними обставинами, так і пред'явленими доказами [183]. Таке заперечення може набувати процесуального або матеріально-правового характеру. Є. Ю. Романченко зазначає, що заперечення стосовно адміністративного позову полягають у відхиленні правомірності, по-перше, звернення до цього відповідача з позовними вимогами (виникнення адміністративних процесуальних правовідносин), по-друге, існування з позивачем публічно-правового спору (твердження про незаконність, необґрунтованість позовних вимог, відсутність права в позивача на звернення до адміністративного суду) [162, с. 168; 183].

Нині нормативні вимоги щодо оформлення викладення та порядку подання відповідачем своєї позиції з приводу позовної заяви стали суворішими та більш конкретними. Так, у чинній редакції КАС України (ст. 162) встановлено, що у відзиві відповідач викладає заперечення проти позову. Відзив повинен містити: 1) найменування (ім'я) позивача і номер справи; 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за

наявності; 3) у разі повного або часткового визнання позовних вимог – вимоги, які визнаються відповідачем; 4) обставини, які визнаються відповідачем; 5) заперечення (за наявності) щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права; 6) перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву, та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом з відзивом, із зазначенням причин їх неподання. Копія відзиву та доданих до нього документів повинна бути надіслана (надана) іншим учасникам справи одночасно з надісланням (наданням) відзиву до суду [68]. У ст. 162 КАС України також зазначено, що до відзиву додають: 1) докази, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача, якщо такі докази не надані позивачем; 2) документи, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам справи. Відзив подають у строк, встановлений судом, який не може бути меншим ніж 15 днів з дня вручення ухвали про відкриття провадження в справі. Суд має встановити такий строк подання відзиву, який дасть змогу відповідачеві підготувати його та відповідні докази, а іншим учасникам справи – отримати відзив до початку першого підготовчого засідання в справі. У разі ненадання відповідачем відзиву у встановлений судом строк без поважних причин суд вирішує справу за наявними матеріалами [68].

Слід зауважити, що як і в разі з іншими видами заяв по суті справи, подання відзиву на позовну заяву є правом, а не обов'язком сторони, а саме відповідача. Водночас у ч. 4 ст. 159 встановлено, що неподання суб'єктом владних повноважень відзиву на позов без поважних причин суд може кваліфікувати як визнання позову [68]. Такий підхід, з одного боку, є виправданим, з огляду на наявний в адміністративному судочинстві принцип винуватості суб'єкта владних повноважень. Зокрема, він ґрунтується на положенні ст. 77 КАС України, згідно з яким в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень

обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [68]. Тобто якщо суб'єкт владних повноважень жодним чином не відреагував на вимоги позивача, зокрема не заперечує та не спростовує їх, цілком закономірним є висновок про те, що він визнає справедливість і законність цих вимог, а отже, неправомірність своєї поведінки, що власне й обумовила виникнення в заявника означених вимог до суб'єкта владних повноважень. З іншого боку, закон не містить вказівок щодо критеріїв визнання поважності чи неповажності причин неподання відзиву на позовну заяву. Таким чином, суд на власний розсуд у кожному конкретному випадку вирішує це питання, що підвищує рівень суб'єктивізму у вирішенні справи.

Процесуальним Законом також передбачено можливість подання позивачем відповідь на відзив, у якій він викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених відповідачем у відзиві заперечень і мотиви їх визнання або відхилення. До відповіді на відзив застосовуються правила, встановлені ч. 2–4 ст. 162 КАС України. Відповідь на відзив подається в строк, встановлений судом. Суд має встановити такий строк подання відповіді на відзив, який дасть змогу позивачу підготувати свої пояснення, міркування та аргументи та відповідні докази, іншим учасникам справи – отримати відповідь на відзив завчасно до початку розгляду справи по суті, а відповідачу – надати учасникам справи заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті [68]. Натомість відповідач має право подати до суду заперечення, у яких він викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених позивачем у відповіді на відзив пояснень, міркувань та аргументів і мотиви їх визнання або відхилення. До заперечення також застосовуються правила, встановлені ч. 2–4 ст. 162 КАС України. Заперечення подається в строк, встановлений судом. Суд має встановити такий строк подання заперечення, який дасть змогу іншим учасниками справи отримати заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті [68]. Тобто в редакції КАС України від 2017 року запереченням іменується

процесуальний документ, у якому відповідач спростовує, заперечує позицію позивача, помилковість, невірність його висновків, викладених у відповіді останнього (позивача) на відзив першого (відповідача). Такий підхід відрізняється від того, що застосовувався в попередній редакції КАС України, де заперечення стосувалися безпосередньо вимог і міркування позивача, висловлених у позовній заяві.

2. Заяви з процесуальних питань (заяви, клопотання, заперечення). Під час розгляду справи судом учасники справи викладають свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення, міркування тощо щодо процесуальних питань у заявах і клопотаннях, а також запереченнях проти заяв і клопотань [68]. Законом встановлено вимоги щодо оформлення цих документів. Так, заяви, клопотання та заперечення подають у письмовій або усній формі. У випадках, визначених цим Кодексом, заяви і клопотання подають лише в письмовій формі. Будь-яка письмова заява, клопотання, заперечення повинні містити: 1) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) особи, яка подає заяву чи клопотання або заперечення проти них, її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України; 2) найменування суду, до якого вона подається; 3) номер справи, прізвище та ініціали судді (суддів), якщо заява (клопотання, заперечення) подається після постановлення ухвали про відкриття провадження у справі; 4) зміст питання, яке має бути розглянуто судом, та прохання заявника; 5) підстави заяви (клопотання, заперечення); 6) перелік документів та інших доказів (за наявності), що додаються до заяви (клопотання, заперечення); 7) інші відомості, які вимагаються цим Кодексом [68]. Недотримання цих вимог до заяви (клопотання, заперечення) вважають недоліками, що унеможливають її розгляд. Крім того, якщо вона є очевидно безпідставною та необґрунтованою, суд повертає таку заяву (клопотання, заперечення) заявнику без розгляду [68]. Конкретизація в новій редакції КАС України

вимог щодо заяв з процесуальних питань покликана забезпечити оперативність судового процесу та його сконцентрованість виключно на сутності предмета спору, запобігти можливим випадкам зловживання сторонами своїми процесуальними правами з метою затягування процесу шляхом подання до суду необґрунтованих заяв.

Отже, проведене в цьому підрозділі дослідження свідчить про те, що зміни, які відбулися та тривають у вітчизняній теорії адміністративного процесу й судочинства, а також на законодавчому рівні загалом, є позитивними в контексті конкретизації, науково-теоретичного обґрунтування та законодавчої регламентації форм і видів звернення до адміністративного суду. Звісно, нова редакція КАС України не позбавлена певних недоліків щодо регулювання зазначених звернень, втім вони є несуттєвими і цілком можуть бути усунені шляхом внесення певних змін до цього процесуального Закону.

Висновки до розділу 1

1. Проведений історико-правовий аналіз генези розвитку правових засад звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах дав змогу встановити, що окремі аспекти адміністративної юстиції набули нормативно-правового регулювання наприкінці XIX – початку XX століття. Деякі аспекти адміністративної юстиції навіть отримали нормативно-правове врегулювання, однак так і не набули належної практичної реалізації на території України, зокрема через тогочасні суспільно-політичні процеси.

Встановлено, що одним з найскладніших для розвитку правових засад інституту звернення особи до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів у публічних правовідносинах став радянський період: з огляду на панівну ідеологію, існування адміністративної юстиції в межах радянського права тривалий час не вважали за можливе. Тому єдиною формою захисту

зазначених прав був адміністративний порядок, тобто оскарження рішень, дій органів публічного управління до вищих органів у порядку підлеглості або до органів партійного контролю. Під впливом закономірних процесів, які тривали у світі, відбулося послаблення тоталітарного режиму, що зумовило певну, хоча й незначну, лібералізацію суспільно-політичного життя і позитивно позначилося на розвитку адміністративної юстиції та судової форми захисту прав і свобод громадян від протиправних рішень, дій суб'єктів публічної влади. Звісно, на початкових етапах ця форма захисту застосовувалась у досить обмеженому колі випадків і реалізовувалась у межах цивільного процесу, втім, все ж таки, це стало важливим кроком у напрямі становлення гарантій захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах.

В умовах демократичних процесів у період перебудови було закладено правові засади звернення до суду як засобу захисту особою своїх прав, свобод та інтересів у публічних правовідносинах, які тривалий час зберігалися та функціонували в Україні й після проголошення її незалежності. І хоча вони розвивалися та періодично вдосконалювалися шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства, зокрема цивільного процесуального, дедалі більше актуалізувалася проблема створення системи адміністративних судів та прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акта з питань адміністративного судочинства. Напружені дискусії з питань організації та функціонування адміністративного судочинства в Україні, що відбувалися як на науковому, так і політичному рівнях, зумовили прийняття КАС України, у якому вперше в історії нашої держави було комплексно й системно викладено основні правові засади звернення до суду для захисту прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах.

2. З урахуванням наукових точок зору щодо сутності та значення принципів у сфері державного управління, права загалом й окремих його галузей виокремлено принципи звернення до адміністративного суду як

обумовлені об'єктивно існуючими закономірностями та потребами суспільного життя науково обґрунтовані, прямо чи опосередковано закріплені на нормативно-правовому рівні вихідні ідеї, на яких ґрунтується інститут звернення до адміністративного суду. Ці ідеї, виражені у відповідних імперативних нормативних положеннях, характеризують сутність і призначення вказаного інституту. Принципи звернення, їх коло та зміст дають змогу визначити пріоритетні в державі та суспільстві світоглядні переконання та пріоритети, з урахуванням яких організовано функціонують інструменти (засоби) захисту особами своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах.

Вказані принципи формують правову основу, базис інституту звернення до адміністративного суду. У контексті структури вони є своєрідним стрижнем, ядром, навколо якого формуються й функціонують матеріальні та процесуальні норми права. У ціннісно-регулятивному аспекті принципи – це ключові орієнтири, з огляду на які мають реалізовувати свою поведінку приватні особи та суб'єкти владних повноважень, зокрема адміністративні суди.

Принципи звернення до адміністративного суду слід поділяти на загальні та спеціальні. Загальні принципи – це такі, що пронизують усю систему права, стосуються кожного правового явища, незалежно від його галузевої належності. Вони визначають ідейне підґрунтя права як одного з найбільш досконалих та універсальних регуляторів суспільних відносин. Для такого інституту, як звернення до адміністративного суду, найбільш значущими є такі загальноправові принципи: верховенства права; законності; доступності правосуддя; принцип розподілу юрисдикцій; судовий контроль за діяльністю органів і посадових осіб публічної адміністрації. Щодо спеціальних принципів звернення до адміністративного суду, то ними є ті, що безпосередньо пов'язані з адміністративним судочинством: диспозитивність; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження

справи; гласність; неприпустимість зловживання процесуальними правами; обов'язковість судового рішення.

3. Правові засади звернення до адміністративного суду становлять систему юридично значущих умов та обставин, які визначають формальний і змістовий аспект цього інституту. Кожен із зазначених правових аспектів досліджуваних засад є необхідним для належного функціонування інституту звернення до адміністративного суду як єдиного, цілісного інструменту захисту особою своїх прав, свобод та (або) законних інтересів у публічно-правовій сфері. Правові засади звернення до адміністративного суду охоплюють: нормативно-правове підґрунтя; суб'єкти звернення до адміністративного суду; суб'єктивні права, свободи та законні інтереси; об'єкт звернення до адміністративного суду; публічно-правовий спір (адміністративно-правовий спір).

Нормативно-правове підґрунтя як один з елементів правових засад звернення до адміністративного суду представлено сукупністю конституційних норм (норм найвищої юридичної сили), норм ратифікованих міжнародних правових актів, а також інших норм законодавства України. Значення суб'єктів звернення до адміністративного суду полягає в тому, що саме вони, згідно із законом, можуть ініціювати адміністративний судовий процес з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від протиправної поведінки (дій, бездіяльності) суб'єктів владних повноважень.

Суб'єктивне право як засадничий аспект звернення до адміністративного суду слід розглядати у двох аспектах: по-перше, як необхідну умову звернення до адміністративного суду; по-друге, як предмет такого звернення. Суб'єктивне право як предмет звернення – це юридична правомочність, яку особа прагне захистити в судовому порядку від протиправної поведінки суб'єкта владних повноважень, що незаконно унеможлиблює, обмежує, перешкоджає нормальній реалізації особою зазначеної правомочності. На відміну від суб'єктивних прав, порушення яких виникає тоді, коли суб'єкт владних повноважень, зобов'язаний забезпечити їх

належну реалізацію особою, прямо перешкоджає їх здійсненню, робить таке здійснення неможливим, ускладнює його, у випадку зі свободами порушенням є безпідставне втручання в життєдіяльність суб'єкта, примушування його до вчинення або утримання від учинення дій, які від нього не вимагаються законом. Тобто йдеться про посягання на свободу дій, поведінки особи в конкретній ситуації, якщо така свобода передбачена законом.

Об'єктом звернення до адміністративного суду визнають те, що оскаржується, у чому виражається, виявляється посягання на суб'єктивні права, свободи та (або) законні інтереси особи. У правовій науці вказане явище називають предметом (об'єктом) оскарження звернення до суду; до нього зазвичай відносять рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Значення публічно-правового спору як засадничого аспекту звернення до адміністративного суду полягає в тому, що він виражає факт наявності, а також характер і сутність розбіжностей, що виникли між особою під час реалізації нею своїх прав, свобод чи законних інтересів та суб'єктом владних повноважень. Саме ці неврегульовані розбіжності, суперечності, протиріччя слугують предметом судового розгляду, за результатами якого адміністративний суд приймає рішення про те, чи наявне було порушення суб'єктивних прав, свобод та (або) законних інтересів особи.

4. Обґрунтовано, що зміни, які відбулися та тривають у вітчизняній теорії адміністративного процесу й судочинства, а також на законодавчому рівні загалом, є позитивними в контексті конкретизації, науково-теоретичного обґрунтування та законодавчої регламентації форм і видів звернення до адміністративного суду. Звісно, нова редакція КАС України не позбавлена певних недоліків щодо регулювання зазначених звернень, втім вони є несуттєвими і цілком можуть бути усунені шляхом внесення певних змін до цього процесуального Закону.

Встановлено, що тривалий час як на законодавчому рівні, так і в наукових колах, у контексті адміністративних юрисдикційних процедур, а

також у межах судового процесу звернення осіб щодо захисту їхніх прав, свобод чи законних інтересів іменували скаргою. на початковому етапі розвитку адміністративного процесу, в умовах відсутності адміністративного судочинства як такого, застосування категорії «скарга» було цілком виправданим, оскільки звернення особи розцінювалося, передусім, як реагування на порушення режиму законності, а не як запит на захист її суб'єктивних прав, свобод чи законних інтересів. Однак з розвитком демократичних засад, визнанням пріоритету соціальних цінностей саме суб'єктивних прав і свобод скарга перестала бути звичайним повідомленням про порушення з боку суб'єкта владних повноважень, а набула форми домагання, зверненого до компетентного державного органу, посадової особи з вимогою про захист прав, свобод чи законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин.

Заміна в національному законодавстві скарги як форми звернення в адміністративних справах на позовну заяву (адміністративний позов) є цілком виправданим кроком, оскільки саме позовна заява, на відміну від скарги, виражає притаманну адміністративному судовому процесу рівність і змагальність сторін публічно-правового спору. Крім того, на відміну від скарги, матеріально-правовий і процесуальний міст якої адресовані безпосередньо суб'єкту, що її розглядає, матеріальні вимоги позовної заяви спрямовані на відповідача, тобто іншу сторону публічно-правового спору; натомість процесуальну вимогу про початок відповідної процедури із захисту заявника адресовано юрисдикційному органу, тобто адміністративному суду.

Скарги як форми звернення до адміністративного суду, згідно з чинним законодавством, застосовують лише в межах інститутів апеляційного та касаційного оскарження в адміністративних справах. У цьому разі використання терміна «скарга» є більш виправданим, оскільки особа, звертаючись до апеляційної чи касаційної інстанції, порушує питання передусім не про захист її суб'єктивних прав, свобод чи законних інтересів, що становлять предмет публічно-правового спору, а про справедливість,

законність того рішення, яке було прийнято в адміністративній справі за її зверненням судом попередньої інстанції.

На підставі аналізу положень чинного процесуального законодавства виокремлено такі види звернення до адміністративного суду: 1) заяви по суті справи (категорія, що об'єднує процесуальні документи, з яких розпочинають процес) – у них визначено предмет спору, вказано позиції та вимоги сторін з приводу спірної ситуації; 2) заяви з процесуальних питань, конкретизація вимог яких у новій редакції КАС України покликана забезпечити оперативність судового процесу та його сконцентрованість виключно на сутності предмета спору, запобігти можливим випадкам зловживання з боку сторін своїми процесуальними правами з метою затягування процесу шляхом подання до суду необґрунтованих заяв.

Розділ 2

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

2.1. Сутність, ознаки та види позовних заяв в адміністративному судочинстві України

У дослідженні термін «адміністративний позов» переважно вжито в значенні форми звернення до суду, що була передбачена попередньою редакцією КАС України, тривалий час слугувала предметом дослідження в наукових колах юридичної науки та яку ототожнювали з поняттям позовної заяви в адміністративному судочинстві.

Нижче ми дослідимо трансформацію поняття адміністративного позову в сучасних умовах реформування процесуального законодавства як виду звернення до суду, але для визначення сутності такої форми звернення до адміністративного суду, як позовна заява, необхідно звернутися до історичної ретроспективи.

Позовна заява в адміністративному судочинстві має декілька аспектів, що визначають її сутність як правового явища. Для того, щоб з'ясувати цю сутність, розглянемо наявні в теорії адміністративного процесу точки зору щодо того, що являє собою взагалі позовна заява (адміністративний позов).

С. В. Ківалов у своїх дослідженнях, присвячених проблематиці адміністративного позову, зауважує, що наразі не існує єдиного тлумачення цієї категорії [61].

О. В. Ісаєнкова визначає позов як засіб захисту права особи, що звернулася до суду за захистом, спрямоване проти ймовірного порушника і засноване на зазначених позивачем спірних правовідносинах. Причому дослідниця наголошує, що позов слід вважати лише зверненням до суду, тобто процесуальною дією [54].

На думку О. Брателя, позов – це пред’явлені до суду для розгляду й вирішення у визначеному процесуальному порядку матеріально-правові вимоги позивача до відповідача, засновані на певних юридичних фактах, обумовлених спірними матеріально-правовими відносинами [21, с. 9].

О. А. Логінов тлумачить позов як звернену через суд матеріально-правову вимогу позивача до відповідача щодо захисту порушеного, оспорюваного чи невизнаного права або охоронюваного законом інтересу, яка розглядається у визначеному законом процесуальному порядку [87, с. 130].

Згідно з позицією, яку обстоює М. С. Шакарян, позов становить пред’явлену до суду для розгляду й вирішення в певному процесуальному порядку матеріально-правову вимогу однієї особи до іншої, що постає зі спірних матеріально-правових відносин та ґрунтується на певних юридичних фактах [37, с. 143].

Аналізуючи позов у процесуальному контексті, В. В. Комаров визначає його як звернену до суду вимогу про захист порушеного права, права, що оспорюється, чи законного інтересу. Позовом у матеріально-правовому аспекті вчений називає звернену через суд матеріально-правову вимогу позивача до відповідача [36, с. 256].

А. О. Добровольський та С. О. Іванова свого часу писали, що незалежно від виду позов – це завжди процесуальна форма захисту права. Сутність усіх видів позовної форми захисту права залишається єдиною – спір про право, що розглядається у визначеному процесуальному порядку і спеціально уповноваженим на те органом із забезпеченням учасникам спору рівних правових гарантій із доказування своїх вимог [102, с. 24].

Ф. В. Тарановський ще на початку ХХ століття зазначав, що сутністю адміністративного позову, який подається для захисту суб’єктивних публічних прав і спрямовується проти адміністративного органу, що вчинив таке порушення, є вимога про скасування неправомірного розпорядження адміністративного органу [200, с. 510].

А.Б. Зеленцов вважав, що позов адміністративного характеру – це вимога про відновлення порушеного права шляхом порушення приватною особою проти влади процесу про публічне право, що здійснюється в судово - змагальному або більш-менш близькому до нього порядку [52]. Також, О. Б. Зеленцов тлумачить адміністративний позов як вимогу про захист прав, свобод, законних інтересів заявника, подану громадянином, прокурором, про перевірку законності актів, дій до адміністративного суду (або суду, який розглядає адміністративні справи, якщо в державі не створено систему судів адміністративної спеціалізації) [52, с. 40].

Згідно з позицією А. О. Селіванова, адміністративний позов – це звернена до адміністративного суду правова вимога позивача про проведення судом певних дій із зазначенням способу захисту, що передбачається публічно-правовими відносинами, ґрунтується на юридичних фактах, подається (надсилається) до суду у формі позовної заяви для розгляду й вирішення в чітко встановленому процесуальному порядку [163, с. 10].

Натомість С. В. Ківалов переконує, що адміністративний позов – це звернена через адміністративний суд матеріально-правова вимога позивача до відповідача щодо захисту прав, свобод, інтересів чи реалізації повноважень у сфері публічних відносин шляхом вирішення публічно-правового спору на засадах рівності та змагальності сторін [61].

С.В. Ківалов переконує, що адміністративний позов становить вимогу, звернену до держави в особі суду щодо ухвалення об'єктивно правильного судового рішення [61; 163, с. 28]. Вчений зазначає, що адміністративний позов – це врегульована нормами адміністративного процесуального права форма вимог позивача до відповідача, які висувуються в порядку, передбаченому адміністративним процесуальним законом [61; 80, с. 145]. Адміністративний позов слугує вимогою особи про захист її прав, скерованою саме до суду [61; 110, с. 45].

В. В. Ярков, А. В. Абсалямов та Д. Б. Абушенко у своїх дослідженнях зазначають, що з-поміж учених-процесуалістів немає одностайності в

питанні про допустимість виділення такої категорії, як адміністративний позов. Одні з них вважають, що позов є родовими поняттям, яке притаманне всім галузям права. Цей підхід дозволяє виокремити адміністративний і кримінальний позови. Інші ґрунтуються на тому, що позов – категорія цивільного процесу, а отже, жодного публічного позову (адміністративного, кримінального) бути не може [2].

Після прийняття КАС України в офіційний обіг було впроваджено поняття «адміністративний позов». Адміністративний позов, на думку дослідників, – це звернена до суду першої інстанції вимога про захист публічних матеріальних прав, свобод і законних інтересів.

Адміністративний позов як процесуальну конструкцію, підкреслюють В. В. Ярков, А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, слід відмежовувати від адміністративної позовної заяви як документа [2]. По-перше, адміністративна позовна заява може містити кілька адміністративних позовів (у разі, коли адміністративний позивач сформулював більше однієї матеріально-правової вимоги або ж коли одна матеріально-правова вимога базується на різних підставах) [2]. По-друге, категорія «адміністративний позов» є динамічною (з перебігом процесу його елементи можуть змінюватися), а «адміністративна позовна заява» – статичною (будучи одного разу поданою до суду першої інстанції, вона долучається до матеріалів судової справи і залишається незмінною, навіть якщо сам адміністративний позов зазнає змін) [2]. Деякі дослідники характеризують адміністративний позов як звернену до суду вимогу про визнання адміністративної дії або рішення, що порушує права, недійсним або про оголошення його нікчемним [52].

Аналіз наукових позицій щодо тлумачення поняття адміністративного позову (позовної заяви) засвідчує неоднозначність його тлумачення. Водночас, з огляду на зазначене вище, можна констатувати наявність трьох основних підходів до розуміння суті позовної заяви в адміністративному судочинстві (адміністративного позову), а саме:

– матеріально-правовий;

- процесуально-правовий
- матеріально-процесуальний.

Відповідно до першого підходу, сутність позовної заяви зводиться до матеріально-правових вимог, звернених до відповідача. Прихильники цієї позиції апелюють до того, що розгляд позову в процесуальному аспекті збіднює його поняття, адже практично виводить за його межі питання про матеріально-правову вимогу позивача до відповідача [60]. Однак, як слушно зауважує І. Картузова, значущість матеріально-правової вимоги не слід абсолютизувати. Навіть у разі зміни матеріально-правової вимоги безпосередньо перебіг процесу залишиться незмінним. Крім того, за такого розуміння позову вимогу особи, що звертається від свого імені за захистом прав і законних інтересів інших осіб, не можна назвати позовом, оскільки ця вимога не містить і не може містити матеріально-правової вимоги позивача до відповідача. Такий висновок суперечить чинному законодавству, де термін «позов» використовується стосовно до осіб, що захищають право чи інтерес інших осіб [60].

Схожу позицію висловлює С. В. Ківалов, на думку якого такий підхід до розуміння адміністративного позову, передусім як матеріально-правової вимоги позивача до відповідача, втрачає свою актуальність, оскільки зі змісту визначення «вимога позивача до відповідача» випливає, що адміністративний позов може бути пред'явлений лише особою, яка є суб'єктом спірних публічно-правових відносин. Водночас не враховуються можливості суб'єктів (наприклад, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади та місцевого самоврядування) звертатись у випадках, встановлених законом, до адміністративного суду з вимогою про захист прав, свобод та інтересів інших осіб. Такі особи під час вирішення публічно-правового спору мають лише процесуальний, а не матеріально-правовий інтерес. Розкриваючи органічний зв'язок адміністративного позову з матеріально-правовою вимогою до відповідача, не слід забувати його процесуальну сутність у разі, коли вимога

позивача до відповідача виникла та може існувати до й поза судовим процесом як спірний стан правовідносин. Ця вимога зумовлює необхідність подання позову, проте сама в позові не стає рівнозначною вимозі позивача до суду, а навпаки, виявляється в її елементах. Головним у позові є звернення позивача до суду з вимогою про захист суб'єктивних прав, свобод, інтересів або реалізацію владних повноважень [61].

Також привертає увагу те, що сама по собі матеріально-правова вимога не тягне за собою юридично значущих процедурно-процесуальних наслідків. Адже для того, щоб суд відкрив провадження в адміністративній справі, позовні вимоги мають бути оформлені відповідно до положень КАС України (ст. 160). Без дотримання процесуальної форми ані в суб'єкта, до якого звернуті матеріально-правові позовні вимоги, ані в суду не виникає жодних обов'язків щодо реагування на зазначені вимоги, а отже, останні залишаються, так би мовити, лише заявами про наміри.

Зміст процесуального аспекту сутності позовної заяви в адміністративному судочинстві полягає в тому, що вона становить вимогу, яка звернена до суду й полягає в забезпеченні захисту прав, свобод та (або) законних інтересів особи в публічно-правових відносинах. Перевага цього підходу полягає в тому, що він характеризує позовну заяву як фактор, який порушує адміністративне судочинство. Водночас неврахування матеріально-правової складової позовної заяви позбавляє останню предмета, а отже, постає питання про те, що суд повинен вирішувати, у зв'язку з чим він повинен забезпечити позивачу або особі, в інтересах якої подано позовну заяву, захист.

З цього приводу С. В. Ківалов пише, що відповідно до такого підходу поняття «адміністративний позов» розкривається як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-владних правовідносинах. Причому слово «звернення» можна тлумачити і як дію, і як відповідний документ (заяву), що передбачають ініціювання розгляду судовим органом адміністративної юрисдикції питання захисту

прав, свобод, інтересів і реалізації повноважень у сфері публічного управління. Однак, наголошує адміністративіст, воно не охоплює повністю сутності звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод, інтересів і реалізацію повноважень у сфері публічно-владних відносин, оскільки функціональне призначення адміністративного позову не обмежується лише стадією відкриття провадження в справі (це є лише одним з перших етапів у реалізації права на судовий захист). Крім того, визначення позову через категорію «звернення» неможливо пояснити наявністю таких інститутів, як право на пред'явлення адміністративного позову, право на зміну предмета й підстав позову, визнання позову та відмову від нього [61].

З огляду на викладене вище, найбільш доцільним для пояснення сутності позовної заяви в адміністративному судочинстві є саме матеріально-процесуальний підхід, за якого позов вважають логічним поєднанням матеріальної, зверненої до відповідача, та процесуальної, зверненої до суду, вимог. У цьому контексті слушною є теза про те, що в судовому адміністративному процесі правова вимога стає адміністративним позовом лише в разі звернення до адміністративного суду. Процесуально-правовим наслідком звернення до суду з адміністративним позовом і постановленням ухвали про відкриття провадження в справі є початок адміністративного судочинства, а матеріально-правовим наслідком – переривання часу звернення до адміністративного суду [61; 163, с. 189]

Таким чином, постає цілком логічне питання про те, яким чином слід визначати досліджувану позовну заяву, щоб охарактеризувати її дуалістичну (матеріально-процесуальну) сутність. З цього приводу в теорії адміністративного процесу існують два підходи. Згідно з першим, адміністративну позовну заяву (адміністративний позов) характеризують як процесуально-правовий засіб, який, з одного боку, ініціює судовий процес і становить вимогу про захист, адресовану суду, а з іншого – оформлює матеріально-правову вимогу (вимоги), з приводу розгляду якої і відбувається судовий процес (цю позицію, наприклад, обстоює Ю. С. Педько). Відповідно

до другого підходу, позовна заява постає як матеріально-правова вимога, що звернена до відповідача через суд з метою захисту прав, свобод та (або) законних інтересів позивача чи особи, в інтересах якої подано позовну заяву, шляхом розв'язання відповідного публічно-правового спору (С. В. Ківалов).

Загалом обидва підходи відображають матеріально-процесуальну суть позовної заяви, однак з практичної точки зору, на нашу думку, характеристика позовної заяви як процесуально-правового засобу є більш доцільною в контексті розгляду гарантій захисту прав, свобод та (або) законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах, адже позовна заява є одним з ключових засобів захисту. Натомість з позиції законодавчого регулювання безпосередньо процесу здійснення адміністративного судочинства позовну заяву варто розглядати як вимогу, тобто форму реагування особи на відповідні життєві ситуації, обставини у сфері публічного управління. Причому слід ураховувати, що ця вимога має бути належним чином оформлена, що надає їй ознак процесуального документа. З огляду на зазначене, можна стверджувати, що позовна заява в адміністративному судочинстві – це процесуальний документ, поданий згідно з вимогами чинного адміністративного процесуального законодавства до відповідного адміністративного суду, з вимогою вирішення на засадах рівності, змагальності, справедливості й неупередженості публічно-правового спору з метою захисту прав, свобод та (або) законних інтересів позивача чи іншої особи, в інтересах якої було подано позовну заяву.

Задля конкретизації сутності позовної заяви в адміністративному судочинстві, а також її відмежування від інших видів позовних заяв визначимо її основні ознаки.

У цьому контексті варті уваги напрацювання О. Б. Зеленцова. Аналізуючи теоретичні проблеми адміністративного позову, він наводить ознаки адміністративного позову, які відрізняють його від позову в цивільному процесі, а саме:

1) виникає зі спірних адміністративно-правових відносин і як вимога про правовий захист завжди пов'язаний з адміністративно-правовим спором або адміністративним правопорушенням;

2) сигналізує про виникнення розбіжності між сторонами з протилежними юридичними інтересами;

3) його метою є захист порушеного суб'єктивного публічного права або правопорядку передбаченим у законі способом, а саме шляхом їх відновлення або покладання певного обов'язку;

4) предметом адміністративного позову є суб'єктивне публічне право, законність адміністративного акта або публічний правопорядок, які особа, що звертається до суду, вважає порушеними;

5) основа вимоги в ньому – юридичні факти, які включають:

а) факти правопорушення у сфері публічного управління і матеріальні норми публічного права;

б) факти адміністративно процесуального характеру та процесуальні норми, на підставі яких в особи існує право на судовий захист і які регулюють процес здійснення цього права;

в) використання судом спеціальних процесуальних засобів і механізмів під час вирішення спору за таким позовом [52].

На нашу думку, основними ознаками, що найбільш змістовно характеризують сутність позовної заяви, є такі:

1) є процесуальним документом. Це впливає зі ст. 18 КАС України, у якій закріплено: «Позовні та інші заяви, скарги та інші визначені законом процесуальні документи....» [68]. Хоча за своєю природою позов становить вимогу матеріально-процесуального характеру, спосіб її вираження, він тягне за собою юридично значущі наслідки лише в тому випадку, якщо цю вимогу було пред'явлено в належній формі, а саме у вигляді процесуального документа. Більш детально вимоги до оформлення позовної заяви в адміністративному судочинстві ми розглянемо в одному з наступних підрозділів;

2) є підставою для порушення та розгляду справи в порядку адміністративного судочинства як форми захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах. Специфіка діяльності суду, зокрема адміністративного, як суб'єкта контролю за дотриманням у суспільстві принципів верховенства права та законності полягає в тому, що він втручається у вирішення тієї чи іншої проблемної, спірної ситуації лише в разі, якщо до нього надійшов відповідний запит на це від уповноваженої особи;

3) метою позову, з огляду на попередню ознаку, є захист прав, свобод і законних інтересів позивача чи іншої особи (осіб), в інтересах яких подається позовна заява. Слід зауважити, що метою є не вирішення публічного спору, а саме захист зазначених соціальних цінностей, які, на думку позивача, були порушені, унаслідок чого виник спір;

4) позовна заява ґрунтується на публічно-правовому спорі, за результатами вирішення якого суд приймає рішення про забезпечення зазначено вище захисту. У цьому контексті варта уваги точка зору В. Галайчука, який зазначає, що право на звернення до суду з позовом є можливістю осіб ініціювати провадження в справі з метою судового захисту порушених прав, свобод чи інтересів. Однак безпосередньо звернення до суду за захистом не означає, що суд зобов'язаний надати такий захист. Щоб надати захист, суд повинен встановити, що особа дійсно має право, свободу чи інтерес, про захист яких вона просить і які порушено відповідачем [30]. Тобто під час вирішення спору встановлюється обґрунтованість вимог позивача щодо надання захисту, який ним вимагається;

5) позовній заяві притаманна внутрішня структура, яка надає їй вигляду цілісного, змістового й цілеспрямованого акта як у документальному, так і функціональному контексті.

Наступне питання, на розгляді якого варто зосередитись, є різновиди позовних заяв в адміністративному судочинстві. На сторінках юридичної літератури представлено різні точки зору щодо класифікації позовів. Так,

наприклад, І. Картузова вважає, що класифікувати їх можна залежно від предмета адміністративного позову:

- адміністративний позов про скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;
- адміністративний позов про зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;
- адміністративний позов про зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від учинення певних дій;
- адміністративний позов про стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;
- адміністративний позов про виконання зупиненої чи невчиненої дії;
- адміністративний позов про встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- адміністративний позов про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності [60].

Також, на думку І. Картузової, В. Яркова, А. Абсалямова та Д. Абушенка, для визначення видів адміністративного позову можна скористатися здобутками цивілістики й класифікувати всі адміністративні позови на позови про присудження (виконавчі), позови про визнання (установчі) та перетворювальні позови.

Позов про присудження має на меті поновлення порушеного права й усунення наслідків такого порушення. Це, наприклад, адміністративні позови про відшкодування шкоди, завданої незаконним рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень [60].

Позови про визнання спрямовуються на отримання від суду підтвердження наявності (відсутності) прав та обов'язків або компетенції зацікавлених суб'єктів. Це, наприклад, адміністративні позови про визнання

нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень і відшкодування шкоди, завданої незаконним рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень [60].

Перетворювальні позови спрямовані на зміну чи припинення правовідносин. Це можуть бути адміністративні позови про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності [2; 60].

Е. Ф. Демський стверджує, що всі позови різняться між собою залежно від змісту й вимог, які в ньому містяться: скасування рішення органу владних повноважень; зобов'язання відповідача вчинити певні дії або утримання від їх учинення; встановлення наявності чи відсутності компетенції тощо. Класифікацію позовів правник здійснив на підставі процесуального захисту, за яким поділив їх на: 1) зобов'язальні позови, спрямовані на примусове здійснення вимог позивача. У них позивач вимагає від суду зобов'язати відповідача: а) прийняти рішення або вчинити певні дії; б) утриматися від учинення певних дій; в) виконати зупинену чи невчинену дію; г) сплатити кошти на відшкодування шкоди, завданої незаконним рішенням, дією або бездіяльністю відповідача; д) усунути обмеження в реалізації прав, свобод та інтересів суб'єктів [60]; 2) установчі позови, спрямовані на підтвердження судом наявності чи відсутності легітимності нормативних актів чи повноважень осіб, які беруть участь у справі. У них позивач вимагає від суду: а) скасування або визнання нечинним рішення відповідача повністю чи окремих його положень; б) визнання законності (крім конституційності) нормативно-правових актів органів влади; в) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; г) встановлення легітимності результатів виборів чи всеукраїнського референдуму Центральною виборчою комісією України; 3) застосовчі позови, спрямовані на примусове забезпечення виконання вимог законодавства за зверненням до суду суб'єкта владних повноважень [12, с. 303–305].

Загалом можна погодитися з наведеними підходами до класифікації позовних заяв в адміністративному судочинстві. Водночас вони не повною мірою відображають сутність адміністративної юстиції, оскільки не враховують одну з головних рис адміністративних правовідносин, як матеріальних, так і процесуальних, – суб’єктний склад.

Пропонуємо класифікувати позовні заяви в адміністративному судочинстві залежно від суб’єкта звернення до суду. Відповідно до ч. 2 ст. 46 КАС України, позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб’єкти владних повноважень.

Таким чином, у КАС України позивачів розподілено на дві окремі категорії:

- громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи);
- суб’єкти владних повноважень.

Для кожної з цих категорій законом передбачено певну форму звернення до суду: позовна заява, адміністративний позов, заява.

Основним видом звернення до суду є позовна заява – форма звернення, притаманна здебільшого фізичним особам та юридичним особам, які не є суб’єктами владних повноважень. Однак і в цьому разі існують винятки, оскільки таку форму звернення передбачено ст. 284 КАС України щодо звернень СБУ. У цій статті зазначено, що провадження в справах щодо накладення арешту на активи, які пов’язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них здійснюється на підставі позову Голови Служби безпеки України або його заступника. Позовна заява подається до суду першої інстанції за підсудністю, встановленою цим Кодексом, у письмовій формі та повинна містити: найменування адміністративного суду; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв’язку заявника;

підстави звернення з позовом, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; перелік документів та інших матеріалів, що додаються; підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою [68].

З викладеного видно, що в ст. 284 КАС України йдеться про позов, а не позовну заяву, однак ці два терміни відображають в адміністративному судочинстві два аспекти одного й того самого явища. Про це свідчать, зокрема, певні положення чинної редакції КАС України. Ідеться про те, що в цьому Законі, хоча й використовується переважно термін «позовна заява», проте в окремих статтях зустрічається категорія «адміністративний позов», причому зміст вказаних статей переконує, що означені терміни застосовуються як синонімічні. Так, наприклад, ст. 288 КАС України називається «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України», однак у першій її частині вже йдеться про позовні заяви, а саме: «позовні заяви іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» [68].

Крім того, різновидом звернення до адміністративного суду є заява. Існування цього виду звернення в межах адміністративного судочинства закріплено в ст. 283 КАС України, відповідно до якої провадження в справах за зверненням органів доходів і зборів під час здійснення ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо:

- зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;
- підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі;
- зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом з товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;
- стягнення коштів за податковим боргом;
- зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів [68].

Слід зауважити, що положення ст. 283 КАС України в частині здійснення звернення органів доходів і зборів до суду про стягнення коштів за податковим боргом на підставі заяви не узгоджується з положеннями п. 87.11 ст. 87 Податкового кодексу України (далі – ПК України): орган стягнення звертається до суду з позовом про стягнення суми податкового боргу платника податку – фізичної особи. Стягнення податкового боргу за рішенням суду здійснюється державною виконавчою службою відповідно до закону про виконавче провадження [108].

Однак вказана колізія норм права вирішується на користь КАС України, оскільки він його було прийнято пізніше, ніж ПК України, і має

силу спеціального (процесуального) закону, який має пріоритет перед ПК (матеріального) закону. Причому, на нашу думку, з метою уніфікації законодавчих положень необхідно внести зміни до п. 87.11 ст. 87 Податкового кодексу України, замінивши в ньому слово «позовом» на «заявою».

Окремим критерієм класифікації позовних заяв в адміністративному судочинстві слід визнати наявність у суб'єкта звернення до адміністративного суду власного інтересу в справі. Так, законодавець розділив осіб, яким надано право звертатися до суду, на тих, хто звертається для захисту своїх прав, свобод та інтересів, та на осіб, які звертаються до суду для захисту інтересів держави, суспільних інтересів і прав, свобод та інтересів інших осіб.

Особа, яка звертається для захисту власних прав, свобод та (або) законних інтересів. У цьому разі не слід ототожнювати суб'єкт подання заяви та суб'єкт звернення. Суб'єктом звернення завжди є позивач, тобто особа, яка висуває вимоги про захист. Водночас подати звернення до суду може й інша особа, уповноважена на це належним чином, наприклад адвокат;

Особа, яка звертається в інтересах інших осіб (наприклад, батьки в інтересах неповнолітньої особи; прокурор в інтересах громадянина). У цьому разі позивач хоча та порушує перед судом питання про застосування заходів правового захисту, втім вимагає це не для себе, а для іншої особи, яка з певних причин (наприклад, не має необхідного обсягу дієздатності) не може звернутися з позовною заявою самостійно.

Зауважимо, що в окремих, передбачених законодавством випадках посадова особа органу влади (наприклад прокурор), може звертатися до адміністративного суду в інтересах інших осіб, зокрема громадян. Очевидно, що за своїм загальним адміністративно-правовим статусом така посадова особа, державний орган є суб'єктом владних повноважень, однак у контексті адміністративного судочинства вона є не суб'єктом владних повноважень, а особою, уповноваженою державою у відповідних випадках діяти в інтересах

інших осіб з метою забезпечення захисту їхніх прав, свобод, законних інтересів у публічно-правовій сфері.

З приводу цієї групи позовних заяв слід зауважити, що суб'єкт власних повноважень завжди звертається в інтересах інших осіб, зокрема держави, суспільства. Адже цілі, завдання та функції органів держави, місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб орієнтовані на забезпечення суспільного блага. Відповідно, повноваженнями їх наділяють не для задоволення власних інтересів, а задля забезпечення належної реалізації покладеної на них суспільної місії, виконання поставлених перед ними завдань.

Критерієм класифікації позовних заяв до адміністративного суду також слід визнати врахування правил адміністративної юрисдикції публічно-правового спору:

а) залежно від предметної юрисдикції:

– позовні заяви, які подають до місцевих загальних судів як адміністративних. Спірні питання, для вирішення яких позовну заяву подають до зазначених судів, закріплені в ст. 20 чинного КАС України, а саме: адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо: оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій; уточнення списку виборців; оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових і службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум; оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб; адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо:

примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства; примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених п. 1–3 ч. 1 цієї статті; адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [68];

– позовні заяви, які подають до окружних адміністративних судів. До цих судів, з точки зору такого критерію, як предметна підсудність, подають усі позовні заяви, окрім тих, які, відповідно до закону, подають до місцевих загальних судів як адміністративних;

б) залежно від територіальної юрисдикції (підсудності):

- позови, які розглядають за вибором позивача;
- позови, які розглядають за місцем знаходження, проживання відповідача;
- позови, які розглядають у порядку виключної юрисдикції;
- позови, у яких стороною є суддя чи суд [189].

Отже, проведене в цьому підрозділі дослідження дає змогу дійти висновку про те, що позовна заява в адміністративному судочинстві за своєю

юридичною природою є дуалістичним явищем, тобто таким, у якому поєднані процесуальний і матеріально-правовий аспекти, що дозволяє залежно від ситуації та контексту тлумачити її (позовну заяву) і як вимогу, і як засіб чи інструмент, і як процесуальний документ, і як процесуальну дію. Запропоноване нами визначення позовної заяви є найбільш доречним під час практичного використання у сфері адміністративного судочинства. Що стосується видової класифікації позовних заяв в адміністративному судочинстві, то чинне законодавство уможливорює виокремлення низки критеріїв її проведення, що дає змогу залежно від потреби виокремити відповідні важливі для суб'єкта класифікації аспекти позовної заяви.

2.2. Структурні елементи позовної заяви

У попередньому підрозділі дослідження ми акцентували на такій важливій ознаці позовної заяви, зокрема в адміністративному судочинстві, як наявність внутрішньої структури. У тлумачних словниках термін «структура» визначено як:

- взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого;
- будова, устрій, організація чого-небудь [25, с. 1405].

У контексті філософії структура – це відносно самостійна і стійка єдність елементів, їхніх відносин і цілісності об'єкта, які забезпечують тотожність самому собі. Структура нерозривно зв'язана із системою. Характеристика об'єкта з позицій системи та структури полягає в здійсненні системно-структурного аналізу [196, с. 45].

В. І. Шинкарук розуміє структуру як спосіб закономірного зв'язку між складовими предметів і явищ природи та суспільства, мислення й пізнання, сукупність істотних зв'язків між виділеними частинами цілого, що забезпечує його єдність; внутрішню будову чого-небудь. Науковець зазначає, що структура притаманна об'єктам, які становлять системи, і виділяється

шляхом встановлення сутнісних, відносно стійких зв'язків між їхніми елементами за умов часткового або повного абстрагування від якісних характеристик цих елементів. Структура слугує законом існування та функціонування системи, забезпечує збереження основних властивостей і функцій під час її зніми. З огляду на відносну незалежність зв'язків від якісних характеристик елементів, власне структура може бути способом організації найрізноманітніших систем, а тому вона є виявом спільності, подібності часто якісно дуже різнорідних систем [203, с. 611].

О. Ф. Скакун тлумачить структуру як засіб зв'язку елементів у системі, які забезпечують її спрямоване функціонування та усталеність (стабільність) [172, с. 241].

На думку авторів філософського словника, структура – сукупність внутрішніх зв'язків, будова, внутрішній устрій об'єкта. Дослідник відмічає, що іноді у визначенні поняття структури додають, що зазначені внутрішні зв'язки стійкі і що вони забезпечують цілісність об'єкта і його тотожність самому собі. Структура і поняття структури і споріднені з ним (такі, як зв'язок, відношення, взаємодія) відіграють важливу роль в загальній теорії систем і при використанні системного підходу в різних областях діяльності; поняття структури тісно пов'язано з поняттям «функція» [96, с. 686].

М. І. Іншин у своїх працях тлумачить структуру органів влади (наприклад, органу внутрішніх справ, навчального закладу, науково-дослідної установи, військового підрозділу) як організаційну побудову, яка забезпечує взаємне розташування, взаємодію та підпорядкування підрозділів і посад, що входять до їх складу, для виконання покладених на них завдань та функцій» [119, с. 121].

О. О. Грицанов та О. Ю. Бабайцев відносять поняття структури разом з такими категоріями, як «зв'язок», «елемент», «ціле» та «єдність», до кола тих, що становлять семантичне поле поняття «система» [96, с. 619].

Отже, структура будь-якого процесу, предмета, явища виражається в його внутрішній організації: кількість складових, їхнє функціональне

навантаження в цій структурі та взаємозв'язок. Таким чином, структура пізнається через дослідження характеру та сутнісного змісту складових (компонентів), які в єдності формують відповідну структуру, а також зв'язків між ними. Зазначене стосується і структури позовної заяви.

Елементи позову, писав свого часу А. О. Добровольський, – це такі складові, що визначають зміст позову та є засобами індивідуалізації кожного конкретного позову, адже ними один позов відрізняється від іншого [102, с. 32].

Згідно з переконаннями В. В. Яркова, елементи адміністративного позову – це його складові, які характеризують сутність конкретного адміністративного позову, його правову природу [2].

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що визначення елементів позову має важливе значення для науки не лише адміністративного процесу, а й інших суміжних галузей.

Наприклад, завдяки елементам позову здійснюється розмежування позовів між різними видами судочинства (цивільне, адміністративне та господарське). У прикладному аспекті це означає, що суддя, отримавши будь-яку позовну заяву, за допомогою елементів позову зможе визначити, чи належить позов розглядати в тій чи іншій юрисдикції. Це особливо є важливим для суддів місцевих загальних судів, які часто діють як суди цивільної та адміністративної юрисдикції.

Крім того, за допомогою елементів позову здійснюється внутрішнє розмежування різних категорій справ в адміністративному судочинстві, що у свою чергу надає можливість визначити судді вид провадження за яким необхідно слухати справу (спрошене, письмове або загальне), визначається компетенція суду, предмет доказування, суть позовних та інших вимог, на які суд повинен дати відповідь у своєму рішенні, встановлюються межі судового розгляду.

Правильне розуміння сутності (природи) позову, його складових дає змогу особі, права якої порушені, правильно формулювати свої позовні вимоги до відповідача й суду, які мають бути відображені в позовній заяві.

За допомогою предмета позову, як ми зазначали в попередньому підрозділі нашої роботи, здійснюється класифікація позовів на види.

На цьому у своїх працях наголошує І. Картузова, підкреслюючи важливе значення елементів позову під час вирішення питання щодо прийняття позову судом. Вони відображають сутність вимог, які має розглянути суд. Елементи позову є підставою класифікації позовів на види, завдяки їм встановлюються межі судового розгляду та предмет доказування [60].

Отже, елементи позовної заяви є її обов'язковими частинами, що в сукупності забезпечують єдність, зрозумілість і чітку спрямованість цього звернення до суду саме як матеріально-процесуальної вимоги.

Слід зауважити, що в наукових колах немає однозначної думки стосовно того, які саме елементи формують структуру позовної заяви, зокрема в адміністративному судочинстві. Найбільш популярними є два підходи, згідно з якими:

1) структуру позовної заяви (позову) формують предмет і підстави [2; 7, с. 194; 12, с. 298–300; 19, с. 137; 60];

2) структуру позовної заяви (позову) формують предмет, підстави та зміст [48, с. 140; 60; 88; 177, с. 102–103; 208; 209; 211].

Аналіз наукових праць, присвячених проблемі елементного складу позову (позовної заяви), засвідчує, що в жодного дослідника немає заперечень чи критичних зауважень щодо віднесення предмета й підстав до структури позову. Деякі правознавці підтримують ідею щодо виокремлення змісту як окремої складової позову, Такі позиції здебільшого обстоюють цивілісти. Натомість погляди теоретиків адміністративного права та процесу з цього приводу є більш суперечливими. Наприклад, Ю. Дорохіна вважає, що структуру позовної заяви утворюють підстава, предмет і зміст позову

[48, с. 140]. На нашу думку, найбільш доречною є позиція, яку висловлює Д. Лученко. Зокрема, вирішуючи питання про те, чи можливо виокремити в структурі адміністративного позову зміст, слід сприймати позов як вимогу позивача до відповідача, звернену через суд. За такого розуміння адміністративний позов відображає і вимогу особи до суб'єкта владних повноважень, і вимогу до суду про захист прав особи у відносинах із суб'єктом владних повноважень. Погоджуючись із позицією В. Комарова та В. Мамницького, Д. Лученко стверджує, що поняття «зміст позову» дозволяє відобразити першу з названих вимог (відповідно, вимога до суду, як уже згадувалося, становить предмет позову). Причому змістом позову вважають форму судового захисту. Формою судового захисту, власне, слугує позовне провадження [88; 109, с. 218–219; 48, с. 141].

На нашу думку, виокремлювати цей елемент недоцільно, оскільки, як слушно зазначають Е. Ф. Демський та І. Кратузова, підстава та предмет позову в єдності є його змістом і жодного третього елемента позову не має бути [12, с. 300; 60]. Наведений підхід є цілком слушним, оскільки прихильники триелементного складу позову (позовної заяви) як змісту зазвичай називають волевиявлення позивача щодо способу захисту. Однак, як ми зазначали вище, це волевиявлення, адресоване суду, є процесуальним аспектом предмета позовної заяви. Зауважимо, що одним із факторів, який спонукав дослідників виокремлення змісту як самостійного елемента адміністративного позову, була ст. 105 попередньої редакції КАС України. Вказана стаття мала назву «Форма і зміст адміністративного позову». Причому змістом у ній було визнано вимоги про спосіб захисту порушених прав, свобод, законних інтересів. У зв'язку з цим виникла ситуація, за якої дослідники, характеризуючи предмет і зміст адміністративного позову, посилалися на одні й ті самі положення КАС України. Очевидно, що практична цінність такого підходу є досить сумнівною.

Зауважимо, що не слід плутати зміст позовної заяви як матеріально-процесуальної вимоги з її змістом як процесуального документа. Більш

детально питання оформлення цієї заяви ми розглянемо в наступному підрозділі. Водночас зауважимо, що зміст позовної заяви в адміністративному судочинстві не має такого вагомого значення, як у цивільному чи господарському процесі, адже КАС України в ст. 5 чітко визначив основні способи захисту. Цей перелік не є вичерпним і суд може застосовувати інші способи, які не суперечать закону й забезпечують ефективний захист прав, свобод, інтересів людини та громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [68].

Аналізуючи предмет позовної заяви, передусім слід визначити зміст поняття «предмет». У тлумачному словнику української мови вказаний термін інтерпретовано таким чином:

- конкретне матеріальне явище, що сприймається органами чуття;
- логічне поняття, що становить зміст думки, пізнання;
- певна річ, що задовольняє певні потреби, використовується для чогось;
- коло знань, що становить окрему дисципліну;
- те, на чому зосереджується увага, на що спрямована чиясь діяльність [25, с. 1104].

Як філософська категорія предмет тісно пов'язаний з поняттям «об'єкт». Так, наприклад, філософський словник тлумачить об'єкт як будь-що, на що спрямована або може бути спрямована наша думка, усе, що може бути названо; граничне загальне поняття, що охоплює будь-які, як реальні, так і уявні сутності. Натомість предмет – це конкретний об'єкт, індивід, матеріальний об'єкт, самотійно існуючий у просторі-часі або здатний до такого існування [201, с. 391, 456].

А. Г. Чичков, О. М. Башкеєва та О. М. Патеріло тлумачать предмет як те, що вилучене зі світу об'єктів під час пізнання чи практичної діяльності [175, с. 16].

На думку Л. Ф. Ільїчева, об'єкт – це те, що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній та пізнавальній діяльності. Об'єкт – частина об'єктивної реальності, яка взаємодіє із суб'єктом, причому власне виділення об'єкта пізнання здійснюється за допомогою форм практичної та пізнавальної діяльності, що вироблені суспільством і відображають властивості об'єктивної реальності [202, с. 452]. Водночас предмет становить певну цілісність, виділену зі світу об'єктів у процесі людської діяльності та пізнання. Науковець зауважує, що в загальногносеологічному контексті протиставлення предмета й об'єкта є відносним. Основною структурною відмінністю предмета та об'єкта є те, що в предмет входять лише головні, найбільш суттєві (з точки зору цього дослідження) властивості й ознаки [202, с. 524].

Отже, з викладеного вище випливає, що предметом у загальному значенні є все те, на чому зосереджено увагу суб'єкта, на що спрямовано його дієву активність чи пізнання. Таким чином, предметом позову є те, що вимагається позивачем у позові, на чому він акцентує увагу суду як на проблемному, спірному питанні, яке потребує вирішення. Більшість дослідників тлумачать предмет як матеріально-правову вимогу, що пред'являється позивачем до відповідача.

Так, наприклад, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник переконують, що предмет позову – це матеріально-правова вимога позивача до відповідача; те, на що спрямований адміністративний позов; те, з приводу чого подається позов. Предмет адміністративного позову завжди пов'язаний з публічними правовідносинами, які виникли між позивачем і відповідачем, та полягає у вимозі, зверненій через адміністративний суд. Натомість матеріально-правова вимога є наслідком спору про публічне право. Предметом позову буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними

правовідносинами – суб'єктивним правом та обов'язком позивача й відповідача [13].

Адміністративісти зауважують, що виокремлення предмета в теорії юридичного процесу як елемента позову має на меті: а) відмежування одного позову від іншого, б) недопущення подання ідентичного позову; в) обрання відповідачем належного способу захисту власних суб'єктивних інтересів [13].

Е. Ф. Демський також розуміє предмет позову як матеріально-правові вимоги позивача до відповідача, перелік яких закріплено законодавцем у КАС України. Саме з приводу цих вимог адміністративний суд має прийняти рішення в справі. Це може бути вимога про скасування або визнання нечинним рішення відповідача повністю чи окремих його положень [12, с. 299].

Д. Лученко у своїх дослідженнях пише, що предметом адміністративного позову є матеріально-правова вимога, яку позивач, прагнучи захистити свої права, заявляє суду. Ця вимога, як уже зазначалося, має відповідати способам захисту прав, встановленим у законодавстві. У цьому разі дослідник (як і низка інших правників, що тлумачать предмет як матеріально-правову вимогу) посилається на ст. 105 попередньої редакції КАС України, у якій було закріплено, що адміністративний позов може містити вимоги про: 1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; 2) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю; 5) виконання зупиненої чи невчиненої дії; 6) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 7) примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів

нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності [68; 88].

Дещо іншу позицію стосовно предмета позову обстоює І. Картузова. Вона зазначає, що проблематика елементного складу позову перейшла до адміністративного процесуального права з цивільного процесуального права. В останньому найбільш поширеною думкою є така, згідно з якою предметом позову слугує матеріально-правова вимога позивача до відповідача, відносно якої суд повинен винести рішення. Ця вимога повинна мати правовий характер, тобто має бути врегульована нормами матеріального права, а також підвідомча суду [36, с. 257; 60]. Правознавець наголошує, що трактування предмета адміністративного позову як матеріально-правової вимоги позивача до відповідача відображає матеріально-правовий аспект адміністративного позову. Безумовно, якщо трактувати адміністративний позов лише з матеріально-правової позиції, або як категорію, що об'єднує матеріально-правову та процесуально-правову сторони позову, таке положення буде логічним. Проте, керуючись суто процесуальним підходом, І. Картузова вбачає більш доцільними точки зору, які висловлюють Ю. М. Мирошніченко та К. С. Юдельсон, згідно з якими предмет адміністративного позову слід розуміти як вимогу позивача до суду про задоволення матеріально-правової претензії до відповідача [91, с. 92]. Дослідниця підкреслює, що правильне визначення предмета позову має важливе практичне значення, адже предмет позову визначає сутність вимоги, з якої суд повинен дати відповідь у рішенні. Саме в предметі позову виявляється підвідомчість справи, завдяки йому проводиться класифікація на окремі категорії справ [36, с. 257; 60]. Водночас, розглядаючи предмет позову як вимогу позивача до суду, дослідниця посилається на ту саму статтю КАС України, що й загадані вище правники, які тлумачать предмет позовної заяви як матеріально-правову вимогу.

Тобто предметом позову із суто процесуальної позиції, є вимога позивача до суду про застосування останнім (тобто судом) на користь

першого (тобто позивача), чи іншої особи, в інтересах якої подано позовну заяву, конкретного способу захисту, передбаченого в КАС України.

Згідно зі ст. 5 чинної редакції цього Закону, такими способами захисту є: визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень; визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від учинення певних дій; визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. Крім того, Законом передбачено, що захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини та громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [68].

З огляду на зміст ст. 5 чинного КАС України, процесуальний підхід до тлумачення предмета позовної заяви, тобто розуміння його як вимоги, зверненої до суду, виглядає цілком справедливо. Водночас законодавством передбачено, що відповідач має право визнати позов, а також давати відзив на нього. Крім того, як ми зазначали в попередньому підрозділі, неподання відзиву на позов суб'єктом владних повноважень без поважних причин може бути кваліфіковане судом як визнання позову [68]. Звідси постає цілком логічне питання стосовно того, що має визнавати і чи може взагалі визнати позов відповідач, якщо предмет цього позову, тобто виражені в ньому вимоги, звернені до суду, а не зазначеного відповідача? На наше переконання слід, все ж таки, ґрунтуватися на тому, що позовна заява, з огляду на свою дуалістичну сутність, має і матеріально-правовий і процесуальний аспекти її предмета. Перший – це та сама матеріально-правова вимога до відповідача, яка виникла в позивача внаслідок неналежного виконання першим своїх прав, обов'язків, повноважень. Другий – вимога до суду про застосування

відповідного способу захисту відносно позивача чи особи, в інтересах якої подано позовну заяву, через те, що відповідач відмовляється виконати вимоги першого (позивача).

Зауважимо, що слід розмежовувати предмет позову та предмет публічно-правового спору, наявність якого слугує основою позову та судового процесу як такого. Предметом зазначеного спору є ті цінності, блага, на які були вчинено посягання, які були порушені чи можуть бути порушені внаслідок протиправних рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Досліджуючи предмет позовної заяви в адміністративному судочинстві, не можна оминати увагою таке питання, як межі та розміри позовних вимог. Відповідно до ст. 47 КАС України, позивач має право змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження. Зміна предмета або підстав позову при новому розгляді справи в суді першої інстанції допускається в зазначені вище строки, лише в разі, якщо це необхідно для захисту прав позивача у зв'язку зі зміною фактичних обставин справи, що сталася після закінчення підготовчого засідання, або якщо справа розглядалася за правилами спрощеного позовного провадження – початку першого судового засідання під час первинного розгляду справи [68].

Отже, зміна предмета спору – це зміна заявлених позивачем вимог (передусім матеріально-правових). Так, зміна може передбачати: зміну одних вимог на інші; доповнення наявних позовних вимог чи, навпаки, вилучення частини заявлених раніше. У будь-якому разі зміна предмета спору не повинна призводити до зміни суті справи, тобто сягати за межі публічно-правового спору, який слугує основою позову та щодо розв'язання якого відбуватиметься судовий процес.

З цього приводу варта уваги думка судді окружного адміністративного суду м. Києва Б. Саніна: «Суд, вирішуючи питання про задоволення клопотання щодо зміни позовних вимог, має перевірити, чи стосується ця зміна підстав або предмета позову спірних правовідносин у справі. Якщо така зміна сягає за межі спірних правовідносин, то суд вмотивованою ухвалою відмовляє в задоволенні клопотання. Адже в такому разі це вже буде не зміною заявлених позовних вимог, а новим позовом до суду. За цих умов позивач має право подати до адміністративного суду новий позов, який розглядатиметься вже в іншому провадженні» [185].

Слід зауважити, що зміна предмета спору та розміру вимог може мати такі наслідки:

– збільшення або зменшення розміру судового збору. Так, відповідно до ст. 6 Закону «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI, у разі, якщо розмір позовних вимог збільшено або пред'явлено нові позовні вимоги, недоплачену суму судового збору необхідно сплатити до звернення до суду з відповідною заявою. У разі зменшення розміру позовних вимог питання щодо повернення суми судового збору вирішується відповідно до ст. 7 цього Закону [147];

– заміна відповідача або залучення співвідповідача, а також третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог стосовно спору [185].

Заміна відповідача здійснюється в порядку, передбаченому ст. 48 КАС України, а саме: якщо позов подано не до тієї особи, яка повинна відповідати за позовом, суд до ухвалення рішення в справі за згодою позивача замінює первісного відповідача належним відповідачем, не закриваючи провадження в справі, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. Суд має право за клопотанням позивача до ухвалення рішення в справі залучити до участі в ній співвідповідача. Якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача. У разі відмови в задоволенні позову до такого відповідача понесені позивачем витрати відносяться на рахунок держави. Під час

вирішення питання про залучення співвідповідача чи заміну належного відповідача суд ураховує, зокрема, чи знав або чи міг знати позивач до подання позову в справі про підставу для залучення цього співвідповідача чи заміну неналежного відповідача. Після залучення другого відповідача розгляд адміністративної справи починається спочатку. Заміна відповідача допускається до ухвалення рішення судом першої інстанції. У разі, якщо відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, був замінений іншим відповідачем, він має право заявити вимогу про компенсацію судових витрат, здійснених ним унаслідок необґрунтованих дій позивача. Питання про розподіл судових витрат вирішується в ухвалі про заміну неналежного відповідача [68].

Отже, заміна відповідача може бути здійснена як за ініціативи позивача, так і суду. У цьому контексті варта уваги постанова Верховного Суду № 826/1460/16 від 13 лютого 2018 року, у якій зазначається, що позивач не завжди спроможний правильно визначити відповідача. Звертаючись до суду з адміністративним позовом, позивач зазначає відповідачем особу, яка, на його думку, повинна відповідати за позовом, проте під час розгляду справи він може заявити клопотання про заміну неналежного відповідача належним. Заміна відповідача може відбутися за клопотанням не лише позивача, а й будь-якої іншої особи, яка бере участь у справі, зокрема за клопотанням безпосередньо відповідача або навіть за ініціативою суду [112].

Розгляду потребує також питання щодо меж розгляду позовних вимог. Відповідно до ст. 9 КАС України, суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, у межах позовних вимог [68]. Водночас цією самою нормою передбачено, що суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини та громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [68]. У цьому разі, як роз'яснив Пленум ВАСУ у своїй постанові від 20 травня 2013 року № 7 «Про судові рішення в

адміністративній справі», у мотивувальній частині рішення суд повинен навести відповідне обґрунтування [145]. Однак ВАСУ в цій постанові не роз'яснив, що слід вважати виходом за межі позовних вимог. Відповідь на це питання дає постанова Пленуму від 18 грудня 2009 року № 14 «Про судові рішення у цивільній справі», у якій ідеться, що під виходом за межі позовних вимог слід розуміти вирішення незаявленої вимоги, задоволення вимоги позивача в більшому розмірі [146]. Також у цьому контексті вирізняється позиція Київського апеляційного адміністративного суду, висловлена ним у постанові від 29 листопада 2016 року в справі № 826/289/16. У цьому судовому документі зазначено, що суд може вийти за межі позовних вимог лише в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. З цього випливає, що вихід за межі позовних вимог можливий за таких умов:

- лише в справах за позовами до суб'єктів владних повноважень, оскільки лише в цьому разі відбувається захист прав та інтересів позивача;

- повний захист прав позивача неможливо забезпечити в спосіб, про який просить позивач. Повнота захисту полягає в ефективності відновлення його прав;

- вихід за межі позовних вимог має бути пов'язаний із захистом саме тих прав, щодо яких подано позовну заяву [116].

Проаналізована судова практика засвідчує, що заміну судом з власної ініціативи, у визначених законодавством випадках, способу захисту прав, свобод та (або) законних інтересів особи від протиправних рішень, дій бездіяльності суб'єкта владних повноважень вважають виходом за межі позовних вимог. Це дає змогу дійти висновку, що зміна позивачем своїх вимог щодо способу захисту є зміною позовних вимог. Таким чином, зміна позовних вимог у межах адміністративного судочинства – це зміна не лише матеріально-правових вимог позивача до відповідача, а й вимог про спосіб захисту від позивача до суду.

Другим важливим елементом позовної заяви в адміністративному судочинстві є його підстави.

Лексичний зміст терміна «підстава» полягає в такому:

- те головне, на чому базується, ґрунтується щось;
- те, чим пояснюються, виправдовуються вчинки, поведінка тощо кого-небудь [25, с. 966].

У сфері юриспруденції, коли йдеться про підстави позову (позовної заяви), то зазвичай мають на увазі все те, чим обґрунтовується позов, а саме:

- фактичні підстави (юридичні факти);
- правові підстави (юридичні норми, якими керується, з яких виходить позивач).

Картузова І. О. підставою позову визначає обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. До цих обставин може належати такий юридичний факт або їх сукупність, які:

- 1) підтверджують наявність або відсутність спірних правовідносин між сторонами, факт порушення прав, свобод та інтересів позивача;
- 2) підтверджують належність спірного права позивачу [60].

На переконання дослідниці, переважна більшість учених вказують на те, що підставою позову можуть бути лише юридичні факти (зазвичай фактичний склад), які тягнуть певні правові наслідки, а саме виникнення, зміну та припинення правовідносин.

Отже, підставою позову не можуть бути фактичні дані, тобто докази в справі. Вони лише підтверджують наявність або відсутність тих юридичних фактів, які становлять підставу позову [60].

Водночас інша група науковців все ж відносить до підстав позову докази, що тісно пов'язані з фактами матеріально-правового характеру, на підставі яких можна дійти висновку про їх наявність чи відсутність [12, с. 299; 13].

На нашу думку, більш правильною є позиція тих дослідників [60; 86, с518; 88 та ін.], які, хоча й акцентують на важливості інших, окрім

юридичних фактів, обставин справи, втім все ж таки підкреслюють, що такі обставини не належать безпосередньо до підстав позову, оскільки вони (ці обставини) не фіксують, як юридичний факт, певну життєву ситуацію, а лише свідчать на користь її наявності або відсутності, тобто підтверджують наявність чи відсутність юридичного факту.

Юридичний факт, пишуть М. І. Матузов та О. В. Малько, – це певні життєві обставини (умови, ситуації), з якими норми права пов'язують виникнення, припинення або зміну правовідносин. Ідеться про реакцію правової норми на конкретну ситуацію, передбачену в її гіпотезі. Юридичні факти слугують безпосередніми приводами, підставами для появи та функціонування правовідносин [192, с. 194–195]. Вони відіграють важливу роль у загальній правовій системі, будучи її своєрідними «нервовими закінченнями» (рецепторами), що поєднують норми права з реальними суспільними відносинами. За допомогою добре продуманої шкали (набору) юридичних фактів, тобто шляхом надання юридичного значення тим чи іншим життєвим обставинам, можна істотно впливати на динаміку розвитку соціальних процесів, спрямовувати їх у потрібне русло [192, с. 195].

С. І. Чорнооченко тлумачить юридичні процесуальні факти як обставини процесуально-правового характеру, наявність або відсутність яких необхідна для реалізації права на звернення до суду за захистом порушеного або оспорюваного суб'єктивного матеріального права чи охоронюваного законом інтересу, тобто для порушення справи в суді першої інстанції, на стадіях апеляційного і касаційного провадження, з перегляду рішень Верховним Судом України. Якщо виникають, змінюються або припиняються цивільні процесуальні правовідносини внаслідок юридичних фактів – це зазвичай процесуальні дії його учасників (наприклад, подання позовної заяви, подання заперечень проти позову, заявлення клопотання тощо) [214].

Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova та Н. Ю. Голубева юридичними фактами в цивільних процесуальних відносинах вважають передбачені процесуальними нормами певні життєві обставини, з якими пов'язується

виникнення, зміна або припинення цивільних процесуальних правовідносин. Такими юридичними фактами є процесуальні дії учасників процесу й суду [207].

Отже, юридичні факти як підстава позовної заяви в адміністративному судочинстві становлять конкретні життєві обставини, які вказують на:

- по-перше, наявність у позивача, особи, в інтересах якої подано позовну заяву, відповідних суб'єктивних прав, свобод, обов'язків;
- по-друге, наявність у відповідача обов'язків, що кореспондуються із зазначеними правами;
- по-третє, протиправну поведінку відповідача, що призвела до порушення прав, свобод, законних інтересів позивача або особи, в інтересах якої звернувся до суду, і, як наслідок, виникнення публічно-правового конфлікту, спору.

Аналізуючи правові підстави, слід зауважити, що зміст ст. 160 КАС України не містить положень, які б зобов'язували позивача в позовній заяві посилатися на норми права, якими він обґрунтовує свої вимоги, тобто вказувати правові підстави. Однак зміст інших статей КАС України вказує на те, що позивачу все ж таки необхідно обґрунтовувати свої вимоги нормами права. Так, у ст. 244 вказаного Кодексу передбачено, що одне з питань, яке вирішує суд під час ухвалення рішення, – це питання про те, яку правову норму належить застосувати до вказаних правовідносин. Натомість у п. 5 ч. 4 ст. 246 законодавець вимагає від суду зазначати у своєму рішенні норми права, які застосував суд, та мотиви їх застосування. І якщо щодо застосування судом норм права можна пояснити, що це компетенція суду, то наступна норма, закріплена в п. 6, прямо зобов'язує суд зазначати норми права, на які посилалися сторони, які суд не застосував, та мотиви їх незастосування [68]. Однак, на слушну думку низку дослідників, зокрема Л. Ковалю й Д. Лученку, підставу позову не становлять норми права, на які посилається позивач (таку позицію обстоює також Л. Коваль [12, с. 194]), оскільки правові приписи самі по собі не дозволяють говорити про

порушення прав позивача, вони дають змогу суду, сторонам у справі оцінити певні юридичні факти і з'ясувати, чи наявний факт порушення прав і вимог законності з боку суб'єкта владних повноважень [7, с. 194; 88]. Така позиція є цілком доречною, оскільки заявники можуть і не мати спеціальних знань у сфері юриспруденції, що може призвести до помилок, неправильного тлумачення та використання тієї чи іншої норми у зверненні до суду. Тому за умови визнання обов'язковості посилання заявником на відповідні норми законодавства як підстави його звернення, суд фактично отримує можливість відмовляти від задоволення позову з мотивів невідповідності норм, на які посилається заявник суті спору. Тобто йтиметься про переважання формальної законності над правовою, що є неприпустимим. Тож цілком закономірним є те, коли в якості єдиної підстави звернення до суду від особи вимагають посилання лише на конкретні обставини спірної ситуації.

Так само, як і предмет позовної заяви, позивач може змінити її підстави. Однак слід підкреслити, що одночасна зміна і предмета позову, і його підстав не допускається. Адже змінюючи одночасно предмет і підставу, позивач фактично оформлює новий позов, який повинен уже розглядатися в іншому провадженні [185].

У цивільно-процесуальній літературі підстави позову традиційно поділяють на активні та пасивні, що є цілком прийнятним і для теорії адміністративного позову. Активні підстави адміністративного позову підтверджують, що спірне право або інтерес належать позивачу, а відповідач, відповідно, має кореспондувати з ним обов'язки. Факти, які дають змогу стверджувати, що відповідач прийняв рішення, здійснив певні дії, або навпаки, не здійснив їх, чим порушив чи заперечив права та інтереси позивача, належать до пасивних підстав адміністративного позову [60].

Отже, зазначене вище дає змогу дійти висновку про те, що основними системоутворювальними елементами позовної заяви в адміністративному судочинстві є її предмет, який має і матеріально-правовий, і процесуальний аспекти, та підстави, якими обґрунтовується позов. Відсутність принаймні

одного з цих елементів позбавляє позовну заяву як вимогу необхідного змісту. Відповідно, зміна обох складових зумовлює зміну змісту позовної заяви та необхідність її вирішення в іншому судовому провадженні.

2.3. Процесуальне оформлення позовної заяви

У ст. 55 Конституції України передбачено право кожної особи звернутися до суду за захистом своїх прав від свавілля або неправомірних дій суб'єкта владних повноважень.

Рішенням від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 Конституційний Суд України роз'яснив, що положення ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному; реалізація цього права забезпечується у відповідному виді судочинства і в порядку, визначеному процесуальним законом.

Згідно з ч. 1 і 2 ст. 5 КАС України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, 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 певним шляхом.

Таким чином, конституційне право особи на звернення до суду прямо пов'язується з її обов'язком у разі звернення до суду дотримуватися встановлених процесуальним законом певних процедур і механізмів.

Чинним процесуальним законодавством, зокрема ст. 160 КАС України передбачена письмова форма подачі позовної заяви до суду позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб [68].

Тобто позивач самотійно або за допомогою інших осіб, наприклад адвоката або фахівця в галузі права, має право підготувати й оформити письмово свої вимоги як до позивача, так і до суду.

Практична реалізація вказаного права особи звернутися до суду здійснюється на підставі вимог процесуального закону до форми та змісту позовної заяви.

Водночас законодавець передбачив можливість складання позовної заяви шляхом заповнення бланка позову.

У судовій практиці таких випадків розроблення судами та надання позивачам бланків позовних заяв майже не існує.

Проблема масового звернення до суду громадян України з однотипними позовами за захистом своїх прав, переважно пенсійних і соціальних, була актуальна наприкінці 90-х початку 2000-х років та в період становлення адміністративної юстиції.

Проте й на той час бланки розробляли здебільшого безпосередньо позивачі, правозахисники або адвокати, розповсюджуючи їх серед громадян, які прийняли рішення про захист своїх прав у суді. Вказана практика надавала змогу позивачам спростити процес складання таких заяв, зекономити їх час і кошти, а суду, відповідно, також облегшувала процес їх прийняття та обробки.

На сьогодні таких проблем не існує. У судах зазвичай розроблені не бланки, а зразки позовних заяв або певної категорії справ, або узагальнений вигляд зразка позовної заяви до суду [53]. Крім того, законодавець також передбачив, що на прохання позивача службовець апарату адміністративного суду може надати допомогу в оформленні позовної заяви (ч. 4 ст. 160 КАС України).

Слід зазначити, що така допомога може мати суто технічний, консультативний характер. Відповідно до п. 15 постанови Пленуму ВАСУ від 6 березня 2008 року № 2, судам слід ураховувати, що за змістом ч. 2 ст. 105 КАС України (нині – ст. 160) на прохання позивача службовцем

апарату місцевого адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви лише в частині роз'яснення вимог щодо відповідності позовної заяви положенням ст. 105, 106 цього Кодексу, а не стосовно її змісту, обґрунтування чи виготовлення (друкування) [143].

Таким чином, зазначене вище дає змогу виокремити три різні механізми підготовки та складання позовної заяви до суду:

- безпосередньо позивачем (за допомогою адвоката або спеціаліста в галузі права);
- заповненням бланка позову в суді;
- за допомогою службовця апарату адміністративного суду.

Водночас варто зауважити, що всі механізми підготовки та складання позову мають спільну рису – вони повинні бути оформлені в письмовому вигляді та за змістом відповідати вимогам процесуального законодавства.

Оформлений і поданий до суду в письмовій формі позов набуває статусу документа. Поняття «документ» визначений як у нормативних актах, зокрема в законах (наприклад, у Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ, згідно з яким документ – це матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання в часі та просторі [138]), так і в підзаконних актах, наприклад у ДСТУ 2732:2004, де документ визначено як інформацію, зафіксовану на матеріальному носії, основною функцією якого є зберігання та передача її в часі й просторі [95].

Отже, розглядаючи позовну заяву як письмовий документ з позиції вимог документоведення (діловодства), ми розуміємо її лише як джерело інформації, що має певні встановлені державними стандартами реквізити та передбачену чинним законодавством юридичну силу.

Науковці, наприклад Ю. С. Шемшученко, також тлумачать документ (лат. *documentum* – повчальний приклад; свідчення, доказ) як матеріальну форму відображення, поширення, використання і зберігання інформації, яка надає їй юридичної сили. Характерною рисою документа є те, що він

матеріалізується лише в писемному мовленні. За допомогою документа встановлюються і підтримуються різного рівня та змісту відносини між: державними органами, організаціями та установами в межах однієї держави; державною владою і громадянами; фізичними особами. Залежно від сфери застосування та призначення виокремлюють такі основні види документів: управлінські, організаційні, розпорядчі, довідково-інформаційні, контрактні, процесуально-правові [220].

Однак, класифікуючи документи, Ю. С. Шемшученко зазначає такий його вид, як процесуально-правовий, тобто позовна заява повинна відповідати не лише вимогам діловодства, а й процесуальним вимогам. Так, позовну заяву можна вважати процесуальним документом тільки за дотримання обох цих умов [215].

Слід зауважити, що позиція деяких дослідників зводиться до того, що процесуальними документами є лише ті, якими оформлюються дії рішення посадових осіб державних органів, які здійснюють процесуальну діяльність, зокрема відправлення правосуддя.

Так, наприклад, О. І. Бастрикін та О. О. Усачов пишуть, що документ – це будь-який матеріальний об'єкт із зафіксованою в ньому інформацією, призначений для передачі з метою збереження і громадського використання. У контексті кримінального судочинства вони тлумачать процесуальні документи як документи, якими оформляються дії та рішення органів і посадових осіб, що здійснюють кримінальне судочинство. Значення процесуальних документів, на думку дослідників, полягає в тому, що вони впливають на рух кримінального процесу, організовують його. Закріплення в них дій і рішень органів попереднього розслідування та суду покликаний забезпечити охорону та реалізацію прав і законних інтересів учасників процесу. Важливе значення процесуальних документів виявляється в процесі формування доказів, оскільки в результаті правильної фіксації докази визнаються допустимими. Дотримання процесуальної форми закріплення доказів є гарантією їх збереження і наданням можливості їх подальшої

перевірки, оцінки та використання для прийняття процесуальних рішень у кримінальній справі [198].

В. М. Тертишник, аналізуючи процесуальні документи в кримінальному процесі, зазначає, що кримінально-процесуальним документом можна вважати письмовий документ, складений на основі кримінально-процесуального закону правомочним на це суб'єктом у зв'язку з реалізацією будь-яких процесуальних актів (виконанням процесуальних дій або прийняттям рішень), у якому засобами писемного мовлення зафіксовано інформацію про хід і результати діяльності учасників кримінального процесу [82]. Науковець зауважує, що в сучасній українській мові та в юридичній науці актом визнають як вияв людської діяльності (дія, подія), так і документ – словесне відображення цієї діяльності через писемне мовлення. У цьому контексті слід зазначити, що процесуальний акт передбачає нерозривну єдність процесуальної дії або рішення та його засвідчувальної частини – процесуального документа. Таким чином, процесуальний документ – важливий атрибут процесуальної дії або рішення, органічна частина процесуального акта. Неприпустиме здійснення будь-якої процесуальної дії без складання передбаченого законом процесуального документа і навпаки [82].

Документ, на думку Л. І. Галузинської, – це засіб фіксації певним чином на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини. Ідеться про результат відображення конкретної інформації на спеціальному матеріалі за визначеним стандартом чи формою. Документом називають усе те, що використовується для реєстрації, передачі та збереження інформації про будь-який предмет. Це матеріальний вияв певного факту чи певної ідеї або ж матеріальне свідцтво, на якому ґрунтуються під час затвердження факту чи ідеї. Подібно до того, як матеріальне виробництво створює продукти, адміністративне управління створює документи, кількість яких безперервно зростає разом з активізацією матеріального виробництва [199].

Перебуваючи в нерозривній єдності з процесуальною дією або рішенням, процесуальний документ, наголошує В. М. Тertiшник, відображає їхній зміст і форму, засвідчує хід та результати. Він відіграє суттєву роль у розвитку кримінального процесу та здійсненні правосуддя, слугує засобом реалізації учасниками процесу своїх прав і законних інтересів, є однією з гарантій їх захисту. Процесуальний документ незмінно є найважливішим елементом процесуальної форми, яка покликана, по-перше, доводити до відома юридично значущі факти, закріплювати і засвідчувати отримані фактичні дані – докази, завдяки чому сприяти встановленню об'єктивної істини, з огляду на що в процесуальній формі законодавчо втілюється накопичений людством досвід пізнання істини; по-друге, слугувати засобом реалізації учасниками процесу своїх прав та обов'язків; по-третє, бути гарантією законності [82].

Проте означена позиція притаманна переважно кримінально-процесуальній теорії. У цивільному та адміністративному процесах документами процесуального характеру вважають такі, що надходять від учасників процесу (тобто не лише такі, що постановляються судом), і в яких фіксують їхні дії та рішення з приводу реалізації своїх прав, інтересів, повноважень у судовому процесі. Позов як процесуальний документ виражає намір (ініціативу) позивача розпочати судовий процес з метою отримання судового захисту.

Досить цікавим є питання про те, чи є позовна заява, зокрема в адміністративному судочинстві, офіційним документом. Проблема полягає в тому, що на законодавчому рівні немає чітко сформульованого універсального визначення поняття «офіційний документ».

Так, у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР закріплено, що офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування – офіційна документована інформація, створена в процесі

діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка доводиться до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України, законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», цим Законом [142].

Відповідно до рекомендації Ради Європи № R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року, термін «офіційні документи» означає будь-яку інформацію, зафіксовану в будь-якому вигляді, що вироблена або отримана органами державної влади та пов'язана з будь-якою державною або адміністративною функцією, за винятком документів, які перебувають на стадії підготовки [131].

У примітці до ст. 358 Кримінального кодексу України зазначено, що офіційним документом у цій статті та ст. 357 і 366 цього Кодексу слід розуміти документи, що містять зафіксовану на будь-яких матеріальних носіях інформацію, яка підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти, які спричинили чи здатні спричинити наслідки правового характеру, чи може бути використана як документи – докази в правозастосовній діяльності, що складаються, видаються чи посвідчуються повноважними (компетентними) особами органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, юридичних осіб незалежно від форми власності й організаційно-правової форми, а також окремими громадянами, зокрема самозайнятими особами, яким законом надано право у зв'язку з їх професійною чи службовою діяльністю складати, видавати чи посвідчувати певні види документів, що складені з дотриманням визначених законом форм та містять передбачені законом реквізити [81].

Також варта уваги позиція Верховного Суду України, викладена в рішенні у справі № 5-10кс13 від 25 квітня 2013 року ВСУ, а саме «офіційними документами визнаються ті з них, що складаються і видаються службовими особами від імені органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій, незалежно від будь-якої форми власності, які посвідчують певні факти та

події, що мають правове значення. Ці документи повинні бути належним чином складені за формою та містити необхідні реквізити» [160].

Пізніше, у липні 2015 року, ВСУ в справі за № 5-50кс15 уточнив, що для визнання документа офіційним суд повинен встановити такі моменти:

- документ має бути складеним, виданим або завіреним відповідною особою в межах її професійної або службової компетенції за визначеною законом формою та з відповідними реквізитами;

- зафіксована в такому документі інформація повинна мати юридично значущий характер – підтверджені або засвідчені нею конкретні події, явища або факти повинні викликати або бути здатними спричинити наслідки правового характеру у вигляді виникнення (реалізації), зміни або припинення певних прав та/або обов'язків. Обидва критерії є обов'язковими. Невідповідність документа принаймні одному з наведених критеріїв перешкоджає визнанню його офіційним [218]. Однак ця позиція ВСУ стосується лише поняття «офіційні документи», закріпленого в ст. 358 КК України.

Ю. І. Палеха зазначає, що на сторінках енциклопедичної літератури офіційний документ тлумачать як інформацію, оформлену на матеріальному носіїві та засвідчену у встановленому порядку. Причому офіційність чи неофіційність документа визначають залежно від статусу джерела інформації. Офіційний документ – це документ, який має юридичну силу. Автор зазначає, що офіційними документами є передусім урядові документи, матеріали, постанови, декрети, заяви, комюніке, стенограми офіційних засідань, дані державної та відомчої статистики, архіви і поточні документи різних установ, організацій, ділова кореспонденція, протоколи судових органів, прокуратури, нотаріату тощо. Основними атрибутами офіційного документа вважають підпис посадової особи та/або реєстрацію в встановленому порядку [51].

Викладене вище дає змогу констатувати, що ані на законодавчому рівні, ані на науковому немає більш-менш чіткого та універсального підходу до розуміння поняття «офіційний документ».

Водночас аналіз нормативно-правових джерел засвідчує, що документи чи інформацію визнають офіційними тоді, коли вони виходять від державних органів, органів місцевого самоврядування їхніх посадових осіб, а також суб'єктів, яким делеговані певні владні повноваження у зв'язку з виконанням ними державних завдань і функцій. Причому не має значення те, чи є суб'єкт автором цього документа, інформації, чи просто підтверджує документ, інформацію, отриману з іншого джерела, надаючи їй таким чином офіційного характеру.

Отже, можна стверджувати, що позовна заява стає офіційним процесуальним документом після того, як суд її прийме і належним чином зареєструє, що включає цей документ у процес документообігу в суді та пов'язує його з роботою суду як офіційної установи.

Водночас постає питання про те, чи стосується це тих випадків, коли позовну заяву подає орган держави чи посадова особа в інтересах іншої особи або з позовом до суду звертається суб'єкт владних повноважень. На нашу думку, у цій ситуації позов від початку має статус офіційного документа, оскільки, звертаючись із ним, носій публічної влади виражає не власну позицію чи вимогу, а діє від імені держави й означений позов є результатом здійснення ним відповідних публічних повноважень.

Важливим моментом оформлення позовної заяви до адміністративного суду є викладення її змісту. Зміст позовної заяви в контексті досліджуваної проблематики слід відмежовувати від змісту позовних вимог: перше – це те, з чого безпосередньо складається заява як процесуальний документ згідно із законом.

Досить детально зміст позовної заяви визначено в довідці про результати узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1–4 розділу III КАС України під час розгляду та

вирішення адміністративних справ, яка міститься в постанові Пленуму ВАСУ № 14 від 29 вересня 2016 року. Так, в адміністративному процесі, що базується на засадах змагальності й диспозитивності, особливого значення набуває зміст позовної заяви, на підставі якої суддя відкриває провадження в справі. Від змісту позовної заяви залежать дії судді під час вирішення питання про відкриття провадження в справі, проведення подальших підготовчих дій для розгляду справи в судовому засіданні та під час її розгляду по суті, зокрема про її судову юрисдикцію і підсудність, визначення обставин, що мають значення для її вирішення, залучення до процесу інших осіб, дослідження доказів тощо. Зміст позовних вимог полягає у визначенні способу захисту свого права, свободи чи інтересу згідно з ч. 4 ст. 105 КАС України, який повинен формулюватися максимально чітко й зрозуміло.

Пленум ВАСУ детально характеризує ст. 106 КАС (нині – ст. 160 КАС України) України, яка стандартизує структуру позовної заяви, – містить перелік загальних для всіх позовних заяв елементів (реквізитів), що дають необхідну інформацію для вирішення судом питання про відкриття провадження в адміністративній справі [150].

Аналіз ч. 5 ст. 160 КАС України дає змогу дійти висновку, що позовна заява за своєю природою (суттю) має таку структуру:

- описова частина;
- вступна частина;
- мотивувальна частина;
- прохальна частина;
- додатки.

Вимоги до кожної із зазначених частин позовної заяви містяться в ст. 160 КАС України. Їх можна поділити на основні та додаткові.

Основні вимоги до позовної заяви закріплено в ч. 5–9 ст. 160 КАС України. Вступної частини, у якій викладається загальна інформація, стосується п. 1–3 ч. 5 вказаної статті, а саме:

– найменування суду першої інстанції, до якого подається позовна заява;

– реквізити сторін спору, а саме: повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти [68].

Досить докладні роз'яснення щодо зазначення реквізитів сторін містить п. 7.4 постанови Пленуму ВАСУ № 7 від 20 травня 2013 року «Про судові рішення в адміністративній справі». Зокрема, у разі якщо стороною в справі є юридична особа, то вказується її організаційно-правова форма та повне найменування відповідно до документів про реєстрацію юридичної особи. Якщо ж стороною в справі є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи або інший суб'єкт під час здійснення ним владних функцій на основі законодавства, то вказується повне найменування цього органу (суб'єкта) відповідно до нормативно-правових актів, які регулюють його утворення, функціонування та повноваження. Найменування посадових і службових осіб, крім прізвища, імені та по батькові, повинні містити точне найменування посади.

У разі участі в справі як сторони або іншої особи, яка бере участь у справі, фізичної особи, вказують повністю її прізвище, ім'я та по батькові відповідно до документа, що посвідчує особу. Якщо предмет позову безпосередньо пов'язаний зі здійсненням цією фізичною особою

підприємницької діяльності, інформація про її підприємницький статус повинна бути обов'язково відображена в судовому рішенні.

Найменування об'єднання громадян, яке здійснює діяльність без створення юридичної особи, зазначається відповідно до протоколу його установчих зборів.

У справах про заборону відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації його повне найменування вказується відповідно до свідоцтва про його акредитацію.

За наявності в справі третіх осіб потрібно точно зазначати їхній процесуальний статус, визначений ст. 53 КАС України, – із самостійними вимогами щодо предмета спору чи без таких.

У разі, якщо в позовній заяві заявляються про стягнення, матеріальних цінностей, відшкодування шкоди, слід зазначити ціну позову.

Описова частина складається з інформації, у якій позивач повинен викласти суть проблеми, розписати спірну ситуацію та виразити свої претензії, вимоги до відповідача.

Наступною складовою є мотивувальна частина, у якій викладають факти, якими обґрунтовує свої позовні вимоги позивач, а також наводять докази, якими ці факти підтверджуються. Крім того, у мотивувальній частині викладають нормативно-правову базу, на яку посилається позивач як на таку, що підтверджує його позицію.

У прохальній частині позивач має чітко визначити, що він хоче отримати за результатами розгляду справи, тобто встановити спосіб захисту порушених прав. Вказані способи захисту визначені в ст. 5 КАС України:

- 1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від учинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пп. 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Додаткові вимоги до позовної заяви викладено в ст. 161 КАС України. Вони залежать від обставин справи, виду провадження, певної категорії справ та інших обставин, які сприяють правильному вирішенню справи. У цій статті зазначено, що до позовної заяви додають її копії, а також копії доданих до позовної заяви документів відповідно до кількості учасників справи, крім випадків, визначених ч. 2 цієї статті. Суб'єкт владних повноважень під час подання адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, копії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається документ про сплату судового збору у встановлених порядку і розмірі або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону. Позивач зобов'язаний додати до позовної заяви всі наявні в нього докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази – позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів). За потреби до позовної заяви додають клопотання та заяви позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, участь у судовому засіданні щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору, про призначення експертизи, витребування доказів, про забезпечення надання безоплатної правової допомоги, якщо

відповідний орган відмовив у її наданні, тощо. У разі пропуску строку звернення до адміністративного суду позивач зобов'язаний додати до позову заяву про поновлення цього строку та докази поважності причин його пропуску. До заяви про визнання індивідуального акта протиправним чи адміністративного договору недійсним додають також оригінал або копію оспорюваного акта чи договору або засвідчений витяг з нього, а в разі відсутності акта чи договору в позивача – клопотання про його витребування [68].

Встановлюючи додаткові вимоги до позовної заяви, нормотворець таким чином прагне до забезпечення всіх необхідних умов для оперативного, неупередженого, об'єктивного, справедливого вирішення спору, а отже, ефективного захисту прав заявника, якщо судом буде встановлено їх порушення.

Важливість дотримання законодавчих вимог щодо оформлення позовної заяви до адміністративного суду підтверджується тією обставиною, що їх невиконання є підставою для її залишення без руху і можливого повернення позивачу. Слід зауважити, що судова статистика стану здійснення адміністративного правосуддя за останні роки (офіційно оприлюднені дані за 2016 рік та перше півріччя 2017 року) демонструє досить неоднозначний показник неприйняття позовних заяв судом до розгляду.

Так, за даними статистичної звітності, 2016 року місцеві адміністративні суди повернули 37 017 матеріалів (19 %). У попередньому році вказаний показник становив 23 906 матеріалів (9 %). Частина цих матеріалів у загальній кількості розглянутих справ і матеріалів збільшилась на 10 %. У 2016 році суди відмовили у відкритті провадження в 4025 (2 %) справах проти 3869 (2 %) справ у 2015 році, залишили без розгляду 2889 (2 %) матеріалів проти 3444 (1 %) одиниць [15].

Отже, упродовж звітного періоду з різних підстав судом визнано неприйнятними 23 % матеріалів [15].

Упродовж звітного періоду окружні адміністративні суди розглянули 114 914 справ і матеріалів проти 176 259 у 2015 році. Із них 25 749 (22 %) матеріалів повернуто, що на 13 % більше, ніж у 2015 році – 15 623 (9 %). Кількість матеріалів, щодо яких відмовлено у відкритті провадження, становила 2447 одиниць (2 %) проти 2015 (1 %), залишених без розгляду – 1236 (1 %) документів проти 1471 (1 %) [15], що становило 26 % матеріалів від загальної кількості розглянутих окружними судами.

У першому півріччі 2017 року місцеві адміністративні суди повернули 14 710 матеріалів (13 %), що на 7 % менше, ніж у першому півріччі 2016 року (16 488 матеріалів, або 20 %). Також суди відмовили у відкритті провадження в 1959 (2 %) справах проти 1785 (2 %) справ, залишили без розгляду 1808 (2 %) матеріалів проти 1237 (2 %) одиниць.

Отже, упродовж першого півріччя 2017 року судом визнано неприйнятними 17 % матеріалів проти 24 % – у першому півріччі минулого року. Таке зменшення відбулося за рахунок зменшення кількості повернутих матеріалів.

Упродовж звітного періоду окружні адміністративні суди розглянули 58 827 справ і матеріалів проти 52 079 – у першому півріччі 2016 року. Із них 9 259 (16%) матеріалів повернуто, що на 6 % менше, ніж у першому півріччі 2016 року – 11 684 (22 %). Кількість матеріалів, щодо яких відмовлено у відкритті провадження, становила 1041 (2 %) проти 1002 (2 %), залишених без розгляду – 562 (1 %) документів проти 566 (1 %) [16]. Ідеться загалом про 17 % матеріалів, визнаних судами неприйнятними.

Отже, проаналізувавши ці статистичні дані, можна стверджувати, що відсоток неприйнятних матеріалів зменшився з 23 (26) % у 2016 році до 17 % у першому півріччі 2017 року, тобто на 5 (6) %.

Вказані показники коливаються залежно від кількості матеріалів, які надходили до суду в різні роки, а також від інших показників здійснення правосуддя (зміна процесуального законодавства, укомплектованість судів, рівень навантаження на одного суддю та інших показників).

Крім того, цей аналіз також дає змогу виокремити три групи підстав неприйняття судом позовних заяв до розгляду. Ідеться, зокрема, про заяви:

- які підлягають поверненню заявнику;
- за якими повинно бути відмовлено у відкритті провадження;
- які залишаються без розгляду.

У цьому розділі досліджувати підстави залишення позовної заяви без розгляду не доцільно, оскільки за своєю природою прийняття рішення про залишення позовної заяви без розгляду можливо лише після відкриття провадження в справі на відміну від повернення позовної заяви та відмови у відкритті провадження, яке здійснюється ще до відкриття провадження в справі на стадії прийняття позовної заяви та перевірки її на додержання вимог, встановлених ст. 160, 161 КАС України.

Дослідження потребують дві підстави неприйнятності позовної заяви до розгляду судом, які умовно можна поділити також залежно від можливості повторного звернення до суду.

У разі відмови у відкритті провадження в справі настають незворотні наслідки для особи, яка подала позовну заяву до суду, зокрема передбачені ч. 5 ст. 170 КАС України: «Повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом з тих самих предмета і підстав та до того самого відповідача, як той, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається» [68].

Протилежні умови існують у позовних заяв, які суд повертає заявнику. Так, ч. 8 ст. 169 КАС України передбачено, що повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

Повернення позовної заяви можливий за наявності підстав, вказаних у ч. 4 ст. 169 КАС України:

- 1) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк;

2) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;

3) 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;

4) позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спорів у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору;

5) позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження в справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження в справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду;

6) порушено правила об'єднання позовних вимог (крім випадків, у яких є підстави для застосування положень ст. 172 цього Кодексу);

7) відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;

8) якщо позовну заяву з вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного ч. 5 ст. 122 цього Кодексу;

9) у випадках, передбачених ч. 2 ст. 123 цього Кодексу.

Найбільш поширеною підставою повернення позовної заяви заявнику є неусунення недоліків позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк.

Відповідно до ч. 1 ст. 169 КАС України суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених ст. 160 та 161 цього Кодексу, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху.

У вказаній ухвалі суд повинен зазначити недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків.

Пленум ВАСУ у вказаній вище постанові № 14 від 29 вересня 2016 року слушно зазначив, що якщо позивач не дотримався якоїсь із вимог до позовної заяви і відсутність певної інформації не дає змоги 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 усунути виявлені недоліки [150]. На думку судді окружного адміністративного суду м. Києва Б. Саніна, найпоширенішими недоліками є зауваження суддів до адміністративного позову щодо: 1) оформлення адміністративного позову; 2) сплати судового збору; 3) надання додатків до адміністративного позову; 4) ненадання доказів поважності пропуску строків звернення до суду [98].

Недоліки позовної заяви загалом можна поділити на дві групи – формальні та змістові.

Формальними недоліками слід визнати такі:

- неправильно вказані сторони в адміністративному позові (наприклад, зазначають сторону, якої апріорі не існує; зазначають відповідачем не суб'єкт владних повноважень; у вступній частині та прохальній частині адміністративного позову вказують різних сторін тощо);

- не зазначено реквізити сторін (відсутні адреси/телефони/електронні адреси/факси/тощо відповідача/позивача/третіх осіб; відсутні ідентифікації особи-представника, його реквізитів) [98].

- несплата судового збору (ненадання квитанції або ж доказів на підтвердження підстав звільнення позивача від сплати судового збору, незарахування судового збору до Державного бюджету, зарахування

судового збору не до належного спеціального фонду Державного бюджету України);

- ненадання доказів дотримання строку звернення до адміністративного суду, або в разі пропущення строку, заяви про поновлення строку звернення до адміністративного суду з обґрунтуванням причин поважності пропущення такого строку;

- ненадання суб'єктом владних повноважень доказів надіслання відповідачу та/або третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів [150].

Залишити позовну заяву без руху з огляду на недоліки викладення змісту позовних вимог через невідповідність вимогам ст. 160, 161 КАС України можливо в разі, якщо:

- у позовній заяві зміст позовних вимог взагалі не зазначено;
- зміст не конкретизовано (не зазначено, які саме рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються, не зазначено розмір майнових вимог);
- не визначено вимоги щодо кожного з відповідачів.

Щоб уникнути таких проблем, позивачу необхідно особливо ретельно готувати позов [188].

Резюмуючи проведене в цьому розділі дослідження, можна констатувати, що формальний бік позовної заяви та її зміст в адміністративному судочинстві є не менш важливим, аніж сутнісний, оскільки саме дотримання формальних ознак і вимог щодо викладення змісту наділяє зазначену заяву статусом процесуального документа, який виконує інформаційну та інструментальну функції. Тобто в цьому документі особа, з одного боку, доводить до відома суду суть проблеми та її позицію і вимоги з цього приводу, а з іншого – заявляє своє право на використання гарантованої їй Конституцією судової форми захисту своїх прав, свобод і законних інтересів.

Висновки до розділу 2

1. З'ясовано, що серед науковців відсутня єдність позицій щодо розуміння сутності позовної заяви в адміністративному судочинстві. У науці існує три основних підходи до розуміння цієї категорії: матеріально-правовий; процесуально-правовий; матеріально-процесуальний. Найбільш доречним для пояснення сутності позовної заяви в адміністративному судочинстві є саме матеріально-процесуальний підхід, за якого позов вважають логічним поєднанням матеріальної, зверненої до відповідача, та процесуальної, зверненої до суду, вимог.

Виокремлено такі основні ознаки позовної заяви до адміністративного суду: є процесуальним документом; слугує підставою для порушення та розгляду справи в порядку адміністративного судочинства як форми захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах; її метою є захист прав, свобод і законних інтересів позивача чи іншої особи (осіб), в інтересах яких подається позовна заява; її підґрунтям слугує публічно-правовий спір, за результатами вирішення якого суд приймає рішення про забезпечення зазначеного вище захисту; вона має внутрішню структуру, що надає позовній заяві вигляду цілісного, змістового й цілеспрямованого акта як у документальному, так і функціональному контексті.

Позовна заява в адміністративному судочинстві за своєю юридичною природою є дуалістичним явищем, тобто таким, у якому поєднані процесуальний і матеріально-правовий аспекти. Це дає змогу залежно від ситуації та контексту тлумачити її (позовну заяву) як: вимогу; засіб чи інструмент; процесуальний документ; процесуальну дію. Запропоноване нами визначення позовної заяви є найбільш доречним під час практичного використання у сфері адміністративного судочинства. Що стосується видової класифікації позовних заяв в адміністративному судочинстві, то чинне законодавство уможлиблює виокремлення низки критеріїв її проведення, що

дає змогу залежно від потреби виокремити відповідні важливі для суб'єкта класифікації аспекти позовної заяви.

Аналіз підходів до класифікації позовних заяв в адміністративному судочинстві засвідчує, що вони не повною мірою відображають сутність адміністративної юстиції, оскільки не враховують одну з головних адміністративних правовідносин, як матеріальних, так і процесуальних, – їхній суб'єктний склад. На підставі цього позовні заяви в адміністративному судочинстві запропоновано класифікувати за таким критерієм, як суб'єкт звернення, а саме: позов; позовна заява; адміністративний позов; заява. За таким критерієм, як наявність у суб'єкта звернення власного інтересу в справі, позовні заяви до адміністративного суду класифіковано на: позови, подані на захист власних прав, свобод та інтересів; позови, подані на захист прав, свобод та інтересів інших осіб. З урахуванням правил адміністративної юрисдикції в публічно-правових спорах позовні заяви до адміністративного суду розподілені на: ті, що визначені правилами предметної юрисдикції – подаються до місцевих загальних судів як адміністративних судів, подаються до окружних адміністративних судів; встановлені територіальною підсудністю – позови, що розглядаються за вибором позивача; позови, що розглядаються за місцем знаходження, проживання відповідача; позови, які розглядаються в порядку виключної юрисдикції; позови, у яких стороною є суддя чи суд.

2. Обґрунтовано, що визначення елементів позову має важливе значення для науки не лише адміністративного процесу, а й інших суміжних галузей. За допомогою елементів позову здійснюється внутрішнє розмежування різних категорій справ в адміністративному судочинстві, що дає змогу визначити судді вид провадження, за яким необхідно слухати справу (спрощене, письмове або загальне), визначається компетенція суду, предмет доказування, суть позовних та інших вимог, на які суд повинен дати відповідь у своєму рішенні, встановлюються межі судового розгляду.

Елементи позовної заяви є її обов'язковими частинами, що в сукупності забезпечують єдність, зрозумілість і чітку спрямованість цього звернення до суду саме як матеріально-процесуальної вимоги. З'ясовано, що прихильники триелементного складу позову (позовної заяви) як змісту зазвичай називають волевиявлення позивача щодо способу захисту. Однак, як ми зазначали вище, це волевиявлення, адресоване суду, є процесуальним аспектом предмета позовної заяви. основними системоутворювальними елементами позовної заяви в адміністративному судочинстві є її предмет, який має і матеріально-правовий, і процесуальний аспекти, та підстави, якими обґрунтовується позов. Відсутність принаймні одного з цих елементів позбавляє позовну заяву як вимогу необхідного змісту.

Наголошено на необхідності відрізнити предмет позову від предмета публічно-правового спору, наявність якого слугує основою позову та судового процесу як такого. Предметом публічно-правового спору є ті цінності й блага, на які було вчинене посягання, що були порушені чи можуть бути порушені внаслідок протиправних рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень. зміна предмета спору – це зміна заявлених позивачем вимог (передусім матеріально-правових). Зміна може передбачати: зміну одних вимог на інші; доповнення наявних позовних вимог чи, навпаки, вилучення частини заявлених раніше. У будь-якому разі зміна предмета спору не повинна призводити до зміни суті справи, тобто сягати за межі публічно-правового спору, який слугує основою позову та щодо розв'язання якого відбуватиметься судовий процес.

Юридичні факти як підстава позовної заяви в адміністративному судочинстві становлять конкретні життєві обставини, які вказують на: по-перше, наявність у позивача, особи, в інтересах якої подано позовну заяву, відповідних суб'єктивних прав, свобод, обов'язків; по-друге, наявність у відповідача обов'язків, що кореспондуються із зазначеними правами; по-третє, протиправну поведінку відповідача, що призвела до порушення прав, свобод, законних інтересів позивача або особи, в інтересах якої звернувся до

суду, і, як наслідок, виникнення публічно-правового конфлікту, спору. Тобто йтиметься про переважання формальної законності над правовою, що є неприпустимим. Тож цілком закономірним є те, коли в якості єдиної підстави звернення до суду від особи вимагають посилення лише на конкретні обставини спірної ситуації.

3. Встановлено, що практична реалізація вказаного права особи звернутися до суду здійснюється на підставі вимог процесуального закону до форми та змісту позовної заяви. Аналіз судової практики, позицій учених-правознавців свідчить про існування декількох механізмів підготовки та складання позовної заяви до адміністративного суду: безпосередньо позивачем (за допомогою адвоката або спеціаліста в галузі права); заповненням бланка позову в суді; за допомогою службовця апарату адміністративного суду. Усі механізми підготовки та складання позову мають спільну рису – вони повинні бути оформлені в письмовому вигляді та за змістом відповідати вимогам процесуального законодавства.

Розглядаючи позовну заяву як письмовий документ з позиції вимог документоведення (діловодства), ми розуміємо її лише як джерело інформації, що має певні встановлені державними стандартами реквізити та передбачену чинним законодавством юридичну силу. Обґрунтовано, що під документами процесуального характеру вважають документи, що надходять від учасників процесу (тобто не лише ті, які постановлюються судом) і в яких фіксуються їх дії та рішення з приводу реалізації своїх прав, інтересів, повноважень у судовому процесі. Таким чином, позов як процесуальний документ виражає намір (ініціативу) позивача розпочати судовий процес з метою отримання судового захисту.

Аналіз нормативно-правових джерел засвідчує, що документи чи інформацію визнають офіційними тоді, коли вони виходять від державних органів, органів місцевого самоврядування їхніх посадових осіб, а також суб'єктів, яким делеговані певні владні повноваження у зв'язку з виконанням ними державних завдань і функцій. Причому не має значення те, чи є суб'єкт

автором цього документа, інформації, чи просто підтверджує документ, інформацію, отриману з іншого джерела, надаючи їй таким чином офіційного характеру. З огляду на зазначене, можна стверджувати, що позовна заява стає офіційним процесуальним документом після того, як суд її прийме і належним чином зареєструє, що включає цей документ у процес документообігу в суді та пов'язує його з роботою суду як офіційної установи.

Важливим моментом оформлення позовної заяви до адміністративного суду є викладення її змісту. Зміст позовної заяви в контексті досліджуваної проблематики слід відмежовувати від змісту позовних вимог: перше – це те, з чого безпосередньо складається заява як процесуальний документ згідно із законом. Від змісту позовної заяви залежать дії судді під час вирішення питання про відкриття провадження в справі, проведення подальших підготовчих дій для розгляду справи в судовому засіданні та під час її розгляду по суті, зокрема про її судову юрисдикцію і підсудність, визначення обставин, що мають значення для її вирішення, залучення до процесу інших осіб, дослідження доказів тощо.

Аналіз положень чинного процесуального законодавства засвідчує, що позовна заява за своєю природою (суттю) має таку структуру: описова частина; вступна частина; мотивувальна частина; прохальна частина; додатки. Вимоги до кожної із вказаних частин позовної заяви містяться у статті 160 КАС України, аналіз яких дозволяє стверджувати, що їх можна поділити на основні та додаткові. До основних вимог належать: найменування суду першої інстанції, до якого подається позовна заява; реквізити сторін спору; ціна позову. Додаткові вимоги до позовної заяви зазначають залежно від обставин справи, виду провадження, певної категорії справ та інших обставин, які сприяють правильному вирішенню справи. Встановлюючи додаткові вимоги до позовної заяви, нормотворець таким чином прагне до забезпечення всіх необхідних умов для оперативного, неупередженого, об'єктивного, справедливого вирішення спору, а отже,

ефективного захисту прав заявника, якщо судом буде встановлено їх порушення.

На підставі результатів аналізу статистичних даних щодо причин неприйняття адміністративним судом позовних заяв до свого провадження констатовано, що в різні роки такі показники коливаються залежно від кількості матеріалів, які надходили до суду, а також від інших показників здійснення правосуддя (зміна процесуального законодавства, укомплектованість судів, рівень навантаження на одного суддю та інших показників). Виокремлено три групи підстав неприйняття судом позовних заяв до розгляду: вони підлягають поверненню заявнику; за ними має бути відмовлено у відкритті провадження; залишаються без розгляду. Встановлено, що найбільш поширеною підставою повернення позовної заяви заявнику є неусунення недоліків позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк. Проаналізовано недоліки позовної заяви, які запропоновано поділити на формальні та змістові.

Обґрунтовано, що формальний бік позовної заяви та її зміст в адміністративному судочинстві є не менш важливим, аніж сутнісний, оскільки саме дотримання формальних ознак і вимог щодо викладення змісту наділяє зазначену заяву статусом процесуального документа, який виконує інформаційну та інструментальну функції. Тобто в цьому документі особа, з одного боку, доводить до відома суду суть проблеми та її позицію і вимоги з цього приводу, а з іншого – заявляє своє право на використання гарантованої їй Конституцією судової форми захисту своїх прав, свобод і законних інтересів.

Розділ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗВЕРНЕННЯ З ПОЗОВНОЮ ЗАЯВОЮ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

3.1. Особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду за окремими категоріями публічно-правових спорів

У цьому підрозділі ми маємо на меті дослідити особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду за окремими категоріями публічно-правових спорів та шляхи вдосконалення їх процесуального впорядкування.

Сфера публічно-правових відносин означена різноманіттям управлінської діяльності, з яким тісно пов'язана юридична природа адміністративних спорів, що й зумовлює деякі процесуальні особливості розгляду та вирішення окремих категорій адміністративних справ [12, с. 334].

Згідно з КАС України, існує декілька видів публічно-правових спорів, вирішення яких потребує спеціального, виключного врегулювання нормами права:

- порядку та умов розгляду й вирішення спорів;
- строків звернення до суду, розгляду справ та їх обчислення;
- уточнення суб'єктів звернення;
- можливості апеляційного чи касаційного оскарження тощо [12, с. 334].

Ці та інші винятки із загального порядку розгляду й вирішення справ і становлять особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ [12, с. 334].

З наведеною позицією Е. Ф. Демського загалом можна погодитись, проте, на нашу думку, особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ залежать передусім від характеру публічно-правових

відносин і суб'єкта звернення до суду, а потім уже виникають особливості щодо строку звернення до суду, порядку й умов розгляду та вирішення спорів, питання апеляційного чи касаційного оскарження рішення суду.

Дещо за іншими критеріями відбувається розмежування категорій адміністративних справ та встановлення особливостей їх розгляду, встановлених главою 11 розділу II КАС України.

Для з'ясування критеріїв визначення особливостей розгляду справ необхідно провести детальний аналіз вказаної глави КАС України. Вона містить 28 статей, які розподілені за трьома параграфами: § 1 «Розгляд окремих категорій складних справ»; § 2 «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ»; § 3 «Розгляд типових та зразкових справ».

Отже, основою розподілу вказаних справ є критерії складності, терміновості та віднесення справи до типових і зразкових.

Водночас аналіз вказаних норм права дає змогу констатувати, що всі вони мають певну структуру. Так, у назві параграфа, статті або в першій частині статті міститься визначення певної категорії справ залежно від виду публічно-правових спорів. Далі йде визначення спеціального суб'єкта звернення до суду або зазначаються критерії суб'єктного складу звернення до суду.

У деяких статтях вказаного розділу передбачено особливості звернення до суду: строки, форма й умови.

Після цього містяться особливості судового розгляду та судового рішення за вказаною категорією справ.

У контексті нашого дослідження мають практичне значення перші три критерії. Наприклад, § 1 визначає особливості розгляду справ за критерієм складності. Відповідно до ст. 264 КАС України, у позовному порядку можна оскаржити нормативно-правові акти органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень.

Нормативно-правовим актом, згідно з п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України, слід вважати акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин і який розрахований на довгострокове й неодноразове застосування [68].

Тобто нормативно-правовими актами, згідно з нормами КАС України, є підзаконні нормативно-правові акти. Це підтверджують положення ст. 264 про те, що її дія поширюється на розгляд адміністративних справ щодо:

- законності (крім конституційності) постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- законності й відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень;

- законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України [68].

Далі в ст. 264 КАС України надається визначення суб'єктного складу звернення до адміністративного суду з позовною заявою про оскарження нормативно-правового акта, його мають право здійснити лише ті особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт [68]. У цьому контексті варта уваги позиція ВС, який у постанові від 17 липня 2018 року в справі № 554/1334/17 зазначив, що відповідно до приписів ч. 1 ст. 55 Конституції України, п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 9-зп від 25 грудня 1997 року, будь-яка особа має право звернутись до суду, якщо її права порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод. Тобто оспорювані позивачем дії або бездіяльність відповідача повинні мати безпосередній вплив на суб'єктивні права та обов'язки особи шляхом або позбавлення можливості

повністю чи в частині реалізувати належне цій особі право, або шляхом безпідставного покладення на цю особу будь-якого обов'язку [97]. Крім того, слід звернути увагу на висновки ВС від 7 травня 2018 року (справа № 800/206/17), у яких наголошено, що держава законами встановлює критерії, за якими право на доступ до суду не є абсолютним. Обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду. Порушення має бути реальним, стосуватися (зачіпати) зазвичай індивідуально виражені права чи інтереси особи, яка стверджує про їх порушення. Відсутність у позивача прав та/або обов'язків, пов'язаних з виданням рішення суб'єкта владних повноважень не породжує в нього права на захист судом, а отже, і права на звернення з цим адміністративним позовом [97].

З огляду на викладене вище, оскаржити нормативно-правовий акт може лише та особа, для якої прийняття цього акта тягне певні юридично значущі наслідки, що порушують чи можуть порушити її права, свободи, або законні інтереси у відповідній сфері. Цей вид звернення до адміністративного суду має яскраво виражений превентивний характер, оскільки для його (звернення) здійснення факт застосування норм правового акта до особи не є необхідною умовою його оскарження, достатньо того, що особа перебуває в правовідносинах, які цей акт регулює. Це є цілком закономірним, адже для того, щоб вказаний акт незаконним, достатньо встановити його невідповідність нормам закону, незалежно від того, спричинило існування першого якісь реальні проблеми чи збитки для тих, кого він стосувався чи ні [212].

Специфічною ознакою справ про оскарження актів, як зазначає В. О. Черкес, є те, що немає потреби в з'ясуванні фактичних обставин справи, збиранні й дослідженні доказів. Головна задача суду – перевірити відповідність оскаржуваного акта положенням чинного законодавства. Причому скарги не потрібно доводити незаконність акта, він

зобов'язаний довести лише факт порушення своїх прав і свобод. Розглядаючи справу, суд повинен перевірити обсяг повноважень органу або посадової особи щодо прийняття оскаржуваного правового акта [212].

Тобто особа, оскаржуючи нормативно-правовий акт, акцентує увагу суду на тому, що він містить юридичні помилки, які спричинили чи можуть спричинити негативні наслідки у вигляді порушення прав, свобод чи законних інтересів особи.

Науковці слушно зауважують, що протиправний (незаконний) акт управління можна вважати одним з видів юридичної помилки, яку зазвичай тлумачать як об'єктивно протиправний, негативний результат, що перешкоджає реалізації прав, свобод та інтересів особи, які охороняються державою. Основними рисами наведеної помилки є такі: 1) вона призводить до негативного результату внаслідок неправильно усвідомленої вольової поведінки суб'єкта; 2) має ненавмисний характер; 3) об'єктивно протиправна; 4) перешкоджає реалізації суб'єктивних прав та інтересів, охоронюваних законом; 5) потребує юридичного розгляду [212].

Також закон не встановлює обмежень щодо правової природи суб'єкта оскарження нормативно-правового акта, тобто ним може бути як приватна фізична чи юридична особа, так і суб'єкт публічного права.

Позитивним аспектом останньої редакції КАС України слід визнати те, що згідно з ним, нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності [68]. У попередній редакції цієї норми не було, через що досить часто пряме оскарження незаконного нормативно-правового акта було пов'язане з проблемою пропуску шестимісячного строку на таке оскарженням. Багато юристів вигадують підстави для поновлення такого строку або підстави для нового відліку такого строку. Очевидно, що це було недоліком процесуального закону, адже проблема незаконної інструкції – це проблема не лише конкретної особи, а передусім єдності норм і верховенства права, тобто правопорядку [73].

У контексті досліджуваної ст. 264 КАС України необхідно звернути увагу і на такий аспект звернення до адміністративного суду, як форма захисту, яка застосовується за позовом щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Зі змісту ст. 5 вказаного Кодексу випливає, що особа має право вимагати визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень. Крім того, якщо в процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акту суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення в справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею [68].

Однак у міжнародній практиці, зокрема європейській, поряд з категорією «недійсний нормативно-правовий акт» застосовується «нікчемний нормативно-правовий акт», тобто такий, що не породжує і не міг породжувати юридично значущих наслідків з моменту його прийняття через наявні в нього недоліки. Відповідно до ст. 265, наслідком визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним є втрата ним чинності повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду [68].

А. Мірошниченко з цього приводу пише, що судова практика не виробила критеріїв, акт «не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття», або ж що «акт втрачає чинність з визначеного судом моменту після прийняття такого акта». У зарубіжних країнах незаконні правові акти з точки зору їх наслідків поділяються на нікчемні (тобто ті, що не породжують правових наслідків) та оспорювані (можуть бути анульовані з підстав, передбачених законом). Існують певні дефекти адміністративних

актів, що не впливають на їх дійсність або можуть бути усунуті в подальшому, що робить акт дійсним (чинним) з ретроспективним ефектом чи усуває можливість його анулювання. Правознавець підкреслює, що акт не може бути скасований, якщо інтереси захисту добросовісної особи, що покладалася на існування акта, переважають порівняно з публічним інтересом у скасуванні акта. І навпаки, якщо набувач діяв недобросовісно, акт не просто скасовується – таке скасування має зворотний ефект [47].

В. В. Жидецька, погоджуючись із думкою Ю. Попова, вважає, що в разі невідповідності нормативно-правового акта закону перший слід розглядати завжди як нікчемний, проте не як оспорюваний [47].

Ураховуючи наведені вище позиції вчених та інших дослідників, а також практику адміністративної юстиції провідних зарубіжних країн (зокрема Німеччини), закріплення в КАС України як способу захисту поряд із «визнанням нечинним» «визнання нікчемним» нормативно-правового акта, вбачається досить обґрунтованим. Адже сучасний закон сформульовано так, що навіть якщо нормативно-правовий акт явно «дефектний», протиправний від моменту свого прийняття, наслідки, які він зумовив, до моменту його визнання нечинним, все одно матимуть юридичну силу. Такий підхід, на нашу думку, не відповідає принципу верховенства права, адже цей акт за своєю суттю був протиправним, що порушував права, свободи чи законні інтереси осіб, від початку свого існування, а не став таким згодом через певні зміни в законодавстві. Таким чином, його слід визнавати нікчемним, а не недійсним.

Крім того, необхідно звернути увагу на ст. 283 КАС України, згідно з якою визначаються особливості провадження в справах за зверненням органів доходів і зборів. Відповідно до цієї статті, провадження в справах за зверненням органів доходів і зборів під час здійснення ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо:

- зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;

- підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі;
- зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом з товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;
- стягнення коштів за податковим боргом;
- зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів [68].

Згідно із встановленим порядком, заяву подають до суду першої інстанції протягом 24 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими цим Кодексом, у письмовій формі. Вона повинна містити: найменування адміністративного суду; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, щодо сторони, до якої застосовуються заходи, визначені ч. 1 цієї статті; підстави звернення із заявою, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; перелік документів та інших матеріалів, що додаються; підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою [68].

Отже, вимоги щодо процесуального оформлення звернення органів доходів і зборів має певні зауваження. По-перше, це власне назва, адже органу держави з такою назвою в Україні на сьогодні не існує. Кабінет Міністрів України у березні 2014 року прийняв рішення ліквідувати Міністерство доходів і зборів і відновити діяльність Державної податкової

служби та Державної митної служби. Відповідну постанову «Про реорганізацію Міністерства доходів і зборів» Уряд прийняв на засіданні 1 березня 2014 року. У постанові визначено, що Державна податкова служба України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. Натомість Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи [161]. Водночас 21 травня того самого 2014 року Кабінет Міністрів України постановив: 1) утворити Державну фіскальну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення; 2) визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 року № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів».

Очевидно, що вказівка в ст. 283 КАС України на «органи доходів і зборів» є лише формальним недоліком цього закону, однак все ж таки це виглядає доволі дивним, з огляду на те, що наприкінці 2017 року було прийнято нову редакцію зазначеного Кодексу. Вважаємо, що в назві цієї статті слід використати термін «контролюючі органи, які реалізують державну фіскальну політику».

Крім того, ст. 283 КАС України – єдина, у якій йдеться не про позовну заяву як форму звернення до адміністративного суду, а просто про заяву. І це попри те, що стаття знаходиться в главі КАС України, присвяченій позовному провадженню. В усіх інших статтях цього Кодексу йдеться про або позовну заяву, або адміністративний позов. Такий підхід вочевидь зумовлений тим, що за цією категорією як такого спору немає, а контролюючі

органи звертаються до суду з метою санкціонування законності їхніх рішень та дій у встановлених випадках.

Однак, у статті 269 КАС України «Особливості подання заяв по суті справи в окремих категоріях адміністративних справ» передбачено, що у справах, визначених ст. 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, заявами по суті справи є позовна заява та відзив на позовну заяву (відзив) [68]. З викладеного видно, що в ст. 269 та 283 є неузгодженість. Адже в ст. 269, яка визначає порядок подання звернень до адміністративного суду з підстав, визначених у ст. 283, ідеться про позовну заяву, а безпосередньо в ст. 283 – вже просто про заяву. Причому в інших статтях КАС України, для яких ст. 269 передбачено такий самий порядок звернення, як і для ст. 283, ідеться також про позовні заяви. Крім того, не можна не звернути увагу на те, що згідно з порядком передбаченим ст. 269, у справах з підстав, закріплених у ст. 289, окрім заяви має місце і відзив на неї. У відзиві відповідач викладає заперечення проти позову. Відзив, згідно із законом, повинен містити: 1) найменування (ім'я) позивача і номер справи; 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за наявності; у разі повного або часткового визнання позовних вимог – вимоги, які визнаються відповідачем; обставини, які визнаються відповідачем; заперечення (за наявності) щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права; перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву,

та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом з відзивом, із зазначенням причин їх неподання. Копія відзиву та доданих до нього документів повинна бути надіслана (надана) іншим учасникам справи одночасно з надісланням (наданням) відзиву до суду. Також до відзиву додаються: докази, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача, якщо такі докази не надані позивачем; документи, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам справи.

Таким чином, постає закономірне питання: якщо особа подає відзив, у якому висловлює заперечення на заяву контролюючого органу, чи не є це свідченням того, що йдеться про спір? Крім того, закон не забороняє відповідачу, який не є суб'єктом владних повноважень, подати разом із запереченням зустрічний позов. Отже, звернення контролюючих органів, імовірно, має здійснюватися не у вигляді звичайної заяви, а у формі позовної заяви.

Варта уваги також колізія ст. 283 КАС України з положеннями Податкового кодексу України, а саме ст. 87, у якій закріплено, що орган стягнення звертається до суду з позовом про стягнення суми податкового боргу платника податку – фізичної особи. Стягнення податкового боргу за рішенням суду здійснюється державною виконавчою службою відповідно до закону про виконавче провадження [108].

Таким чином, у Податковому кодексі України йдеться саме про позов, а не заяву, як у ст. 283 КАС України. Звісно, можна посилатися на те, що в цьому Кодексі конкретно вказується суб'єкт, до якого застосовуються означені положення ст. 87, а саме – фізична особа.

Однак у ст. 283 КАС України немає жодної вказівки про те, щодо кого здійснюється передбачений нею порядок. Це дає змогу стверджувати, що вона стосується як юридичних, так і фізичних осіб – платників податків. Отже, доцільно закріпити п. 5 ч. 1 ст. 283 КАС України в такій редакції:

«стягнення коштів за податковим боргом, окрім випадків, коли боржником є фізична особа» [168].

Також слушним є зауваження Д. Гетьманцева щодо переліку справ, у яких допускається спеціальна процедура розгляду за ст. 283 нового КАС. Закон розширяє вказаний перелік за рахунок заяв щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості платника на фіскальну службу. Безперечно, усі підстави для такої зміни є. Однак, підкреслює автор, чи не потрібно було розширити перелік за рахунок і інших справ? На часі справи не лише про звернення стягнення на кошти платника, а й на звернення стягнення податкового боргу на все майно, що перебуває в податковій заставі. Сьогодні такі справи слухають у процедурі позовного провадження. У зв'язку з цим на практиці постають питання щодо предмета розгляду таких спорів. На це питання відповіді немає. Адже, з одного боку, розгляд спору за позовом ДФС про стягнення податкового боргу на підставі дійсного податкового рішення повинен зводитись суто до перевірки дотримання контролюючим органом процесуального законодавства та строків при описі майна в податкову заставу. З іншого боку, чи може суд прийняти рішення про стягнення податкового боргу, якщо дійде висновку, що податковий борг виник на підставі протиправного податкового повідомлення-рішення? Адже суд не може покласти в основу свого рішення акт, що не відповідає вимогам КАС України. Таким чином, розгляд справи в позовному провадженні повинен зводитись до фактичного перегляду податкового повідомлення-рішення [31].

Отже, загалом аналіз положень КАС України свідчить про те, що порядок звернення до адміністративного суду з позовною заявою за окремими категоріями публічно-правових спорів урегульований більш-менш якісно. Водночас зазначені вище недоліки, неточності й колізії в окремих статтях цього Кодексу засвідчують, що його нова редакція успадкувала низку недоліків і прогалин від попередньої.

3.2. Зарубіжний досвід звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливості його використання в Україні

Орієнтації України на міжнародні, зокрема західноєвропейські інтеграційні процеси, а також активна участь нашої держави в міжнародному спілкуванні та співробітництві з приводу низки важливих питань, зокрема в правовій сфері, обумовлює доцільність вивчення зарубіжного досвіду організації та функціонування системи адміністративної юстиції, зокрема інституту звернення особи до її органів.

З цього приводу слід навести позицію, яку обстоює А. Берлач. Так, практика вітчизняного адміністративного судочинства, законодавство й адміністративна процесуальна наука переконливо доводять, що спеціалізований судовий захист публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб – одна з найбільш актуальних тем, яка незмінно перебуває в епіцентрі уваги, слугує предметом дискусій у науковій, суддівській, громадській спільноті. Вироблення єдиних критеріїв визначення адміністративної юрисдикції, відмежування її від конституційної та цивільної юрисдикцій, правильність застосування в адміністративному судочинстві норм матеріального права, приведення відповідно до європейських стандартів правил судового захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб – це лише окремі з численних питань, відповіді на які намагаються дати представники сучасної правничої теорії та практики [20, с. 271].

Науковець підкреслює, що на сьогодні перед судовою практикою, законодавцями, адміністративною процесуальною наукою постали численні проблеми, зумовлені європейським поступом України, зміною суспільних цінностей, налагодженням і розвитком принципово нових відносин між людиною та владою. Одна з провідних ролей у справі творення досконалого й обґрунтованого механізму захисту публічних прав, свобод, інтересів

фізичних (юридичних) осіб вочевидь належить науці адміністративного права й адміністративного процесуального права. Саме правнича наука є одним з ефективних способів фіксування та подальшого дослідження розвитку непростих публічно-правових відносин, які постійно виникають, трансформуються і розвиваються [20, с. 271].

Розпочати дослідження зарубіжного досвіду вважаємо за доцільне з вивчення досвіду Франції, оскільки саме її систему адміністративної юстиції вважають класичною [180].

Становлення адміністративної юстиції започаткував ще Наполеон 1799 року (Уложення Державної ради). Наступного року було створено ради префектур. До 1872 року рішення рад були для адміністрації необов'язковими, але за рідкісним винятком нею виконувалися. Законом 1872 року радам було передано судові повноваження – право виносити судові постанови. Запроваджена у Франції ротація службовців адміністрації і суддів, на думку багатьох дослідників, сприяє зміцненню взаєморозуміння й довіри між ними. Адміністрація більше довіряє адміністративному суду, ніж загальному, оскільки бачить, що перший краще розбирається в роботі установи [10].

Безпосередньо адміністративні суди (вони ж адміністративні трибунали) у Франції було створено 1953 року на основі колишніх рад префектур – як суди першої інстанції загального права по адміністративних конфліктах. На сьогодні існує 40 адміністративних трибуналів. Компетенція ухвалювати судові рішення належить їм, якщо вона не відводиться спеціальним документом до іншої адміністративної юрисдикції. Тяжби, якими вони займаються, поділяються на оскарження з приводу перевищення влади й на питання широкої юрисдикції, на тлумачення та вжиття законності й на репресивні питання. Ці суди вирішують спори і щодо адміністративної діяльності приватних осіб, коли вони виконують функції в державному апараті та володіють, унаслідок цього, прерогативами державної влади. Кожен із 40 адміністративних трибуналів у Франції очолює голова, якому в

трибуналах із ширшою територіальною юрисдикцією допомагають один або більше заступників. Окрім того, у кожен трибунал входять один або декілька урядових комісарів, які призначаються на кожен юридичний рік декретом Президента Республіки й завдання яких полягає в тому, щоб висловлювати свою точку зору з тих рішень, котрі приймаються за підвідомчими юрисдикції тяжбами. Висновок урядового комісара долучають до документів справи [105].

О. І. Шостенко підкреслює, що Конституція Франції розглядає судову владу взагалі як охоронця свободи особи. Гарантом незалежності судових органів вважається Президент Республіки. Французька правова система базується на одному з найважливіших принципів організації державної влади – на принципі поділу судових і адміністративних функцій. Цей принцип, який було спеціально включено до законодавства періоду Французької революції, сьогодні має одним зі своїх основних результатів встановлення двох окремих видів судочинства, які здійснюються в судах загальної юрисдикції. Ці дві системи судових установ організаційно й функціонально незалежні одна від одної. Суди загальної юрисдикції розглядають цивільні і кримінальні справи. До компетенції адміністративних судів належать усі адміністративні спори, за винятком тих випадків, коли окремі категорії правовідносин спеціальними актами виключені з їх підвідомчості й передані до іншої юрисдикції, тобто до спеціалізованих судів або безпосередньо до Державної Ради [216].

Ю. В. Георгієвський у своїх працях акцентує увагу на тому, що головне завдання адміністративних судів полягає в перевірці законності адміністративних актів. Водночас суддя не вправі вирішувати питання про те, чи був адміністративний акт розумним, гарним або поганим. Крім того, приймаючи свої рішення, суддя повинен пам'ятати, що він не адміністратор, а отже, його рішення не повинні нагадували адміністративні акти [6, с. 79].

В. С. Дорош, хоча переконаний, що адміністративна юстиція Франції хоча й не ідеальна, втім має низку переваг, а саме: 1) діяльність двох

різновидів адміністративних судів першої інстанції – загальних і спеціалізованих (рахункової палати, дисциплінарних судів, судів з питань соціального забезпечення), що забезпечує високу якість вирішення окремих видів адміністративних спорів; 2) створення органу з вирішення спорів про підсудність між адміністративними судами й судами загальної юрисдикції (Трибуналу з конфліктів); 3) наділення суддів адміністративних судів дорадчими та консультативними повноваженнями щодо діяльності адміністрації, оскільки лише вони повною мірою володіють спеціальними знаннями у сфері адміністративного права, здатні оцінити законність і перспективи дії правового акта управління; 4) особливі вимоги до процесу формування професійного суддівського корпусу: судді адміністративних судів – це чиновники, обізнані в питаннях управління, яких набирають з числа випускників Національної адміністративної школи, а також представників державних і недержавних установ – державних службовців, суддів судів загальної юрисдикції, викладачів університетів, службовців органів місцевого самоврядування; 5) незмінність суддів адміністративних судів (без їх згоди їх неможна переміщати по службі, у тому числі підвищувати в посаді); 6) колегіальне прийняття рішення в адміністративній справі, що є важливою умовою забезпечення об'єктивності прийнятого рішення, а також незалежності та неупередженості адміністративних судів; 7) наділення суддів адміністративних судів повноваженнями відміни або зміни індивідуального правового акта управління, а також покладання на адміністрацію обов'язку усунути наслідки дії неправомірного акта, відновити порушені права та відшкодувати завдану матеріальну шкоду; 8) забезпечення виконання рішення адміністративних судів штрафними санкціями [44].

Що стосується безпосередньо звернення, то згідно з французьким законодавством, будь-яка особа, фізична чи юридична, якої прямо стосується адміністративне рішення і яка зацікавлена у відміні незаконного акта державної адміністрації (включаючи органи вищого урядового рівня), а

також акта адміністрації муніципального рівня, може подати відповідну заяву [105].

Громадянин, який має намір звернутися до адміністративного суду з позовом, повинен зробити свій вибір відповідно до ретельно розроблених норм, які регулюють територіальну компетенцію цих судів. Чинні норми визначають компетенцію адміністративних судів за такими основними принципами: а) за місцем локалізації конфлікту; б) за місцем знаходження замовника; в) коли немає підстав для застосування перших двох принципів, то справа надходить до того адміністративного суду, під компетенцію якого підлягає автор оскарженого акта або дії [216]. Процедура подачі скарги з приводу перевищення службових повноважень незаформалізована, її характеризують простота викладу суті скарги й невисоке мито [105].

Тобто особі не обов'язково звертатися по допомогу до адвоката, щоб подати позов до адміністративного суду. Однак В. С. Дорош звертає увагу на складний підхід до розмежування компетенції між адміністративними судами та судами загальної юрисдикції, у зв'язку з чим заявники для правильного визначення підвідомчості справи вимушені звертатися за допомогою до адвокатів [44]. Термін оскарження адміністративного рішення становить переважно два місяці. Заява може бути подана прямо до канцелярії суду або надіслана поштою, краще з розпискою про отримання. Якщо вона надіслана факсом, її потрібно підтвердити поданням або надсиланням в оригіналі, підписаному позивачем [105].

Дослідник акцентує увагу на тому, що адміністративні суди Франції не мають права самотійно порушувати провадження, для цього необхідна позовна заява [44; 105].

В. А. Сьоміна, аналізуючи засади французької адміністративної юстиції, зауважує, що адміністративний суд у Франції не наділений правом порушити справу самотійно – її можна ініціювати лише позовом особи, а тому суд досліджує лише ті питання, котрі є в позові, і не може виходити за межі них, документів чи доводів, наведених у заяві, та тих аргументів, які

подані позивачем [190]. Але з цього правила є виняток – «з мотивів публічного порядку», згідно з яким суд може сам виявити ініціативу й скасувати адміністративний акт, прийнятий некомпетентним органом або поза межами, встановленими законом. У межах вирішення справи адміністративний суд встановлює наявність, зміст і реальне значення суб'єктивного права громадянина, яке порушене актом адміністрації і яке громадянин (юридична особа) обстоює перед судом.

Адміністративно-судовій процедурі притаманний принцип змагальності. Водночас суддя зобов'язаний відігравати активну роль у процесі, забезпечуючи громадянину правовий захист. Участь адвоката в судовому розгляді зазвичай не обов'язкова (за винятком таких випадків, як, наприклад, скарга з приводу відмови у призначенні помічника особі, що вважає себе жертвою неправомірного адміністративного акта). У процесі також беруть участь урядові комісари, які є незалежними, а їх завдання полягає в тому, щоб указати суддям на правові норми, що застосовуються до цієї справи. Комісари не представляють ні суд, ні адміністрацію, ні громадян, що оскаржують адміністративне рішення. Вони представляють закон, який має бути використаний під час розгляду справи. Підставами для звернення особи до адміністративного суду можуть бути некомпетентність особи, що видала адміністративний акт, недоліки форми, тобто недотримання формальних вимог, що пред'являються до акта, зловживання владою й порушення набутих прав. Кожна зі сторін має змогу ознайомитися з інформацією і будь-якими документами, наявними в справі [105].

Приймаючи рішення, адміністративний суд має ґрунтуватися лише на вимогах, які були вказані в позовній заяві, оскільки, як ми вже зазначали вище, він досліджує лише ті питання, які були перед ним поставлені в позові [105]. Причому у своїх рішеннях адміністративний суд зазвичай відзначає у своєму рішенні факт порушення адміністрацією конкретних прав [105]. Водночас в адміністративного судді відсутні права зобов'язати орган управління до будь-яких дій, оскільки він наділений лише правом накладання

заборони на вчинення ним певної діяльності, яка забезпечується штрафними санкціями [105]. Адміністрація зобов'язана виконати судові рішення й відновити порушені права. За умов скасування незаконних актів органів управління адміністрація має усунути наслідки їх дії, відновити порушені права й відшкодувати завданий збиток. У разі невиконання судового рішення на адміністрацію може бути покладено обов'язок сплати пені за кожен день прострочення його виконання [105].

Отже, аналіз побудови та діяльності адміністративної юстиції у Французькій Республіці дає підстави для неоднозначних висновків. З одного боку, адміністративне судочинство цієї країни означене високим рівнем професійності суддів, що досягається, серед іншого, шляхом відособлення адміністративних судів від судів загальної юрисдикції. Саме завдяки високому рівню компетентності адміністративних судів, як справедливо зауважує С. Ю. Войнолович, публічна адміністрація більше довіряє адміністративному суду, ніж загальному, оскільки вбачає, що перший з них більше обізнаний у роботі установи. Контроль французьких адміністративних судів більш дрібний, оперативний і послідовний, ніж контроль над адміністрацією загальних судів в інших країнах [27].

Однак, з іншого боку, ставлення громадськості до адміністративних судів як засобу захисту прав, свобод і законних інтересів її членів, неоднозначне, що обумовлено:

- по-перше, тісним зв'язком судів з владою. Очевидно, що така ситуація дає суттєві підстави сумніватися в неупередженості та об'єктивності судів;
- по-друге, формальна простота звернення до адміністративного суду суттєво ускладнена порядком визначення підсудності справ, що змушує громадянина під час подання позову до адміністративного суду звертатися по адвокатську допомогу;
- по-третє, начебто відносно простий та оперативний порядок судового вирішення адміністративних справ на практиці досить часто суттєво

затягується (приблизно до 2–2,5 років), що пов'язано як зі значною кількістю публічно-правових спорів [44], так і з наявністю низки формальних причин для його постійного відкладання. В. А. Сьоміна з цього приводу пише, що для адміністративного судового процесу Франції характерними є зловживання правилами процесу «на законних підставах» дозволяє затягти процес розгляду справи на місяці, а штрафні санкції становлять 100–1000 франків, і спритні адвокати на користь клієнта навмисно затягують судовий процес [190, с. 145];

– по-четверте, невисокий рівень виконання судових рішень в адміністративних справах [190, с. 145].

Також, на нашу думку, досить суперечливим є той факт, що закон дозволяє суду під час розгляду справи виходити за межі позовної заяви лише з мотивів забезпечення публічного блага. Адже адміністративне судочинство – це передусім форма захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, які не є суб'єктами владних повноважень, а отже, застосований в українському законодавстві підхід є більш справедливим, оскільки дозволяє суду під час вирішення справи виходити за межі позовних вимог з мотивів необхідності забезпечення ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів особі від протиправних дій суб'єктів владних повноважень.

Вартий уваги досвід організації і функціонування адміністративної юстиції у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН). Німецька модель адміністративної юстиції, як і французька, характеризується створенням спеціалізованих адміністративних судів, які формуються лише парламентом [190, с. 146–147]. Однак, на відміну від адміністративних судів Франції, адміністративні суди ФРН мають високий рівень автономності не лише від судів загальної юрисдикції, а й органів державної влади (виконавчої передусім) [6, с. 79].

Основний Закон ФРН гарантує широку систему правового захисту від будь-яких дій адміністративних органів управління. Якщо будуть порушені

права громадянина, він має право звернутися до суду зі скаргою на органи влади [216].

Цю конституційну гарантію у ФРН називають основним процесуальним правом, або вінцем правової держави. З цього випливають дві ключові вимоги судового захисту: повнота й ефективність [10].

Право звертатися до суду здійснюється через систему адміністративних судів, які існують на земельному та федеральному рівнях. Діяльність адміністративних судів регулюється спеціальним положенням, яке спирається на конституційно-правові норми і регулює найважливіші питання судового устрою і судочинства. Крім того, окремі питання діяльності адміністративних судів регулюються Законом про судочинство і нормами Цивільно-процесуального кодексу [216].

Згідно із законом, адміністративне судочинство ФРН складається із трьох судових інстанцій, дві з яких на рівні федеральних земель: адміністративний суд землі і вищий адміністративний суд землі; третя – федеральний адміністративний суд. Компетенція цих адміністративних судів поширюється зазвичай на територію діяльності відповідної влади, тобто адміністративного округу. У кожній федеральній землі є лише один вищий адміністративний суд, чим забезпечується єдине тлумачення земельного права [216].

Адміністративні суди цієї країни уповноважені вирішувати будь-які публічно-правові спори, окрім тих, що належать до галузі конституційного права, а також ті, що прямо віднесені законом до компетенції інших судів [4]. С. Ю. Войнолович з цього приводу зазначає, що адміністративні суди ФРН створені та діють для розгляду скарг фізичних і юридичних осіб на дії та акти органів державного управління, а також розв'язання спорів між органами місцевого самоврядування, якщо ці скарги і спори не відносяться до компетенції інших судів [27].

Важливим критерієм відмежування адміністративного від цивільного судочинства є відповідь на питання, чи йдеться в цьому разі про публічно-

правовий спір. Публічно-правовим вважається спір про правові наслідки застосування публічного права. Як мінімум один із суб'єктів правової дії повинен бути носієм державної влади [10].

Відповідно до Закону ФРН про адміністративно-судовий процес 1960 року, адміністративна юстиція не поширюється на акти:

- вищих федеральних органів (Федерального Президента, Федерального Уряду, Федерального Канцлера, федеральних міністрів);
- вищих органів суб'єктів федерації [4].

Такий підхід пояснюється тим, що згідно з позицією Федерального конституційного суду під публічною владою слід розуміти виконавчу владу, а не судову чи законодавчу [10].

Заяву до адміністративного суду може подати кожна фізична чи юридична особа, яка через правове розпорядження чи його застосування зазнала шкоди чи чекає її найближчим часом, а також кожна установа. Вона повинна бути спрямована проти установи чи закладу, які видали це правове розпорядження [216].

Причому право на звернення до адміністративного суду у ФРН, за загальним правилом, особа може реалізувати лише після того, як її скаргу не було задоволено в адміністративному порядку [6, с. 82].

Здійснення адміністративного судочинства передбачає досягнення таких цілей:

- захист суб'єктивних публічних прав громадян (тобто прав, якими наділений громадянин щодо держави);
- об'єктивний контроль за адміністрацією (який одночасно можна розглядати як результат індивідуальних позовів);
- реалізація вимог правової держави;
- удосконалення законодавства і його застосування з урахуванням змін у техніці, економіці, соціальній сфері;
- підтримання правової стабільності у ФРН [10].

Законодавство не містить визначеного переліку адміністративно-правових позовів. Основний закон вимагає повного адміністративно-правового захисту, що зобов'язує суди приймати до розгляду будь-які адміністративно-правові позови, незалежно від конкретної форми. У сфері індивідуального судового захисту норми регулюють такі позови: про оскарження; про примус до виконання; про зізнання. За допомогою позову про оскарження скажник бажає припинити дію певного адміністративного акту. Метою позову про примус до виконання є, навпаки, прийняття відповідного адміністративного акта. Урегульованим є також позов про зізнання. За допомогою цього позову можна з'ясувати в судовому порядку, чи є відповідне адміністративно-правове відношення чи його нема, чи є нікчемний цей адміністративно-правовий акт [10].

Отже, на підставі аналізу досвіду діяльності адміністративної юстиції ФРН можна виокремити низку цікавих і корисних для врахування в українському адміністративному судочинстві моментів:

- не вважається обмеженням принципу доступності до правосуддя встановлення обов'язковості врегулювання публічного конфлікту в адміністративному порядку, перш ніж звернутися з ними до адміністративного суду;

- відсутня чітко визначена форма звернення до суду – це може бути позовна заява, адміністративний позов, скарга, заява тощо. У будь-якому разі суд повинен прийняти звернення до розгляду, якщо його предмет належить до компетенції адміністративного суду;

- здійснюючи свої повноваження, адміністративний суд спочатку перевіряє правомірність рішення адміністрації. Перевіряється дотримання адміністрацією принципів верховенства закону та заснованості на законі. Причому суд з'ясовує, чи не порушила адміністрація норми діючих законів і чи є законні підстави для її дій.

Адміністрація має простір для дій у тих випадках, якщо правові норми в описі фактичних обставин чи правових наслідків містить «відкриті» формулювання:

1) щодо фактичних обставин норми законів часто містять нечіткі правові поняття, які потребують подальшої конкретизації. Конкретизація цих норм відбувається під час застосування законів адміністративними органами. Таким чином, створюється відповідний простір для дій;

2) законодавець може розширити цей простір, наділивши адміністрацію правом діяти на власний розсуд під час вибору правових наслідків. Таким чином, адміністрація отримує додатковий вільний простір, у межах якого може обирати одне з кількох можливих правових наслідків [10].

Вартий уваги також досвід у цій сфері сусідньої з Україною Польщі. Тут адміністративні суди також створюються та функціонують з метою забезпечення захисту громадян від протиправних дій, рішень публічної адміністрації. Розгляд адміністративних спорів у Польщі знаходиться за межами компетенції загальних судів, він побудований за континентальною моделлю адміністративної юстиції. Для вирішення справ цієї категорії законодавець створив особливий юрисдикційний орган – Вищий адміністративний суд, який знаходиться в столиці країни (м. Варшава) й має декілька відділень, розташованих у низці польських воєводств. Суддів призначає Президентом Польщі за пропозицією польської ради юстиції. Законодавство пред'являє до кандидатів у судді низку умов, зокрема польське громадянство, наявність вищої юридичної освіти, досягнення 35-річного віку, не менше ніж 10-річний стаж роботи на адміністративній посаді або в якості судді, прокурора, нотаріуса, адвоката, а також володіння високим рівнем знань у сфері державного управління й адміністративного права (ст. 6 Закону про Вищий адміністративний суд) [17, с. 18–19]. За діяльністю судів у сфері ухвалення рішень наглядає Верховний суд, але контроль над їх адміністративною діяльністю здійснює Міністр юстиції [10].

Предметом розгляду в адміністративному суді може бути не лише дія, а й бездіяльність управлінського органу, який не вирішив віднесене до його відання питання в установлений термін [17].

Правом подання скарги закон наділяє, по-перше, сторону адміністративного процесу, якою зазвичай є фізична або юридична особа, інтереси якої порушені цим процесом або яке вимагає від органу державного управління відповідних дій у зв'язку зі своїми правами, інтересами або обов'язками [17]. По-друге, до вповноважених осіб закон відносить громадські організації, що брали участь в адміністративному провадженні. По-третє, уповноваженим суб'єктом може бути прокурор, який виносить протест щодо незаконного, на його думку, адміністративного акта (ст. 197 АПК) [17].

Адміністративний суд функціонує на підставі спеціального регламенту, що детально регулює порядок його діяльності: прийом громадян та ознайомлення їх з необхідними документами й матеріалами в справі; дії суду після отримання відповідної скарги; повідомлення зацікавлених осіб про судові засідання; процедуру його проведення; вимоги, що пред'являються до судового рішення, й ціла низка інших питань процесуального характеру [17, с. 19].

Декілька слів слід сказати про адміністративну юстицію в країнах англосаксонської правової системи, адже всі зазначені вище держави належать до романо-германської. Яскравим представником означеної англосаксонської правової системи є Велика Британія, у якій вважається, що адміністрація повинна підкорятися тим самим принципам, що й громадяни, що вона підпадає під дію тих самих правових норм, а суперечки з її участю вправі розглядати загальногромадянські суди. У зв'язку з цим спеціалізовані органи, створювані для розгляду адміністративних спорів, не можуть замінювати собою суди [4]. Тривалий час у цій країні відкидали ідею адміністративної юстиції; вважалося, що традиційна судова система здатна вирішити всі суперечки. Однак на початку XX століття, коли суди виявилися

неспроможними розглянути значну кількість справ у сфері економіки й соціальних відносин, органи виконавчої влади стали утворювати підпорядковані їм адміністративні трибунали для досудового розгляду спорів [4]. У процесі становлення й розвитку адміністративної юстиції в Сполученому королівстві виявилися певні переваги адміністративних трибуналів:

- більш швидкий, ніж у судах, розгляд справи;
- менш формалізована й дешевша процедура;
- вищий професіоналізм у питаннях управління, що дозволяє знаходити ефективні рішення, застосовні до конкретного випадку;
- територіальна доступність трибуналів для громадян [4].

Модернізація державного управління у Великій Британії та конституційні реформи кінця ХХ століття зберегли адміністративні трибунали як одну з форм адміністративної юстиції і навіть спробували розширити їх вплив на правову систему країни [4].

Сьогодні в цій країні адміністративні справи розглядаються судами загальної юрисдикції за загальними правилами цивільного судочинства. Будь-яка особа має право звернутися до загального суду зі скаргою на дії або рішення публічної адміністрації. Якщо є підстави вважати, що дії публічної адміністрації необґрунтовані та незаконні, то суд повинен прийняти скаргу до провадження та надати юридичну оцінку вказаним у скарзі фактам [10].

Суди загальної юрисдикції поширюють свої наглядові повноваження щодо адміністративних органів у таких випадках:

- якщо публічна адміністрація перевищила свої повноваження та компетенцію;
- якщо публічна адміністрація, не перевищуючи повноважень, здійснює правозастосовну діяльність з порушенням законів [10].

Особа, яка вважає, що дії (бездіяльність) публічної адміністрації завдали їй шкоду або порушили її права та інтереси, може звернутися до суду загальної юрисдикції у випадках:

- 1) передбачених загальним правом (чи приватним, цивільним правом);
- 2) коли громадянин залежно від спеціальних підстав, встановлених у законі, оскаржує до суду рішення публічної адміністрації;
- 3) коли громадянин обґрунтовує своє звернення, посилаючись на право Високого суду здійснювати судовий контроль та переглядати рішення публічної адміністрації [6, с. 84; 10].

Важливою особливістю судового захисту у Великій Британії прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправної поведінки суб'єктів владних повноважень є те, що закон не встановлює якихось обмежень щодо втручання судді в діяльність такого суб'єкта з метою перевірки законності його діяльності. Таким чином, можна стверджувати, що суд у своїх повноваженнях щодо вирішення адміністративної справи не обмежений лише позовними вимогами. Суди вправі на власний розсуд визначати, які дії або рішення можуть ними розглядатись. Судовий захист у цих випадках реалізується за допомогою таких засобів:

- судовий наказ, що забороняє вчиняти дії, які не належать до компетенції публічної адміністрації за законом;
- присудження відшкодування збитку;
- судовий наказ, що забороняє публічній адміністрації вчиняти дії з перевищенням владних повноважень;
- судовий наказ, що зобов'язує публічну адміністрацію вчинити встановлені законом дії;
- судовий наказ, який зобов'язує публічну адміністрацію доставити до суду затриману ними особу й пояснити причину арешту;
- судовий наказ, що забезпечує витребування справи з провадження нижчого суду для його розгляду у вищому суді [10].

Отже, підбиваючи підсумки проведеного в цьому підрозділі дослідження, можемо з упевненістю констатувати, що українське адміністративне судочинство загалом відповідає тим засадам і принципам, що визнані пріоритетними в системах адміністративної юстиції зарубіжних

країн, а в деяких аспектах є навіть більш прогресивним. Водночас у низці зарубіжних країн досить активно використовуються квазісудові інститути, у тому числі для вирішення адміністративних спорів, зокрема тих, що виникають на тлі податкових і господарських відносин. Поряд з обов'язковістю процедури врегулювання публічного-правового конфлікту в адміністративному порядку, використання квазісудових органів дозволить суттєво знизити навантаження на адміністративні суди. Наголошено на доцільності врахування досвіду ФРН стосовно того, що форма звернення до адміністративного суду не є суттєвою для реалізації права на судовий захист (ідеться не про документальну форму, а про форму вираження вимог, тобто позов, скаргу, заяву тощо). Якщо предмет цього звернення належить до компетенції означеного суду і його (звернення) зміст викладено належним чином, воно має бути вирішене судом [167].

Висновки до розділу 3

1. Аналіз положень КАС України засвідчив, що ним передбачено декілька різновидів публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких адміністративним судом викликає потребу в здійсненні специфічного врегулювання нормативними приписами, що виявляється у: встановленні порядку й умов розгляду та вирішення таких правових конфліктів; спеціальних строків звернення до суду, реалізації окремих процесуальних стадій та їх складових; суб'єктному складі адміністративних процесуальних правовідносин. Обґрунтовано, що розподіл адміністративних справ на окремі різновиди здійснюється на підставі критеріїв складності, терміновості та віднесення справи до типових і зразкових.

Обґрунтовано необхідність закріплення в положеннях КАС України як способу захисту поряд із визнанням нечинним нормативно-правового акта визнання його нікчемним. Це пов'язано з тим, що чинний процесуальний

закон сформульовано так, що навіть якщо нормативно-правовий акт явно дефектний, протиправний від моменту свого прийняття, наслідки, які він спричинив, до моменту його визнання нечинним, все одно матимуть юридичну силу. Саме тому наведений підхід не відповідає принципу верховенства права, адже цей акт за своєю суттю був протиправним, що порушував права, свободи чи законні інтереси осіб, від початку свого існування, а не став таким згодом через певні зміни в законодавстві. Таким чином, його слід визнавати нікчемним, а не недійсним.

Встановлено, що вимоги щодо процесуального оформлення звернення органів доходів і зборів має певні зауваження. По-перше, це власне назва, адже органу держави з такою назвою в Україні на сьогодні не існує. Вважаємо, що в назві й тексті ст. 283 КАС України слід використати термін «контролюючі органи, що реалізують державну фіскальну політику». По-друге, ст. 283 КАС єдина, у якій ідеться не про позовну заяву як форму звернення до адміністративного суду, а просто про заяву. Такий підхід вочевидь зумовлений тим, що за цією категорією як такого спору немає, а контролюючі органи звертаються до суду з метою санкціонування законності їхніх рішень та дій у встановлених випадках. Однак, як свідчить аналіз положень процесуального законодавства та практики його застосування адміністративними судами, звернення контролюючих органів здебільшого має здійснюватися не у вигляді звичайної заяви, а у формі позовної заяви, що свідчить про необхідність внесення відповідних змін до ст. 283 КАС України. Крім того, з огляду на приписи ст. 87 Податкового кодексу України, а також ураховуючи те, що в ст. 283 КАС України немає жодної вказівки про те, щодо кого здійснюється передбачений нею порядок, можемо дійти висновку, що вона стосується як юридичних, так і фізичних осіб – платників податків. Саме тому доцільно закріпити п. 5 ч. 1 ст. 283 КАС України в такій редакції: «стягнення коштів за податковим боргом, окрім випадків, коли боржником є фізична особа».

Унаслідок комплексного аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України констатовано, що порядок звернення до адміністративного суду з позовною заявою за окремими категоріями публічно-правових спорів урегульований більш-менш якісно. Водночас зазначені вище недоліки, неточності й колізії в окремих статтях цього Кодексу засвідчують, що його нова редакція успадкувала низку недоліків і прогалин від попередньої.

2. Аналіз побудови та діяльності адміністративної юстиції у Французькій Республіці дало підстави для неоднозначних висновків. Так, адміністративне судочинство цієї країни означене високим рівнем професійності суддів, що досягається, серед іншого, шляхом відособлення адміністративних судів від судів загальної юрисдикції. Крім того, досить суперечливим є той факт, що закон дозволяє суду під час розгляду справи виходити за межі позовної заяви лише з мотивів забезпечення публічного блага. Адже адміністративне судочинство – це передусім форма захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, які не є суб'єктами владних повноважень, а отже, застосований в українському законодавстві підхід є більш справедливим, оскільки дозволяє суду під час вирішення справи виходити за межі позовних вимог передусім з мотивів необхідності забезпечення ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від протиправних дій суб'єктів владних повноважень.

Аналіз досвіду діяльності адміністративної юстиції у ФРН дозволив виокремити низку цікавих і корисних для врахування в українському адміністративному судочинстві моментів: не вважається обмеженням принципу доступності до правосуддя встановлення обов'язковості врегулювання публічного конфлікту в адміністративному порядку, перш ніж звернутися з ними до адміністративного суду; відсутня чітко визначена форма звернення до суду – це може бути позовна заява, адміністративний позов, скарга, заява тощо. У будь-якому разі суд повинен прийняти

звернення до розгляду, якщо його предмет належить до компетенції адміністративного суду.

Обґрунтовано, що українське адміністративне судочинство загалом відповідає тим засадам і принципам, що визнані пріоритетними в системах адміністративної юстиції зарубіжних країн, а в деяких аспектах є навіть більш прогресивним. Водночас акцентовано увагу на тому, що в низці зарубіжних країн досить активно використовуються квазісудові інститути, у тому числі для вирішення адміністративних спорів, зокрема тих, що виникають на тлі податкових і господарських відносин. Поряд з обов'язковістю процедури врегулювання публічного-правового конфлікту в адміністративному порядку, використання квазісудових органів дозволить суттєво знизити навантаження на адміністративні суди. Наголошено на доцільності врахування досвіду ФРН стосовно того, що форма звернення до адміністративного суду не є суттєвою для реалізації права на судовий захист (ідеться не про документальну форму, а про форму вираження вимог, тобто позов, скаргу, заяву тощо). Якщо предмет цього звернення належить до компетенції означеного суду і його (звернення) зміст викладено належним чином, воно має бути вирішене судом.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає в тому, щоб визначити сутність та особливості позовної заяви як основної форми звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, основні з них такі:

1. Проведений історико-правовий аналіз генези розвитку правових засад звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів особи в публічних правовідносинах дав змогу встановити, що окремі аспекти адміністративної юстиції набули нормативно-правового регулювання наприкінці XIX – початку XX століття, що пов'язано із початком формування наукових поглядів на проблематику функціонування цього інституту.

З'ясовано, що одним із найскладніших періодів розвитку правових засад інституту звернення особи до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів у публічних правовідносинах став радянський, у межах якого єдиною формою такого захисту був адміністративний порядок. Визначено, що на початковому етапі послаблення тоталітарного режиму форма захисту прав, свобод та інтересів особи застосовувалась у досить обмеженому колі випадків і реалізовувалась у межах цивільного процесу, проте це стало важливим кроком у напрямку становлення гарантій захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах. Закладенню правових засад звернення особи до суду як засобу захисту її прав, свобод та інтересів сприяли демократичні процеси періоду перебудови, які збереглися й після проголошення Україною незалежності. Першим кроком до комплексного та системного вирішення питання організації та функціонування адміністративного судочинства в нашій країні стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, що зумовило

формування нормативних основ звернення особи до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів у публічних правовідносинах.

2. Принципами звернення до адміністративного суду визнано обумовлені об'єктивно існуючими закономірностями та потребами суспільного життя науково обґрунтовані, прямо чи опосередковано закріплені на нормативно-правовому рівні вихідні ідеї, на яких базується інститут звернення до адміністративного суду. Зазначені ідеї виявляються у відповідних імперативних нормативних положеннях, які характеризують сутність і призначення вказаного інституту. Принципи звернення до адміністративного суду слід поділяти на загальні та спеціальні. До загальноправових належать принципи: верховенства права; законності; доступності правосуддя; розподілу юрисдикцій; судового контролю за діяльністю органів і посадових осіб публічної адміністрації. Натомість спеціальними принципами звернення до адміністративного суду визнано: диспозитивність; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження справи; гласність; неприпустимість зловживання процесуальними правами; обов'язковість судового рішення.

3. Правовими засадами звернення до адміністративного суду запропоновано вважати юридично значущі умови й обставини, які визначають формальний і змістовий аспекти цього інституту. Вказані правові засади складаються із: нормативно-правового підґрунтя; суб'єктів звернення до адміністративного суду; суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів; об'єкта звернення до адміністративного суду; публічно-правового спору (адміністративно-правового спору).

4. Встановлено, що тривалий час як на законодавчому рівні, так і в наукових колах, у контексті адміністративних юрисдикційних процедур, а також у межах судового процесу звернення осіб щодо захисту їхніх прав, свобод чи законних інтересів іменували скаргою. Заміна в національному законодавстві скарги як форми звернення в адміністративних справах на позовну заяву (адміністративний позов) є цілком виправданим кроком,

оскільки саме позовна заява, на відміну від скарги, виражає притаманну адміністративному судовому процесу рівність і змагальність сторін публічно-правового спору. Скарга, як форма звернення до адміністративного суду, згідно з чинним законодавством, застосовується лише в межах інститутів апеляційного та касаційного оскарження в адміністративних справах.

На підставі аналізу положень чинного процесуального законодавства виокремлено такі види звернення до адміністративного суду: 1) заяви по суті справи (категорія, що об'єднує процесуальні документи, з яких розпочинають процес) – у них визначено предмет спору, вказано позиції та вимоги сторін з приводу спірної ситуації; 2) заяви з процесуальних питань, конкретизація вимог яких у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України покликана забезпечити оперативність судового процесу та його сконцентрованість виключно на сутності предмета спору, запобігти можливим випадкам зловживання з боку сторін своїми процесуальними правами з метою затягування процесу шляхом подання до суду необґрунтованих заяв.

5. Найбільш доцільним для пояснення сутності позовної заяви в адміністративному судочинстві визнано матеріально-процесуальний підхід, за якого позов постає як логічне поєднання матеріальної (зверненої до відповідача) та процесуальної (зверненої до суду) вимог. На підставі цього сутність позовної заяви в адміністративному судочинстві визначено як дуалістичне явище, тобто таке, у якому поєднано процесуальний і матеріально-правовий аспекти, що дозволяє залежно від ситуації й контексту тлумачити її (позовну заяву) як: вимогу; засіб чи інструмент; процесуальний документ; процесуальну дію.

Виокремлено такі основні ознаки позовної заяви до адміністративного суду: є процесуальним документом; слугує підставою для порушення та розгляду справи в порядку адміністративного судочинства як форми захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах; її метою є захист прав, свобод і законних інтересів позивача чи іншої особи

(осіб), в інтересах яких подається позовна заява; її підґрунтям слугує публічно-правовий спір, за результатами вирішення якого суд приймає рішення про забезпечення зазначеного вище захисту; вона має внутрішню структуру, що надає позовній заяві вигляду цілісного, змістового й цілеспрямованого акта як у документальному, так і функціональному контексті.

Позовні заяви в адміністративному судочинстві запропоновано класифікувати за таким критерієм як суб'єкт звернення, що дає змогу виокремити: позов; позовну заяву; адміністративний позов; заяву. Залежно від наявності в суб'єкта звернення власного інтересу в справі, позовні заяви до адміністративного суду класифіковано на: позови, подані на захист власних прав, свобод та інтересів; позови, подані на захист прав, свобод та інтересів інших осіб. З огляду на правила адміністративної юрисдикції в публічно-правових спорах позовні заяви до адміністративного суду розподілено на ті, що: визначені правилами предметної юрисдикції; встановлені територіальною підсудністю.

6. Зауважено, що елементи позовної заяви слід розглядати як її обов'язкові частини, які в комплексі забезпечують єдність, зрозумілість і чітку спрямованість цього звернення до суду саме як матеріально-процесуальної вимоги. Основними системоутворюючими елементами позовної заяви в адміністративному судочинстві є її предмет, який має і матеріально-правовий, і процесуальний аспекти, та підстави, якими обґрунтовується позов. Відсутність принаймні одного з цих елементів позбавляє позовну заяву, як вимогу, необхідного змісту.

7. Встановлено, що практична реалізація вказаного вище права особи звернутися до суду здійснюється на підставі вимог процесуального закону до форми та змісту позовної заяви. Позовна заява стає офіційним процесуальним документом після того, як суд її прийме і належним чином зареєструє, що передбачає включення цього документа в процес документообігу в суді та пов'язує його з роботою суду як офіційної установи.

Причому документами процесуального характеру вважають документи, що надходять від учасників процесу (тобто не лише ті, які постановляються судом) і в яких фіксуються їх дії та рішення з приводу реалізації своїх прав, інтересів, повноважень у судовому процесі. Таким чином, позов як процесуальний документ виражає намір (ініціативу) позивача розпочати судовий процес з метою отримання судового захисту.

Аргументовано положення, згідно з яким важливим моментом оформлення позовної заяви до адміністративного суду є викладення її змісту. Причому зміст позовної заяви слід відрізнити від змісту позовних вимог: перше – це те, з чого безпосередньо складається заява як процесуальний документ згідно із законом. Від змісту позовної заяви залежать дії судді під час вирішення питання про відкриття провадження в справі, проведення подальших підготовчих дій для розгляду справи в судовому засіданні та під час її розгляду по суті, у тому числі про її судову юрисдикцію та підсудність, про визначення обставин, що мають значення для її вирішення, а також про залучення до процесу інших осіб, дослідження доказів тощо.

На підставі результатів аналізу статистичних даних щодо причин неприйняття адміністративним судом позовних заяв до свого провадження констатовано, що в різні роки такі показники коливаються залежно від кількості матеріалів, які надходили до суду, а також від інших показників здійснення правосуддя (зміна процесуального законодавства, укомплектованість судів, рівень навантаження на одного суддю та інших показників). Виокремлено три групи підстав неприйняття судом позовних заяв до розгляду: вони підлягають поверненню заявнику; за ними має бути відмовлено у відкритті провадження; залишаються без розгляду. Встановлено, що найбільш поширеною підставою повернення позовної заяви заявнику є неусунення недоліків позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк. Проаналізовано недоліки позовної заяви, які запропоновано поділити на формальні та змістові.

8. Доведено, що Кодексом адміністративного судочинства України передбачено декілька різновидів публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких адміністративним судом викликає потребу в здійсненні специфічного врегулювання нормативними приписами, що виявляється у: встановленні порядку й умов розгляду та вирішення таких правових конфліктів; спеціальних строків звернення до суду, реалізації окремих процесуальних стадій та їх складових; суб'єктному складі адміністративних процесуальних правовідносин. Обґрунтовано, що розподіл адміністративних справ на окремі різновиди здійснюється на підставі критеріїв складності, терміновості та віднесення справи до типових і зразкових.

Обґрунтовано необхідність закріплення в положеннях Кодексу адміністративного судочинства України як способу захисту поряд із визнанням нечинним нормативно-правового акта визнання його нікчемним. Це пов'язано з тим, що чинний процесуальний закон сформульовано так, що навіть якщо нормативно-правовий акт явно дефектний, протиправний від моменту свого прийняття, наслідки, які він спричинив, до моменту його визнання нечинним, все одно матимуть юридичну силу.

Висловлено зауваження стосовно вимог щодо процесуального оформлення звернення органів доходів і зборів. З огляду на це, запропоновано внести зміни до ст. 283 Кодексу адміністративного судочинства України, передбачивши в ній положення про: позовну заяву замість заяви; контролюючі органи, що реалізують державну фіскальну політику, замість органів доходів і зборів; стягнення коштів за податковим боргом, крім випадків, коли боржником є фізична особа.

Унаслідок комплексного аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України констатовано, що порядок звернення до адміністративного суду з позовною заявою за окремими категоріями публічно-правових спорів урегульований більш-менш якісно. Водночас зазначені вище недоліки, неточності й колізії в окремих статтях цього

Кодексу засвідчують, що його нова редакція успадкувала низку недоліків і прогалин від попередньої.

9. Здійснений аналіз зарубіжного досвіду звернення особи до органів адміністративної юстиції, зокрема таких країн, як Франція, Німеччина, Польща, Велика Британія дає змогу стверджувати, що українське адміністративне судочинство загалом відповідає тим засадам і принципам, що визнані пріоритетними в системах адміністративної юстиції зарубіжних країн, а в деяких аспектах є навіть більш прогресивним. Наголошено на тому, що в низці зарубіжних країн досить активно використовуються квазісудові інститути, у тому числі для вирішення адміністративних спорів, зокрема тих, що виникають на тлі податкових і господарських відносин. Поряд з обов'язковістю процедури врегулювання публічного-правового конфлікту в адміністративному порядку, використання квазісудових органів дозволить суттєво знизити навантаження на адміністративні суди. Наголошено на доцільності врахування досвіду Федеративної Республіки Німеччина стосовно того, що форма звернення до адміністративного суду не є суттєвою для реалізації права на судовий захист (йдеться не про документальну форму, а про форму вираження вимог, тобто позов, скаргу, заяву тощо). Якщо предмет цього звернення належить до компетенції означеного суду і його (звернення) зміст викладено належним чином, воно має бути вирішене судом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административная юстиция в Западной Европе. 1. Административная юстиция во Франции / Н. О. Куплеваский. Харьков : Унив. тип., 1879. 230 с.
2. Административное судопроизводство : учебник / В. В. Ярков, А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко и др. М. : Статут, 2016. 560 с. URL: http://kommentarii.org/2017/administrativnoe_sudoproizvodstvo/page40.html.
3. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. Харьков : Изд-во НУВД, 2001. 352 с.
4. Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. М. : Юрайт, 2014. 364 с.
5. Административный процесс : учебное пособие / В. В. Волкова и др. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015. 175 с. URL: https://stud.com.ua/3013/pravo/struktura_administrativnogo_protseesu.
6. Адміністративна юстиція : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Георгієвський. Харків : НЮА, 2003. 185 с.
7. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
8. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.
9. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
10. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1 : Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.

12. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
13. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с. URL: <https://lektsii.org/5-35135.html>.
14. Аналіз причин скасування ухвал судів І інстанції з направленням справи для продовження розгляду, проведений Житомирським апеляційним адміністративним судом за 2014 рік. URL: <http://zaas.gov.ua/sudova-statystyka-ta-analityka/uzahalnennia-sudovoi-praktyky/581-analiz-prychyn-skasuvannia-ukhval-sudiv-i-instantsii-z-napravlenням-spravy-dlia-prod>.
15. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році. *ВАС України* : [сайт]. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analitika_2016_text/.
16. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у першому півріччі 2017 року. *ВАС України* : [сайт]. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglyad_stany_admin_sud_2017/.
17. Апаров А. М. Польський досвід організації адміністративної юстиції. *Держава та регіони*. 2013. № 3. С. 16–21. (Серія «Право»).
18. Балюк М. І., Луспеник Д. Д. Практика застосування цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у питаннях і відповідях). Коментарії, рекомендації, пропозиції. Харків, 2008. 708 с.
19. Беляневич Е. А. К вопросу о понятии административного иска по процессуальному праву Украины. *Иски и судебные решения* : сб. ст. / рук. авт. кол., отв. ред. М. А. Рожкова. М. : Статут, 2009. С. 134–160.
20. Берлач А. Адміністративний процес у європейському викладі: від теорії до практики : рецензія. *Право України*. 2013. № 10. С. 358–363.
21. Братель О. Позов – цивільний процесуальний та матеріально-правовий юридичний факт. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 1. С. 3–10.

22. Бруно Л. Свобода и закон. М. : ИРИСЭН, 2008. 308 с.
23. Бюджетна система України : навч. посіб. / Пасічник Ю. В. та ін. Київ : Знання-Прес, 2006. 607 с. URL: <https://pidruchniki.com/12120124/finansii/getmanschina>.
24. Валігура К. Ю. Верховенство права як принцип сучасного правопорядку. *Сучасні виклики українського права у контексті європейської інтеграції*. 2016. № 3. С. 6–10.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
26. Виткаускас Д., Диков Г. Защита права на справедливое судебное разбирательство в рамках Европейской конвенции о защите прав человека. Серия пособий Совета Европы. Воронеж : Элист, 2014. 211 с.
27. Войнолович С. Ю. Зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. URL: http://www.pap.in.ua/3-2_2013/7/Voinolovych%20S.Yu..pdf.
28. Газета «Правда». 1989. № 316. 12 листоп.
29. Гайворонський В. Конституційний принцип верховенства права. *Право України*. 2003. № 5. С. 26–31.
30. Галайчук В. Право на судовий захист і право на звернення до суду: чи збігаються вони? URL: <https://hillmont.com.ua/ukr/wp-content/uploads/2018/02/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%82%D1%8C%D1%81%D1%8F-%D0%B2%D0%BE%D0%BD%D0%B8.pdf>.
31. Гетьманцев Д. Новий КАС України. ТОП 10 ляпів реформи судового процесу в частині податкових спорів. *Taxlink*. URL: <https://taxlink.ua/ua/blog/novij-kas-ukraini-top-10-lyapiv-reformi-sudovogo-p.htm#hcq=3yImrdr> <https://taxlink.ua/ua/blog/novij-kas-ukraini-top-10-lyapiv-reformi-sudovogo-p.htm>.
32. Гілін Є. О. Адміністративно-правові основи впровадження інноваційних технологій управління в діяльність органів місцевого

самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 20 с.

33. Гнап Д. Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду. *Форум права*. 2015. № 1. С. 48–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

34. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. СПб. : Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. 370 с.

35. Головатий С. П. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184. URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Holovathy_RoL.pdf.

36. Гражданский процесс : учебник / под ред. В. В. Комарова. Харьков : Одиссей, 2001. 704 с.

37. Гражданское процессуальное право России : учебник / отв. ред. М.С. Шакарян. 2-е изд., испр. и доп. М. : Былина, 1998. 504 с.

38. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Київ, 2005. 19 с.

39. Гуржій Т. О. Сутність адміністративно-процесуального права. *Міжнародний юридичний вісник*. 2014. Вип. 1. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp_2014_1_3.

40. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.

41. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський та ін. Вид. 2-ге, доповн. та переробл. Київ : Атіка, 2003. 576 с

42. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.

43. Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» («Венеціанська комісія») від 4 квітня 2011 року № 512/2009. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.

44. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 151–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmpp_2014_1_17.
45. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
46. Єресько Л. Верховенство права як результат судової практики: погляди А. Дайсі. *Юридична Україна*. 2016. № 11–12. С. 68–81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2016_11-12_12.
47. Жидецька В. В. Проблемні питання в оскарженні нормативно-правових актів. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 99–106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_4_24.
48. Забезпечення прав юридичних осіб в адміністративних провадженнях : монографія / Т. О. Коломоєць, В. Г. Лукашевич, Ю. А. Дорохіна. Київ : Істина, 2011. 176 с.
49. Загальна декларація прав людини : міжнар. док. від 10 груд. 1948 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
50. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.
51. Загальне діловодство: теорія та практика керування документацією із загальних питань : навч. посіб. 4-те вид., виправл. та доповн. Київ : Ліра-К, 2014. 624 с. URL: https://pidruchniki.com/1228112860534/dokumentoznavstvo/ofitsiyni_dokumenti.
52. Зеленцов А. Б. Теоретические проблемы административного иска. *Правоведение*. 2005. № 6. С. 26–41. URL: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1220783>.

53. Зразок позовної заяви / Одеський окружний адміністративний суд : [сайт]. URL: https://adm.od.court.gov.ua/sud1570/gromadyanam/proc_doc/proc_doc1.

54. Иск в гражданском судопроизводстве : сборник / О. В. Исаенкова, А. А. Демичев, Т. В. Соловьева, Н. Н. Ткачева ; под ред. О. В. Исаенковой. М. : ВолтереКлувер, 2009. 216 с.

55. Іваненкова Н. Перешкоди в доступі починаються з моменту подання до суду позовної заяви (йтиметься про цивільне провадження). URL: <https://blog.liga.net/user/nivanenkova/article/27233>.

56. Історія розвитку адміністративного судочинства України. URL: <http://zaas.gov.ua/systema-administratyvnykh-sudiv/istoriia-rozvytku-administratyvnoho-sudochynstva-ukrainy.html>.

57. Історія української Конституції. Українська правнича фундація / упоряд.: А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко; вст. ст. С. П. Головатий. Київ : Право, 1997. 443 с.

58. Калюжний Р. А. Римське приватне право : курс лекцій. Київ : Істина, 2005. 144 с. URL: https://www.pravo.vuzlib.su/book_z084_page_14.html.

59. Карпа М. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3. С. 26–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_6.

60. Картузова І. Поняття, елементи та види адміністративного позову. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 94–101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2013_3_18.

61. Ківалов С. В. Адміністративний позов як категорія адміністративного права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 7–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_74_4.

62. Ківалов С. В. Принципи адміністративного судочинства України як основоположні засади формування адміністративної юстиції. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов,

Ю. М. Оборотов, Л. Р. Біла та ін. Одеса : Юрид. літ., 2005. Вип. 26. С. 5–18.
URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/577/26%20Kivalov%20Pryncypy%20admin%20sudo4instva.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

63. Ківалов С. В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 59. С. 7–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_59_2.

64. Клейман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой. *Социалистическая законность*. 1946. № 9. С. 10–18.

65. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 596 с.

66. Ковалів М. В. Судовий контроль як гарантія забезпечення прав і свобод громадян. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2011/11kmvtsg.pdf.

67. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. Вип. 4. С. 174–184. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2014_4_20.

68. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20110113>.

69. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 30–63. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632/>.

70. Козюбра М. І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки*. Т. 64. Юридичні науки. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6972/Kozyubra_Pry%60ncy%60py%60_verhovenstva.pdf?sequence=1&isAllowed.

71. Коліушко І., Куйбіда Р. Відкритий лист до Президента. *Інформаційний центр «Майдан Моніторинг* : [сайт]. URL: <http://www.maidan.org.ua/static/mai/1114763034.html>
72. Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 536 с.
73. Коломієць В. Як скасувати підзаконний акт, якщо є проблема строків його оскарження. URL: http://open-court.org/blog/Vitali_Kolomiets_Law_firm_Orekhovskiy_Kolomiets/yak-skasuvaty-pidzakonnyy-akt-yakshcho-e-problema-strokiv-yogo-oskarzh/.
74. Коломоєць Т. Визначеність поняття «адміністративний процес» – умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (у тому числі судової) діяльності. *Слово Національної школи суддів України*. 2012. № 1. С. 153–160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2012_1_18.
75. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнар. док. від 04 листоп. 1950 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
76. Конституція ССРСР: політико-правовий коментарий / под ред. Б. Н. Пономарева. М., 1982. 398 с.
77. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.
78. Конституція (Основний Закон) України : Закон України від 20 квіт. 1978 р. № 888-IX. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
79. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
80. Копнин П. В. Диалектика как логика и теория познания. Опыт логико-гносеологического исследования. М. : Наука, 1973. 129 с.

81. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
82. Кримінальний процес України. Загальна частина : підручник / за ред. В. М. Тертишника. Київ : Алерта, 2014. 440 с. URL: https://pidruchniki.com/1541010459241/pravo/protseusualni_dokumenti_vidi_zmist_struktura_logika.
83. Кузьмін Р., Юлдашев О. Складові принципу верховенства права. URL: https://revolution.allbest.ru/law/00278045_0.html.
84. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
85. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с. URL: https://pidruchniki.com/1335102247572/pravo/subyekti_administrativnogo_protseusu.
86. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.
87. Логінов О. А., Штефан О. О. Цивільний процес України. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 368 с.
88. Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 90–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2013_4_12.
89. Матат Ю. І. Право на доступ до правосуддя: європейський досвід та проблеми забезпечення в Україні. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1419%3A081216.
90. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Воронеж, 1998. 223 с.
91. Мирошниченко Ю. М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика. *Судова апеляція*. 2008. № 3. С. 89–95.

92. Митний кодекс України : Закон України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
93. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : міжнар. док. від 18 трав. 1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643.
94. Науково-практичний коментар Цивільно-процесуального кодексу УРСР. Київ : Вид-во політ. літ. України, 1979.
95. Національний стандарт України. Діловодство й архівна справа. ДСТУ 2732:2004. URL: <http://law.leschishin.org/nor024.php>.
96. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. Мн. : Изд. В. М. Скакун, 1998. 896 с.
97. Новели Кодексу адміністративного судочинства в судовому процесі та особливості написання судових рішень у світлі цих новел. *Національна школа суддів України* : [сайт]. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/15529867901.2%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%201.pdf>.
98. Нюанси та тонкощі складання позову в адміністративному процесі – рекомендації судді. *Рада адвокатів Київської області*. URL: <https://radako.com.ua/news/nyuansi-ta-tonkoshchi-skladannya-pozovu-v-administrativnomu-procesi-rekomendaciyi-suddi-foto#/0>.
99. О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан ПВС СССР : Указ Президиума Верховного Совета от 12 апр. 1968 г. № 2534-VII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/P682534.html.
100. Об утверждении Инструкции по ведению делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в республиканских министерствах и ведомствах УССР, исполкомам местных Советов народных депутатов, на подчиненных им предприятиях, в учреждениях и организациях : постановление Совета Министров УССР от 27 апр. 1982 г. № 210. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP820210.html.

101. Основи римського приватного права : навч. посіб. Львів : Львів. ун-т, 2000. 238 с.
102. Основные проблемы исковой формы защиты права / А. А. Добровольский, С. А. Иванова и др. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. 159 с.
103. Осокина Г. Л. Иск (теория и практика). М. : Городец, 2000. 192 с
104. Палиенко Н. И. Сущность административной юстиции и основные черты ее организации в европейских государствах. Киев : Тип. Император. ун-та св. Владимира, 1898 г. URL: <http://fasvvo.arbitr.ru/node/13733>.
105. Пасенюк О. М. Адміністративний суд України (збірник наукових праць). Київ, 2009. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10026.html>.
106. Писаренко Н. Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 4. С. 104–112.
107. Підвальна М. З. Проблеми забезпечення доступу до адміністративного суду. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3. С. 380–395. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2013_3_54.
108. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
109. Позовне провадження : монографія / В. В. Комаров, Д. Д. Луспеник, П. І. Радченко та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. 552 с.
110. Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы). Краснодар : КГАУ, 2002. 192 с.
111. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
112. Постанова Верховного Суду № 826/1460/16 від 13 лют. 2018 р. *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/print/132389-yak_minyati_vidpovidacha_u_administrativnomu_procesi_poyasni.html.

113. Постанова ВСУ від 1 груд. 2015 р. № 800/134/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54398765>.
114. Постанова ВСУ від 13 черв. 2017 р. у справі № 21-1393а17. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS170385.html.
115. Постанова ВСУ від 5 лип. 2017 р. № 377/232/16-ц. URL: https://zib.com.ua/ua/130289-vsu_dav_kriteriy_vidmezhuвання_publichno-pravovih_sporiv.html.
116. Постанова КААС від 29 листоп. 2016 р. у справі № 826/289/16. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO12369.html.
117. Потапенко С. В. Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 166–174. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2010_1_25.
118. Пояснювальна записка до проекту Адміністративного процесуального кодексу України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13028&pf35401=23684>.
119. Правове регулювання вивільнення працівників органів внутрішніх справ України : навч.-практ. посіб. / за ред. В. С. Венедиктова. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 159 с.
120. Правознавство : підручник / ред.: В. В. Копейчиков, А. М. Колодій. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 752 с.
121. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
122. Про Вищу раду правосуддя : Закон України 21 груд. 2016 р. № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.
123. Про внесення до деяких законодавчих актів УРСР доповнень і змін, що впливають з законів про вибори народних депутатів : Указ Президента України від 19 січ. 1990 р. № 8710-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8710-11/ed20050105>.

124. Про внесення доповнень до Цивільного процесуального кодексу України : Закон України від 3 лип. 1996 р. № 269/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/96-%D0%B2%D1%80>.

125. Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 15 груд. 1992 р. № 2857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2857-12>.

126. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовт. 2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/ed20171215#n6636>.

127. Про внесення змін до статей 235, 236 та глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України : Закон України від 31 жовт. 1995 р. № 403/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/403/95-%D0%B2%D1%80>.

128. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента УРСР» від 3 берез. 1993 р. № 3039-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/3039-12>.

129. Про внесення змін і доповнень до Цивільного процесуального кодексу України : Закон України від 2 лют. 1994 р. № 3906-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3906-12#o3>.

130. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

131. Про доступ до офіційних документів Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 від 21 лют. 2002 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33.

132. Про Засади державної політики України в галузі прав людини : постанова Верховної Ради України від 17 черв. 1999 р. № 757-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-14>.

133. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>.

134. Про затвердження Положення про порядок виявлення порушень сторонами соціально-трудових відносин норм чинного законодавства України про колективні трудові спори (конфлікти) : наказ Національної служби посередництва і примирення від 9 груд. 2005 р. № 184. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0184299-05>.

135. Про затвердження Цивільного процесуального кодексу УРСР від 18 лип. 1963 р. № 1500-06. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1500-06>.

136. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. *Урядовий кур'єр*. 1998. № 141–142.

137. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

138. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

139. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>.

140. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.

141. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 трав. 2013 р. № 8.

142. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації :

Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.

143. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень КАС України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 берез. 2008 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

144. Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян : постанова Пленуму ВСУ від 3 груд. 1997 р. № 13. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-97>.

145. Про судові рішення в адміністративній справі : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 трав. 2013 р. № 7. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.

146. Про судові рішення у цивільній справі : постанова Пленуму від 18 груд. 2009 р. № 14. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09>.

147. Про судовий збір : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3674-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.

148. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : постанова Пленуму ВАСУ від 25 червня 2009 року № 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09.

149. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

150. Про узагальнення практики застосування адмінсудами глав 1-4 розділу III КАС України під час розгляду та вирішення адмінсправ : постанова Пленуму від 29 верес. 2016 р. № 14. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_14_29-09-2016/.

151. Проект Адміністративного процесуального кодексу України № 1331-1 від 25 жовт. 2002 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=13028.

152. Пронюк Н. В. Сучасне міжнародне право : навч. посіб. Київ : КНТ, 2008. 344 с. URL: https://pidruchniki.com/10611207/pravo/pravo_mizhnarodnih_dogovoriv.

153. Римське приватне право : курс лекцій. Львів, 2009. 136 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7633.html>.

154. Рішення Верховного суду в справі № 522/3665/17 від 20 лютого 2019 р. URL: <https://taxlink.ua/ua/court/postanova-verhovnogo-sudu-vid-20022019-u-spravi-522366517/>.

155. Рішення Конституційного суду України від 9 верес. 2010 р. № 19-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10/ed20120115>.

156. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 лип. 1998 р. № 12-рп/98. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.

157. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листоп. 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

158. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 груд. 2004 р. № 18-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.

159. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10>.

160. Рішення ВСУ в справі № 5-10кс13 від 25 квіт. 2013 р. URL: <https://www.viaduk.com/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/d63828eeaaefa08bc2257b6b004d6729?OpenDocument>.

161. Рішення Уряду про ліквідацію Міністерства доходів і зборів від 1 берез. 2014 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247073447>.

162. Романченко Є. Ю. Виключні права суб'єктів процесуальних функцій захисту в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 26. С. 166–169.

163. Селіванов А. О Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юстиції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.

164. Ситников О. Ф. До характеристики спеціальних принципів звернення до адміністративного суду. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.). Запоріжжя : Істина, 2018. С.102–105.

165. Ситников О. Ф. Досвід Франції щодо звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 2. С. 141–146. (Серія «Право»).

166. Ситников О. Ф. Доступність правосуддя та розподіл юрисдикцій як принципи звернення до адміністративного суду. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 берез. 2017 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2017. С. 80–84.

167. Ситников О. Ф. Зарубіжний досвід звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 40. Т. 3. С. 84–89. (Серія «Право»).

168. Ситников О. Ф. Особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду по окремим категоріям публічно-правових спорів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 2. С. 101–105.

169. Ситников О. Ф. Принцип верховенства права як ключова засада звернення до адміністративного суду. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 134–138.

170. Ситников О. Ф. Юридичні факти як підстава позовної заяви у адміністративному праві. *Юридична наука: виклики і сьогодення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 черв. 2016 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2016. С. 105–108.

171. Сінцов А. Нововведення нового КАС України. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011079.

172. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консул, 2000. 704 с.

173. Скакун О. Ф. Теория права і держави : підручник. 2-ге вид. Київ : Алерта, 2010. 520 с.

174. Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ : Наук. думка, 2000. 680 с.

175. Словник-довідник з курсу «Філософія» для студентів 2, 3, 4 курсів усіх спеціальностей денної та заочної форм навчання / уклад.: А. Г. Чичков, О. М. Башкеєва, О. М. Патеріло. Дніпропетровськ : ДВНЗ УДХТУ, 2014. 20 с.

176. Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. 2011. № 2 (4). (Серія «Право»). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

177. Советский гражданский процесс / под ред. М. А. Гурвича. М., 1975. 355 с.
178. Спеціалізація, територіальність та інстанційність в організації системи судів України. ЦППР. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/2672>.
179. Справа «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11): рішення ЄСПЛ від 27 трав. 2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947.
180. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М. : НОРМА, 2001. 304 с. URL: <http://rua.pp.ua/administrativnaya-yustitsiya-frantsii-38540.html>.
181. Стефанюк В. С. Судова система України та судова реформа. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
182. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
183. Стрельников А. В. Заперечення проти адміністративного позову чи зустрічний позов: питання теорії та практики. *Молодий вчений*. 2016. № 10. С. 460–463. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>.
184. Субъективное публичное право : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. М. : РУДН, 2012. 148 с.
185. Суд роз'яснив право на зміну позовних вимог в адмінпроцесі. *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/print/122004-sud_rozyasniv_prava_pozivacha_na_zminu_pozovnih_vimog_v_admi.html.
186. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації в Україні: теорія та практика : монографія / Т. М. Білоконь, В. М. Даценко, О. С. Доценко. Вінниця : ВНТУ, 2017. 112 с.
187. Судоустрій України : підручник / за ред. М. А. Погорецького, О. Г. Яновської. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 344 с. URL: https://pidruchniki.com/78371/pravo/dostupnist_pravosuddya.

188. Сытников А. Ф. К проблеме процессуального оформления искового заявления. *Право и политика*. 2017. № 4. С. 102–106. (Кыргызская Республика).

189. Сытников А. Ф. Сущность и признаки исковых заявлений в административном судопроизводстве Украины. *Право и закон*. 2018. № 3. С. 131–137. (Кыргызская Республика).

190. Сьоміна В. А. Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції та Німеччині. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 4. С. 143–149.

191. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М. : Юристъ, 2003. 592 с.

192. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. М. : Юристъ, 2004. 512 с.

193. Теорія держави і права : курс лекцій / О. П. Віхров, І. О. Віхрова. Чернігів : Поліграф, 2015. 304 с. URL: https://pidruchniki.com/84549/pravo/ponyattya_prava_oznaki_prava.

194. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, А. В. Папірна. Київ : Знання, 2008. 333 с. URL: https://pidruchniki.com/18340719/pravo/ponyattya_zmist_subyektivnogo_prava.

195. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. URL: http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/402.htm.

196. Теорія права : курс лекцій / В. О. Котюк та ін. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.

197. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. Харків : Фоліо, 2002. 543 с.

198. Уголовный процесс : учебник для бакалавров / А. И. Бастрыкин, А. А. Усачев ; под ред. А. И. Бастрыкина, А. А. Усачева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014. 545 с.

199. Українська мова (за професійним спрямуванням) : навч. посіб. / Л. І. Галузинська, Н. В. Науменко, В. О. Колосюк. Київ : Знання, 2008. 430 с. URL: https://pidruchniki.com/1552011748798/dokumentoznavstvo/ponyattya_dokumenta.
200. Учебник энциклопедии права / Ф. В. Тарановский. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1917. 534 с.
201. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 7-е изд. М. : Республика, 2001. 720 с.
202. Философский энциклопедический словарь / редкол.: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М. : Сов. энцикл., 2002. 750 с.
203. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди ; [редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін.]. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
204. Футей Б. А. Конституційна реформа і верховенство права. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 194–198.
205. Цивільне право України : підручник / Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, О. В. Старцев. 3-тє вид., переробл. і доповн. Київ : Істина, 2011. 808 с. URL: https://pidruchniki.com/1601101346150/pravo/yuridichni_osobi.
206. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
207. Цивільний процес України : підручник / за ред Є. О. Харитонova, О. І. Харитонovoї, Н. Ю. Голубєвої. Київ : Істина, 2012. 536 с. URL: https://pidruchniki.com/1806020346342/pravo/zmist_obyekt_subyekti_tsivilnih_pr_otsesualnih_pravovidnosin.
208. Цивільний процес України : навч. посіб. / О. А. Логінов, О. О. Штефан. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 368 с. URL: https://pidruchniki.com/1736080348346/pravo/ponyattya_vidi_elementi_pozovu.

209. Цивільний процес України : підручник / за заг. ред. М. М. Ясинка. Київ : Алерта, 2014. 744 с. URL: https://pidruchniki.com/1898090858007/pravo/pozovne_provadzheniya.
210. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 лип. 1963 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1502-06>.
211. Червоний Ю. С. Цивільний процес України : підручник. Київ : Істина, 2007. 392 с. URL: <https://studfiles.net/preview/6830967/page:49>.
212. Черкес В. Проблеми оскарження правових актів управління. Управління, господарство і право. 2005. URL: http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/3014/2005_08.83-88%2B.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
213. Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы) : монография. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. 134 с.
214. Чорнооченко С. І. Цивільний процес : навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та доповн. Київ : Центр учб. літ., 2014. 416 с. URL: https://pidruchniki.com/1228112854573/pravo/peredumovi_viniknennya_tsivilno-protsesualnih_pravovidnosin#93.
215. Шемшученко Ю. С. Законодавство. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2: Д–Й. 744 с.
216. Шостенко О. І. Адміністративна юстиція: світовий і український досвід у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2004. Вип. 10 (2). С. 92–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdau_2004_10%282%29_8.
217. Щавінський В. Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 73–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_10.
218. Що є офіційним документом? Позиція Верховного Суду України / Адвокатское объединение «Коллегия Адвокатов Украины». URL:

<http://kau.in.ua/press-center/news/shcho-of-ts-ynim-dokumentom-pozits-ya-verkhovnogo-sudu-ukra-ni>.

219. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 4: Н–П / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл, 2003. 736 с.

220. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <http://cyclop.com.ua/content/view/1060/58/1/6/#6794>.

221. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 1: А–Г / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. 672 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Ситников О. Ф. Зарубіжний досвід звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 2. С. 84–89. (Серія «Право»).
2. Ситников О. Ф. Досвід Франції щодо звернення особи до органів адміністративної юстиції та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 40. Т. 3. С. 188–191. (Серія «Право»).
3. Ситников О. Ф. Особливості звернення з позовною заявою до адміністративного суду по окремим категоріям публічно-правових спорів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1(16). Т. 2. С. 168–172.
4. Сытников А. Ф. К проблеме процессуального оформления искового заявления. *Право и политика*. 2017. № 4. С. 102–106 (Кыргызская Республика).
5. Сытников А. Ф. Сущность и признаки исковых заявлений в административном судопроизводстве Украины. *Право и закон*. 2018. № 3. С. 131–137 (Кыргызская Республика).
6. Ситников О. Ф. Принцип верховенства права як ключова засада звернення до адміністративного суду. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 240–246.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Ситников О. Ф. Юридичні факти як підстава позовної заяви у адміністративному праві. *Юридична наука: виклики і сьогодення: матеріали*

Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 черв. 2016 р.). Одеса: Причорномор. фундація права, 2016. С. 105–108.

8. Ситников О. Ф. Доступність правосуддя та розподіл юрисдикцій як принципи звернення до адміністративного суду. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 берез. 2017 р.). Київ: Центр прав. наук. досліджень, 2017. С. 80–84.

9. Ситников О. Ф. До характеристики спеціальних принципів звернення до адміністративного суду. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.). Запоріжжя: Істина, 2018. С. 102–105.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат історичних наук, доцент
І.М. Пекарєв
«21» вересня 2009 р.

А К Т

**впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата
юридичних наук Ситникова Олександра Федотовича
на тему «Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за
захистом прав, свобод та інтересів особи» у науково-дослідну діяльність Науково-
дослідного інституту публічного права**

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Ситникова Олександра Федотовича на тему «Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права як основа для подальших теоретико-правових досліджень, присвячених проблемам звернення з позовною заявою до адміністративного суду і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Ситникова Олександра Федотовича на тему «Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

**Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент**

**Завідувач відділу
науково-правових експертиз та законопроектних робіт,
Науково-дослідного інституту публічного права
кандидат юридичних наук, старший дослідник**

Л.В. Сорока

К. М. Куркова

Додаток В**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат історичних наук, доцент
І.М. Пекарєв

« 21 »

**АКТ**

упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Ситникова Олександра Федотовича на тему «Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи» в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження на тему «Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи» Ситникова Олександра Федотовича. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано при розробленні лекційних курсів з дисципліни, яка викладається у Науково-дослідному інституті публічного права, а саме «Актуальні проблеми адміністративного права», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших дисциплін, які викладаються в Інституті. Лекційний курс окремих тем навчальних дисциплін увібрав положення цього дисертаційного дослідження.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження на тему «Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи» Ситникова Олександра Федотовича вважати впровадженими в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права з дисципліни, а саме «Актуальні проблеми адміністративного права».

Члени комісії:

**Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент**

Л.В. Сорока

**завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук, старший дослідник**

К. М. Куркова