

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ГНАП ДІАНА ДМИТРІВНА

УДК 342.9: 351.7

ДИСЕРТАЦІЯ

**ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО
СУДОЧИНСТВА**

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)

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

_____ Гнап Д. Д.

Науковий керівник
МІНКА ТЕТЯНА ПАВЛІВНА,
доктор юридичних наук, доцент

Дніпро – 2019

АНОТАЦІЯ

Гнап Д. Д. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019.

У дисертації вперше в національній правовій науці на монографічному рівні комплексно досліджено звернення до адміністративного суду як стадію адміністративного процесу, його структуру, елементи.

На основі аналізу чинного законодавства України та практики їх застосування узагальнено сучасні наукові вітчизняні та зарубіжні праці та розкрито зміст звернення до суду в порядку адміністративного судочинства.

Проведено комплексний аналіз теоретико-правових знань про звернення до суду, його визначення та сутності, а також мінливість поглядів на сприйняття поняття звернення до суду в порядку адміністративного судочинства.

З'ясовано, що обмежене сприйняття поняття звернення до адміністративного суду не дозволяє розкрити та реалізувати весь зміст цього поняття. Звернення до адміністративного суду треба сприймати і розуміти як сукупність процесуальних дій, спрямованих захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері публічно правових відносин, змістом яких є підготовка, подання позовної заяви до суду та прийняття її судом; звернення до суду в порядку адміністративного судочинства являє собою сукупність дій по підготовці позовної заяви, подачі її до суду та прийняття судом.

З метою забезпечення права на судовий захист охарактеризовано процесуальні проблеми юрисдикції та підсудності спору та наслідки недотримання правил юрисдикції та підсудності.

Досліджено і охарактеризовано поняття позовної заяви, її структури із

акцентом на необхідність дотримання всіх вимог щодо її форми та змісту. Зауважено, що процедура звернення до суду не буде завершеною та не буде досягнуто основної її цілі – ініціювання судового розгляду справи та вирішення її по суті.

Розкрито сутність відкриття провадження у справі, обсяг повноважень та можливостей суду по відкриттю проваджень у справі. Результати дослідження свідчать про те, що не існує єдиного підходу і розуміння до процесуальної діяльності суді при прийнятті позовної заяви, вона є непослідовною та остаточно неврегульованою. У зв'язку з цим запропоновано авторський алгоритм дій судді при прийнятті позовної заяви.

Вперше глибоко досліджено як інститути та складові звернення до адміністративного суду процесуальні процедури - залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви та відмова у відкритті провадження у справі.

Виявлено проблемні аспекти реалізації повноважень суду з урахуванням нечіткості та неповної визначеності адміністративного процесу і здійснення адміністративно-процесуальних відносин, а також визначено напрями розвитку та удосконалення процедури звернення до суду, повноважень суду при прийнятті позовної заяви у сфері адміністративної юрисдикції та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного процесуального законодавства та практики його застосування.

На основі аналізу тривалого реформування адміністративного судочинства та внесення змін до законодавства України, зроблено висновки про те, що:

А) існують перешкоди доступу до правосуддя, колізії, які полягають у неповному регулюванні процесуальних процедур по прийнятті позовної заяви та нечіткості понятійного апарату. У зв'язку з цим автором розкрито своє бачення усунення зазначених недоліків шляхом внесення змін до діючого законодавства;

Б) відкриття провадження в адміністративній справі – це складова звернення до адміністративного суду, особливістю якої є безпосередній зв'язок із наявністю у позивача права на позов та дотримання встановленого нормами КАС України процесуального порядку реалізації такого права;

В) недоцільно вчиняти деякі процесуальні дії, зокрема щодо обов'язкового з'ясування місця проживання фізичної особи – відповідача у справі; важливо обмежити підстави повернення позовної заяви, залишення її без руху та відмови у відкритті провадження у справі.

Обґрунтовано, що звернення до суду реалізовується лише через вчинення послідовних дій, а його завершальною частиною буде ухвалення процесуального акту, який реалізує або припинить процесуальні відносини по захисту прав, свобод та законних інтересів в адміністративному судочинстві.

Запропоновано зміни та доповнення до законодавства України шляхом доповнень новими нормами, які усунуть прогалини в законодавстві та конкретизують понятійний апарат з метою уникнення неоднозначного трактування процесуальних норм.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

***Ключові слова:** звернення до адміністративного суду, суб'єкти звернення до суду, позовна заява, форма і зміст позову, відкриття провадження в адміністративній справі, залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відмова у відкритті провадження у справі.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гнап Д.Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду // Електронне наукове фахове видання «Форум права». 2015. № 1. С. 48–54 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_1_10

2. Гнап Д.Д. Процесуальні особливості повернення позовної заяви в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. № 2. С. 28-32

3. Гнап Д.Д. Право на судову заштиту в административном процессе Украины// Закон и жизнь (Leges et Vita). 2016. № 11. С.21-23

4. Гнап Д.Д. Процесуальні аспекти залишення позовної заяви без руху в

адміністративному процесі // Університетські наукові записки. 2017. № 2 (62). С. 71-78

5. Гнап Д.Д. Новели Кодексу адміністративного судочинства України з питань відкриття провадження у справі // Слово Національної школи суддів України. № 3 (20). 2017. С. 132-139.

6. Гнап Д.Д. Послідовність дій судді після одержання позовної заяви. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 6. С.35-16.

7. Гнап Д.Д. Деякі аспекти реалій звернення до суду створених новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Випуск 6. С.64-69.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Гнап Д.Д. Поняття та сутність відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного процесу // Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства», 21-22 листопада 2014 року, м. Харків // Збірник. С. 83-86.

9. Гнап Д.Д. Звернення до суду - процедура чи право? // Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні», 29 травня 2015 року, м. Дніпропетровськ. С.103-105.

10. Гнап Д.Д. Доступ до правосуддя в адміністративному процесі на стандартах рішень Європейського суду з прав людини/ Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні», 1-2 жовтня 2015 року, м. Київ // Збірник. С. 193-198.

11. Гнап Д.Д. Вимоги до адміністративного позову: проблеми формулювання// Науковий семінар «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування», 9 грудня 2016 року, м. Дніпропетровськ. С.132-135.

SUMMARY

Gnap D.D. Appeal to court in the procedure of administrative proceedings.

– On the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; finance law; information law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. – Dnipro, 2019.

In the dissertation for the first time in the national legal science at the monographic level the appeal to the administrative court as a stage of the administrative process, its structure, elements was investigated in detail.

On the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine and the practice of their application, modern scientific domestic and foreign works are generalized and the content of the appeal to the court is revealed in the procedure of administrative legal proceedings.

The complex analysis of theoretical and legal knowledge about the appeal to the court, its definition and essence, as well as the variability of views on the perception of the notion of appeal to the court in the procedure of administrative proceedings.

It was clarified that the limited perception of the notion of appeal to an administrative court does not allow to reveal and realize the whole content of this concept. Appeal to an administrative court should be perceived and understood as a set of procedural actions aimed at protecting the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities in the field of public legal relations, the content of which is the preparation, submission of a claim to a court and its adoption by a court; Appeal to the court in the procedure of administrative proceedings is a set of actions on the preparation of a statement of claim, filing it in court and accepting a court.

In order to ensure the right to judicial protection, the procedural problems of jurisdiction and jurisdiction of the dispute and the consequences of non-compliance with the rules of jurisdiction and jurisdiction are described.

The concept of a statement of claim, its structure with the emphasis on the necessity of observing all requirements regarding its form and content is investigated

and characterized. It was noted that the procedure for appeal will not be completed and its main objective - initiation of a trial and its substantive solution - will not be achieved.

The essence of opening of proceedings in the case, scope of powers and possibilities of the court for opening of proceedings in the case are revealed. The results of the study indicate that there is no unified approach and understanding of the procedural activity of the court during the acceptance of the statement of claim, it is inconsistent and completely unsettled. In connection with this, an author's algorithm for the actions of a judge is proposed upon acceptance of the statement of claim.

For the first time, deeply investigated as institutions and constituent appeals to the administrative court procedural procedures - the abandonment of the statement of claim without movement, the return of the statement of claim and refusal to open the proceedings.

The problem aspects of the implementation of the powers of the court are identified, taking into account the fuzziness and incomplete certainty of the administrative process and the implementation of administrative-procedural relations, as well as the directions of development and improvement of the procedure for applying to the court, the powers of the court when making a statement in the area of administrative jurisdiction, and proposes to improve the administrative procedural legislation and practice of its application.

Based on the analysis of long-term reform of administrative justice and the introduction of amendments to the legislation of Ukraine, it is concluded that:

A) There are obstacles to access to justice, conflicts, which consist of incomplete regulation of procedural procedures for the acceptance of a statement of claim and fuzzy conceptual apparatus. In this regard, the author discloses his vision of eliminating these shortcomings by amending the current legislation;

B) the opening of proceedings in an administrative case is a part of an appeal to an administrative court, the peculiarity of which is a direct connection with the presence of the plaintiff's right to a claim and compliance with the established procedure of the exercise of such a right by the KAS of Ukraine;

B) It is inappropriate to undertake certain procedural actions, in particular, with regard to the mandatory determination of the place of residence of an individual - the defendant in a case; it is important to restrict the grounds for returning a statement of claim, leaving it unmoved and refusing to open proceedings.

It is substantiated that the appeal to the court is realized only through the commission of successive actions, and its final part will be the adoption of a procedural act, which will implement or terminate procedural relations for the protection of rights, freedoms and legitimate interests in administrative proceedings. The amendments and additions to the legislation of Ukraine are proposed by adding new norms that will remove the gaps in the legislation and specify the conceptual apparatus in order to avoid ambiguous interpretation of procedural norms.

As a result of the study, a number of conclusions, suggestions and recommendations aimed at achieving the goal are formulated.

***Keywords:** appeal to the administrative court, subjects of appeal to court, statement of claim, form and content of the claim, opening of proceedings in an administrative case, abandonment of a statement of claim without movement, return of a statement of claim, refusal to open a proceeding in a case.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гнап Д.Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду // Електронне наукове фахове видання «Форум права». 2015. № 1. С. 48–54 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_1_10
2. Гнап Д.Д. Процесуальні особливості повернення позовної заяви в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. № 2. С. 28-32
3. Гнап Д.Д. Право на судову захиту в адміністративном процесі України // Закон и жизнь (Leges et Vita). 2016. № 11. С.21-23.
4. Гнап Д.Д. Процесуальні аспекти залишення позовної заяви без руху в адміністративному процесі // Університетські наукові записки. 2017. № 2 (62).

С. 71-78.

5. Гнап Д.Д. Новели Кодексу адміністративного судочинства України з питань відкриття провадження у справі // Слово Національної школи суддів України. № 3 (20). 2017. С. 132-139.

6. Гнап Д.Д. Послідовність дій судді після одержання позовної заяви. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 6. С.35-16.

7. Гнап Д.Д. Деякі аспекти реалій звернення до суду створених новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Випуск 6. С.64-69.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Гнап Д.Д. Поняття та сутність відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного процесу // Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства», 21-22 листопада 2014 року, м. Харків // Збірник. С. 83-86.

9. Гнап Д.Д. Звернення до суду - процедура чи право? // Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні», 29 травня 2015 року, м. Дніпропетровськ. С.103-105.

10. Гнап Д.Д. Доступ до правосуддя в адміністративному процесі на стандартах рішень Європейського суду з прав людини/ Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні», 1-2 жовтня 2015 року, м. Київ // Збірник. С. 193-198.

11. Гнап Д.Д. Вимоги до адміністративного позову: проблеми формулювання// Науковий семінар «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування», 9 грудня 2016 року, м. Дніпропетровськ. С.132-135.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	1
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СИСТЕМНОГО ПОНЯТТЯ..... 11	
1.1. Звернення до адміністративного суду як стадія адміністративного процесу, його структура, елементи. Поняття права на судовий захист як складової звернення до суду	11
1.2. Суб'єкти звернення до адміністративного суду.....	29
Висновки до розділу 1.....	47
Розділ 2. ПОРЯДОК ТА ПІДСТАВИ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ..... 50	
2.1. Підготовка адміністративного позову як складова звернення до адміністративного суду.....	50
2.2. Пред'явлення адміністративного позову, його форма, зміст та структура.....	65
2.3. Вимоги до позовної заяви та наслідки їх недодержання.....	80
Висновки до розділу 2.....	102
Розділ 3. ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІ ПРИ ПРИЙНЯТТІ ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ..... 104	
3.1. Поняття та сутність відкриття провадження в адміністративній справі та дії судді при прийнятті позовної заяви	104
3.2. Повернення позовної заяви.....	137
3.3. Підстави для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі та її наслідки.....	164
Висновки до розділу 1.....	193
ВИСНОВКИ.....	196
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	203
ДОДАТКИ	223

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АСДС - автоматизована система документообігу суду

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України

ВССУ - Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ

ВСУ - Верховний Суд України

ВС – Верховний Суд

ГК України – Господарський кодекс України

КСУ – Конституційний суд України

КАС України - Кодекс адміністративного судочинства України

ЦК України – Цивільний кодекс України

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ЗУ – Закон України

п. - пункт

ч. – частина

ст. – стаття

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Адміністративний процес та адміністративне судочинство – в українській юриспруденції поняття відносно нові і постійно розвиваються. За роки незалежності було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, абсолютно нова редакція якого набула чинності 15 грудня 2017 року.

Центральне місце в реалізації права на судовий захист займає звернення до суду. Інтерес до даної тематики зумовлений утвердженням адміністративної юстиції як основного інструменту захисту особи у сфері публічно-правових відносин. Звернення до суду – це перший, визначальний етап реалізації права на судовий захист. У свою чергу, процесуальна діяльність судді є гарантією цього права.

Чинне законодавство, яким врегульовано процедуру звернення до адміністративного суду та відкриття провадження у справі, містить масу неточностей, дублювань та протиріч, які заплутують як пересічну людину чи юридичну особу, так і самих суддів. Безліч неврегульованих аспектів та низька якість законодавчих норм ускладнюють або перешкоджають реалізації права на звернення до суду. Чинне адміністративно-процесуальне законодавство потребує не лише удосконалення, а й детального аналізу. Незважаючи на їх викладення в новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України, більшість проблемних питань залишилися поза увагою. Більше того, з'явилися нові суперечливі норми, які призводять до неоднозначного трактування та застосування.

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що доступ до суду – це складова права на справедливий суд, а процедура відкриття провадження – це сама можливість розгляду справи.

Звернення до адміністративного суду жодного разу не досліджувалося як комплексний інститут, який включає в себе підготовку позовної заяви, подачу її

до суду та дії судді, пов'язані з прийняттям позовної заяви. Більшість робіт стосувалися звернення до суду як права, яке реалізовується, а відкриття провадження бігло проглядалося як один з моментів провадження у справі. Тому можна сміливо стверджувати, що тема є недослідженою, актуальною та особливою в силу своєї значущості.

Процесуальна теорія раніше приділяла увагу дослідженням загальних повноважень суду у процесі звернення до суду, і переважно це був цивільний процес. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства, з його особливостями та процесуальною діяльністю, комплексно не досліджувалося.

Право звернення до суду досліджувалося такими науковцями: П.М. Рабінович, В.Ф. Бойко, А.М. Колодій, С.В. Ківалов, Р.О. Куйбіда, В.Г. Перепелюк. Визначальними також стали роботи К.Н. Анненкова, О.В. Бачуна, В.М. Бевзенка, О.Л. Боровиковського, Є.В. Васьковського, А.Х. Гольмстена, І.Є. Енгельмана, М.І. Малініна, К.І. Малишева, Є.О. Нефедьєва, Т.М. Яблочкова. Дані вчені зробили перші кроки на шляху до теоретико-практичного вирішення проблем, пов'язаних зі зверненням до суду, а також повноважень суду на стадії прийняття позовної заяви.

Деякі вчені, а саме: М.С. Міхровська, О.В. Заяць, О.Г. Юшкевич, Е.А. Беяневич, Ю.С. Педько, О.В. Закаленко, О.В. Бачун та ін., досліджували окремі аспекти складової звернення до суду.

Також у дослідженні використовувалися праці науковців, які заклали фундамент адміністративного судочинства, – це О.І. Стефанчук, О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.І. Шишкін та ін.

Одним з перших досліджень щодо визначення проблематики звернення до суду стало дослідження П.В. Вовка «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції» (2009 р.). У роботі автор визначив сутність публічно-правового спору, охарактеризував адміністративне судочинство як форму судового захисту, розкрив стадійність адміністративного провадження. Зазначена праця, хоча і має важливе теоретичне значення, однак через зміни у законодавстві частково втратила своє практичне значення.

Також М.М. Гімон у своєму дисертаційному дослідженні «Реалізація права на справедливий суд в адміністративному судочинстві України» (2018 р.) узагальнив положення вітчизняного та міжнародного законодавства і розкрив сутність реалізації права на справедливий суд на стадіях проходження справи у суді. Ще одним дисертаційним дослідженням у напрямку часткового розкриття сутності звернення до суду є дисертаційне дослідження Д.О. Власенка «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг» (2018 р.), в якій розкрито сутність порушення та підготовки адміністративної справи в суді щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. У свою чергу, К.В. Мінаєва дослідила звернення до суду як повноваження органу доходів і зборів (2017 р.). Звернення до Європейського суду з прав людини як реалізацію права на правосуддя на монографічному рівні висвітлено Н.І. Севостьяною (2012 р.). Частково проблемні питання звернення до суду розкрито у монографії О.М. Овчаренко «Доступність правосуддя та гарантії його реалізації» (Харків, 2008 р.)

Сьогодні не існує комплексного, системного монографічного дослідження, яке висвітлювало б усю багатогранність поняття звернення до адміністративного суду та його складових.

Зважаючи на наукову цінність попередніх досліджень з проблематики звернення до суду, необхідно вказати на їх фрагментарність, неповне висвітлення системності поняття звернення до адміністративного суду та його складових. Крім того, кардинальні зміни до процесуального законодавства нівелювали всі попередні дослідження з даної проблематики. Такі процесуальні поняття, як відкриття провадження у справі, залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви та відмова у відкритті провадження у справі обмежувалися в юридичній літературі лише понятійним апаратом, без їх детальної характеристики, виведення ознак, функцій.

Таким чином, враховуючи необхідність збільшення теоретичних знань та удосконалення практичної сфери застосування, набуває все більшої актуальності

і значущості всебічне дисертаційне дослідження звернення до суду в порядку адміністративного судочинства та повноважень суду першої інстанції при отриманні позовної заяви.

З огляду на викладені обставини стає очевидною актуальність обраного напряму дослідження.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано у межах загальноуніверситетської наукової теми Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Теоретико-методологічні та прикладні проблеми державотворення та правотворення в Україні» (державний реєстраційний номер 0118U100436).

Тема роботи безпосередньо пов'язана із Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленою Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, практики його застосування, узагальнення сучасних наукових вітчизняних та зарубіжних праць розкрити зміст, з'ясувати особливості звернення до суду в порядку адміністративного судочинства та сформулювати рекомендації і пропозиції з удосконалення адміністративно-процесуального законодавства, яке регулює звернення до адміністративного суду.

Для досягнення поставленої мети було передбачено вирішення таких *завдань*:

- охарактеризувати теоретико-правову сторону звернення до суду в порядку адміністративного судочинства;
- узагальнити наявні теоретичні знання та наукові підходи до розуміння поняття звернення до суду в порядку адміністративного судочинства в контексті сукупності дій з підготовки позовної заяви, подачі її до суду та прийняття судом;
- з'ясувати та розкрити поняття звернення до суду у практичному аспекті його реалізації;
- висвітлити особливості процесуальної діяльності судді при прийнятті позовної заяви;

- розкрити сутність відкриття провадження у справі;
- визначити обсяг повноважень та можливостей суду з відкриття проваджень у справі;
- з'ясувати проблеми, пов'язані зі зверненням до суду в порядку адміністративного судочинства та запропонувати шляхи їх вирішення;
- сформулювати визначення, ознаки, функції таких процесуальних процедур, як залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви та відмова у відкритті провадження у справі;
- проаналізувати систему повноважень судді при отриманні позовної заяви;
- виявити проблемні аспекти реалізації повноважень суду з урахуванням нечіткості та неповної визначеності адміністративного процесу і здійснення адміністративно-процесуальних відносин;
- визначити напрями розвитку та удосконалення процедури звернення до суду, повноважень суду при прийнятті позовної заяви у сфері адміністративної юрисдикції, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного процесуального законодавства та практики його застосування.

Об'єктом дослідження є правові відносини, пов'язані з підготовкою, поданням позовної заяви суб'єктом звернення та прийняттям позовної заяви судом.

Предметом дослідження є звернення до суду в порядку адміністративного судочинства.

Методи дослідження. До методологічної основи дисертації разом зі спеціальними методами дослідження науки адміністративного процесуального права належать також наукові і загальноправові способи вивчення (дослідження, пізнання) явищ.

До визначальних загальнонаукових методів дослідження належать *закони* та *принципи діалектики*, які дозволили багатогранно дослідити і проаналізувати повноваження адміністративного суду, виявити прогалини та спірні моменти щодо їх застосування, запропонувати та обґрунтувати найкращі способи їх

розв'язання крізь призму тривалого реформування та утвердження сталості адміністративно-процесуальної галузі, задоволення потреб у правозастосуванні та вимог громадянського суспільства. Вони дали можливість дослідити повноваження адміністративного суду під час вирішення питання про відкриття провадження у справі, встановити різноманітність напрямків щодо реалізації судом своїх повноважень, досягнути нового рівня застосування адміністративно-процесуальних норм при вирішенні питання про відкриття провадження в адміністративній справі (розділи 1–3). Нові висновки щодо меж повноважень адміністративного суду при прийнятті позовної заяви дозволив сформулювати *системний метод*. Зазначений метод також дав можливість виділити сукупність проблем правозастосовчої діяльності суду (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1). *Формально-логічний метод* став у нагоді при виявленні суперечностей у понятійному апараті адміністративно-процесуального права, а також розробленні пропозицій з його удосконалення (підрозділи 2.1, 3.1, 3.2). Використання *діяльнісного підходу* допомогло дослідити звернення до суду як структурну складову адміністративного процесу, його сутність як однієї зі стадій та особливостей реалізації повноважень суду (розділ 3).

Під час дисертаційного дослідження серед іншого було використано також: *метод від абстрактного до конкретного*, а також від конкретного до абстрактного; *метод всебічного аналізу предмета*; *дедуктивний та індуктивний методи*, *синтез*, *порівняльний метод*, що свідчить про глибоке занурення та розуміння проблеми звернення до суду в порядку адміністративного судочинства, осмислення значення та ролі висновків дослідження для системи наукових знань про правосуддя в адміністративних справах (розділи 1–3). Використання *методів прогнозування та моделювання* дозволило розробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства і перспектив розвитку проблеми звернення до суду (підрозділи 2.3, 3.2, 3.3).

Спеціальним методом у сфері дослідження став метод узагальнення та аналізу судової практики, що дозволив виявити та розкрити недоліки застосування адміністративно-процесуальних норм судами, визначити прогалини

законодавства, а також об'єднати теоретичні результати з практичним застосуванням (розділи 2–3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, Кодекс адміністративного судочинства України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері судоустрою.

Емпіричну базу дослідження становить інформація з Єдиного державного реєстру судових рішень України та офіційних електронних ресурсів Верховного суду, Державної судової адміністрації України за 2010–2018 роки.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в межах предмета адміністративно-процесуальної науки ця робота є першим системним дисертаційним дослідженням звернення до суду в порядку адміністративного судочинства як комплексного поняття та першої особливої стадії судового процесу.

Основні наукові положення, які виносяться на захист:

– обґрунтовано, що звернення до суду слід розглядати і як право особи, і як обов'язкову стадію усіх форм позовних проваджень та переглядів судових рішень, змістом якої є процесуальна діяльність суб'єктів, пов'язана з підготовкою, поданням заяви до суду та прийняття її судом; розкрито сутність перешкод при зверненні до адміністративного суду та запропоновано процесуальні варіанти їх вирішення;

– визначено: 1) поняття відкриття провадження у справі, його ознаки, функції та особливості із розробленням пропозиції щодо алгоритму дій судді після отримання позовної заяви; 2) поняття та зміст залишення позовної заяви без руху як виду процесуальної діяльності судді; 3) поняття повернення позовної заяви та відмови у відкритті провадження у справі, їх відмінності, характерні ознаки та функції;

– запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, які удосконалять процедуру звернення до адміністративного суду і

відкриття провадження у справі, а саме щодо внесення змін до ст. 160–172 КАС України;

– зміст поняття звернення до адміністративного суду як сукупності процесуальних дій, спрямованих на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, змістом яких є підготовка, подання позовної заяви до суду та прийняття її судом;

– теоретичні положення щодо: 1) визначення понять «залишення позовної заяви без руху», «повернення позовної заяви», «відмова у відкритті провадження у справі», «позовна заява»; 2) алгоритму дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження у справі; 3) процесуальних дій позивача при зверненні до адміністративного суду; 4) змісту позову, його структури; 5) розмежування поняття стадії адміністративного процесу; 6) здійснення представництва та моменту набуття статусу позивача;

– обґрунтування: 1) недоцільності вчинення деяких процесуальних дій суду, зокрема щодо обов'язкового з'ясування місця проживання фізичної особи – відповідача у справі; 2) важливості обмеження підстав повернення позовної заяви, залишення її без руху та відмови у відкритті провадження у справі; 3) процесуальних дій під час розгляду позовної заяви суддею та прийняття відповідних рішень за її наслідками; 4) права суду на альтернативне вирішення проблем при відкритті провадження;

– теоретичні положення щодо: 1) дій судді при вирішенні питання про відкриття провадження у справі; 2) процесуальної форми та шляхів звернення до адміністративного суду; 3) визначення та повноважень суб'єктів звернення до адміністративного суду; їх прав та обов'язків;

– наукові положення: 1) про призначення адміністративного процесу, його завдання; про процесуальні обтяження при зверненні до адміністративного суду;

– систематизація етапів стадії відкриття провадження: 1) виникнення права на звернення до суду; 2) підготовка позовної заяви; 3) дії судді щодо прийняття позовної заяви та наслідки таких дій.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання у:

– *науковій діяльності* – для подальших досліджень актуальних проблем науки адміністративно-процесуального права, а також для продовження розробки теорії звернення до суду та повноважень суду на цій стадії (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 05 вересня 2018 року; акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 22 грудня 2017 року);

– *законопроектній роботі* – при внесенні змін до КАС України, складанні нових процесуальних кодексів (акт впровадження Комітету з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України від 7 квітня 2017 року);

– *практичній діяльності* – для використання судьями та судом при вирішенні питань, які виникають під час прийняття позовної заяви (акт впровадження Хмельницького окружного адміністративного суду від 12 травня 2017 року; акт впровадження Вінницького апеляційного адміністративного суду від 14 вересня 2018 р.);

– *навчальному процесі* – в ході викладання учбової дисципліни «Адміністративний процес», при підготовці навчальної літератури, лекцій та практичних занять з даної дисципліни (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 11 червня 2018 року).

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки і рекомендації дисертації доповідалися на науково-практичних конференціях, семінарах, зокрема: «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства» (м. Харків, 21–22 листопада 2014 року), «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні» (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 року), «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні» (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року); «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (м. Дніпро, 9 грудня 2016 року).

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, які охоплюють вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 242 сторінки, у т.ч. основного тексту – 202 сторінки. Список використаних джерел налічує 231 найменування і займає 20 сторінок. Додатки розміщено на 9-и сторінках.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СИСТЕМНОГО ПОНЯТТЯ

1.1. Звернення до адміністративного суду як стадія адміністративного процесу, його структура, елементи. Поняття права на судовий захист як складової звернення до суду

Однією з основних функцій держави є забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Ця функція визначає особливе значення права на судовий захист – основного з конституційних прав людини та громадянина. Судовий захист та звернення до суду є питаннями, які не втрачають своєї актуальності, так як постійно змінюються суспільні відносини.

У державі постійно тривають законотворчі процеси, здійснюються реформи, змінюється влада, що зумовлює активне дослідження проблем звернення до суду українською та світовою наукою.

Проблемні аспекти та визначення сутності права на судовий захист та права на звернення до адміністративного суду розглядали багато науковців, а саме: П.М. Рабінович, В.Ф. Бойко, А.М. Колодій, С.В. Ківалов, Р.О. Куйбіда, В.Г. Перепелюк та ін., які використовували різні підходи до визначення його суті. Однак нами пропонується абсолютно новий підхід до визначення поняття звернення до суду, згідно з яким зміст звернення до суду розглядається не як право, а як стадія адміністративного процесу, системне поняття, яке включає в себе процес від виникнення права на судовий захист до пред'явлення позову та його прийняття судом, досліджуються обставини та передумови такого звернення, а також механізми найбільшого сприяння максимальному захисту прав та законних інтересів осіб.

Для належного дослідження та розуміння усіх особливостей та аспектів, які стосуються розгляду питання правового явища, його необхідно розглядати не

тільки у цілому, а також і по окремих його частинах. Адміністративний процес, в силу своєї значимості та різносторонності, не є винятком із правила, а тому також визначається як комплекс взаємопов'язаних складових частин.

Під поняттям «адміністративний процес» слід розуміти узагальнення, яке включає в себе комплекс складових частин, які, взаємодіючи між собою у визначеній черговості виникнення, зміни та припинення, спричиняють запуск відповідного правового механізму.

Під структурою адміністративного процесу, розуміють комплекс окремих адміністративних проваджень, кожне з яких визначає послідовність дій в адміністративному процесі. Під час формулювання поняття структури адміністративного процесу застосовується термін «провадження», котрий не застосовувався в теорії адміністративного права у минулому. Потрібно зазначити, що адміністративне провадження – це передбачена та врегульована діяльність органів та посадових осіб у визначеному законодавством України порядку.

Виділяють такі елементи структури будь-якого адміністративного провадження: стадії, етапи та процесуальні дії [169, с. 170].

І.В. Бенедик, який займався науковим дослідженням поділу юридичного процесу на стадії, зробив свій значний внесок у дослідження адміністративного права та процесу. Відповідно до його підходу, процесуальна стадія – це компонент юридичного процесу, який відтворює його динамічну характеристику. Вчений пропонує ввести в систему юридичного процесу єдине поняття «стадія», оскільки в теорії права та процесу існує ситуація, за якої одна і та сама частина юридичного процесу іменується різними словами. Таким чином, він пропонує зробити понятійний апарат теорії права досконалішим та зрозумілішим. Він розподіляє стадії юридичного процесу на логічні та функціональні. Логічні – це такі стадії юридичного процесу, при яких існує черговість здійснення відповідних категорій ідентичних інтелектуально-вольових операцій з канонами права. Функціональні – це така система взаємозалежних дій та процедур, виділений сегмент юридичного процесу, який

включає в себе комплекс логічних стадій та закінчується прийняттям відповідного рішення. Відповідно кожна із зазначених стадій юридичного процесу визначається особистим об'єктом та певним обсягом наданих процесуальних дій.

У теорії права виділяють такі особливості характеристики стадій юридичного процесу:

- будь-яка стадія процесу наділена своїм особистим завданням, на виконання якого спрямовані її дії;
- загальнообов'язковими діями усіх стадій процесу є дослідження і аналіз фактичних обставин справи та застосування належної норми закону;
- кожна стадія має закінчуватись документально оформленим вирішенням покладеного на неї завдання, яке є її підсумковим результатом [15].

На сьогодні не існує єдиного підходу до питання поділу адміністративного процесу на стадії, так як представники різних правових шкіл розглядають дане питання по-різному.

Переважає більшість науковців у галузі адміністративного права та процесу є прихильниками підходів до визначення стадій, які були запропоновані ще у період Радянського Союзу та є досить спірними в контексті критеріїв розподілу. Розподіл адміністративного процесу на стадії бере свій початок від цивільного процесу.

Визнаний фахівець у галузі цивільного процесу М.Й. Штефан зазначав наявність розподілу цивільного процесу на частини та стадії, а також що визначальною ознакою стадій є сукупність процесуальних правовідносин і дій, які пов'язані спільною метою [225, с. 29].

Радянський вчений Д.М. Чечот був також одним із прихильників поділу цивільного процесу на стадії. Він формулював процес визначення стадій як сукупність процесуальних дій, об'єднаних відповідною процесуальною метою. А також вказував, що ця мета досягається у результаті процесуальних дій, коли створюються умови переходу до наступної стадії [28].

Не можна залишити поза увагою погляди на поділ цивільного процесу на

стадії, запропоновані російськими ученими, які заклали фундамент для вирішення цього питання.

Так, на думку професора М.С. Шакарян, цивільний процес – це поступальний рух, який об'єднує у собі ряд процесуальних стадій. Під поняттям стадії вона має на увазі певну частину процесу, яку поєднує комплекс процесуальних дій, спрямованих на досягнення єдиної кінцевої мети. Саме самостійна мета процесуальних дій відрізняє відповідну стадію процесу від інших, надає їй індивідуальності та характеру завершеності. Але потрібно розуміти, що наявність у сукупності процесуальних дій єдиної мети не створює та не виокремлює самостійну стадію процесу.

М.С. Шакарян вказує, що будь-яка стадія процесу характеризується своїм призначенням (вирішення поставленого перед нею питання по суті, розгляд зверненої до суду заяви). Зазначаючи ймовірність завершення процесу на будь-якій стадії, авторка називає вказану ознаку основною при поділі цивільного процесу на стадії [31, с. 26].

На етапі впровадження адміністративної юстиції та розробки (на той момент) проекту Адміністративно-процедурного кодексу науковцями зазначалося, що поняття адміністративного процесу розглядається в широкому розумінні. А саме, адміністративний процес – це сукупність проваджень, спрямованих на вирішення однорідних справ, відносно вузької групи, які утворюють своєрідну структуру.

Кожне провадження складається із стадій процесу, а стадії, в свою чергу, поділяють на етапи, які складаються з процесуальних дій.

Д.Н. Бахрах запропонував виокремити такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

- стадія аналізу ситуації;
- стадія прийняття рішення по справі;
- стадія виконання прийнятого рішення.

М. Тищенко доповнив зазначений перелік стадій ще однією, а саме: стадією оскарження прийнятого судового рішення, але дана стадія

має факультативний, тобто добровільний характер [94].

У наукових працях та підручниках у галузі адміністративного права та процесу в аналізі судового процесу основну увагу приділено питанням, які виникають на стадіях провадження справ про адміністративні правопорушення. Беручи до уваги подібність стадій різних видів судових процесів, прирівнювати стадію адміністративного процесу до стадії провадження справ про адміністративні правопорушення було б помилковим.

Стадія – це порівняно самостійна частина процесуальних дій, здійснюваних у передбаченій законом послідовності, яка поряд із загальними завданнями містить характерну тільки для неї мету та специфіку, що стосуються сторін у судовому процесі, їх прав та обов'язків, процесуальних строків, встановлених законом, та особливостей процесуальних документів [82, с. 171].

Процесуальна стадія – це відносно уособлений, відокремлений певними проміжками часу та раціонально об'єднаний комплекс процесуальних дій, направлений на вирішення поставлених завдань та досягнення конкретної мети адміністративно-судового процесу, що визначається сторонами процесу і знаходить своє відображення у процесуальних актах [11, с. 192].

На думку С.Г. Стеценка, стадія адміністративного процесу – це логічно пов'язані між собою дії, які поступово замінюють одна одну, метою яких є належне забезпечення здійснення адміністративного провадження.

Таким чином, можна виділити ознаки, які притаманні стадіям адміністративного процесу:

- реалізація стадій відбувається послідовно, так як одна дія замінює іншу, створюючи специфічну низку дій;
- дії розташовуються закономірно, з логічно передбаченою послідовністю;
- кожному виду адміністративного провадження властиві різні за характером, функціями та ступенем адміністративно-правового забезпечення дії;
- здійснення тих або інших дій у різних адміністративних провадженнях передбачено процесуальними нормами адміністративного права та вважається

моментом виконання положень адміністративного права [169, с. 170].

Отже, адміністративна справа поступово проходить кожен етап адміністративного процесу. Завдання та принципи дій об'єднують усі існуючі стадії процесу. Поділ адміністративного процесу на стадії базується на таких характерних ознаках:

- дії характеризуються специфічними завданнями, оскільки здійснюються лише у відповідній частині (стадії) процесу;
- наявність чітко визначених суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності;
- особливість процесуальної форми, за допомогою якої здійснюється діяльність на відповідному етапі;
- специфічний характер адміністративно-процесуальних відносин;
- завершальним елементом стає винесення документально оформленого проміжного рішення, яким підкреслюється перехід однієї стадії в іншу, або кінцевого рішення по справі.

Можна виділити такі визначальні ознаки процесуальної стадії:

- внутрішня структурованість;
- єдність конструктивних елементів, об'єднаних спільною метою;
- логічна та часова послідовність зазначених елементів;
- документальне закріплення кінцевого результату [69, с. 326].

І.П. Голосніченко та М.Ф. Страхурський солідарні з іншими науковцями та вважають, що стадіями провадження є етапи, здійснені у відповідній послідовності, що завершуються документальним закріпленням кінцевого результату вчинених процесуальних дій [24, с. 155].

Якщо відштовхуватися від загальнотеоретичних напрацювань щодо стадій, то, на нашу думку, окремою, з притаманними їй ознаками, є стадія звернення до суду, яка включає в себе підготовку позовної заяви, подання її до суду та прийняття позовної заяви судом.

Без виконання усіх перелічених дій неможлива реалізація права на звернення до суду та досягнення основної мети – початку судового розгляду, яке

завершиться вирішенням справи по суті.

Дії з підготовки, подання позовної заяви та прийняття її судом є послідовними етапами, які змінюють один одного. Вони є закономірними, логічно та часово послідовними і лише у своїй сукупності відображають зміст та реалізацію права на звернення до суду, що є стадію адміністративного процесу. Ця стадія завершується винесенням документально оформленого рішення, яке може бути як проміжним – відкриття провадження у справі чи залишення без руху, так і кінцевим, наприклад відмова у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви.

Якщо характеризувати звернення до суду за визначальними ознаками, то можна стверджувати, що підготовка, подання та прийняття позовної заяви становлять єдність конструктивних елементів, об'єднаних спільною метою – реалізацією права на звернення та захистом прав, свобод чи законних інтересів особи, яка звертається до суду.

Тобто звернення до адміністративного суду – це багатоелементне поняття, до складу якого входять:

- 1) право на судовий захист;
- 2) підготовка адміністративного позову;
- 3) пред'явлення адміністративного позову;
- 4) прийняття адміністративного позову судом.

У даній главі детально зупинимося на першій складовій звернення до суду – право на судовий захист. Сутність і зміст кожної наступної складової звернення опишемо в наступних розділах.

Так, право на судовий захист у науці розглядають як інститут конституційного права, як суспільні відносини та державну функцію. Іноді судовий захист ототожнюється з правосуддям або розглядається як гарантія доступу до нього [8, с.225–226]. В теорії права судовий захист розглядається як складова частина правоохоронної функції держави [168, с.71–74].

Однак закономірністю правової держави є авторитет суду та посилення впливу судової влади, її незалежність від правоохоронних органів, утвердження

як самостійної гілки державної влади, що, відповідно, тягне за собою закріплення судового захисту прав і свобод громадян в окрему функцію державного управління.

Вчені у своїх дослідженнях використовували різні підходи до визначення сутності права на судовий захист. Так, у своїх дослідженнях П.Ф. Єлісейкін розглядав вказане право як суб'єктивне та конституційне право [37, с.5]. У зв'язку з цим автор вважав, що право на судовий захист є можливістю вимагати звіт від іншого суб'єкта правовідносин, що відбувається в межах особливих, охоронних за своєю природою, правовідносин. У випадку звернення до уповноваженого юрисдикційного органу, на думку автора, реалізується інше право – право на звернення до суду [38, с. 11]. Іноді право на судовий захист ототожнюється з правом на правосуддя або на судові рішення. Так, А.А. Добровольський вважає, що кожен громадянин має право на захист своїх інтересів та суб'єктивних прав, на правосудне рішення [34, с. 119].

У загальному вигляді право на захист – це надана уповноваженій особі можливість застосування заходів правоохоронного характеру для відновлення її порушеного права або права, що оскаржується [30, с. 240].

На думку окремих вчених, забезпеченість суб'єктивного права можливістю державного примусу є його невід'ємною якістю і така можливість існує не паралельно з іншими, закріпленими в суб'єктивному праві можливостями, а властива їм самим, тому що без цього вони не були б юридичними можливостями [18, с. 73–74; 29, с. 31].

На нашу думку, право на судовий захист – це визначена законодавством можливість звернення до суду за захистом своїх прав, свобод та законних інтересів.

Складовою громадянських прав як людини, так і громадянина є право на судовий захист, до структури якого належить правова гарантія від самоправства одночасно з боку держави та окремих осіб.

Надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, які необхідні для того, щоб кожна людина могла скористатися своїми

конституційними правами і свободами, є юридичними гарантіями. Вони закріплюються в Конституції та нормах діючого законодавства.

Метою юридичних гарантій є реальне забезпечення правовими засобами максимального здійснення, охорони й захисту конституційних прав і свобод громадян [91, с. 733].

Судовому захисту підлягають будь-які права чи інтереси, незалежно від того, в якому документі вони закріплені – в Конституції, законах, нормативно-правових актах чи ін. Цим підкреслюється універсальний характер права на судовий захист.

Право на судовий захист в адміністративному судочинстві реалізується через підготовку адміністративного позову та його пред'явлення.

В редакції ст. 104 КАС, яка діяла до 07.07.2010 року, звернення до суду визначалося як право. Із змінами до законодавства звернення до суду визначили як пред'явлення адміністративного позову [55, с. 63]. У новій редакції КАС України від 3 жовтня 2017 року окремою главою є відкриття провадження у справі, де знову звернення до суду ототожнюється з пред'явленням адміністративного позову [104].

Для того щоб реалізувати право на звернення до адміністративного суду, існує ряд передумов. Лише за наявності усіх необхідних передумов та дотримання усіх умов реалізації права на пред'явлення позову відкриття провадження в адміністративній справі вважатиметься правомірним.

Передумовами права на звернення з адміністративним позовом виступають факти, які пов'язані з виникненням такого права. Мова йде про процесуально-правову сторону права на позов, яка полягає у виникненні та реалізації позивачем права на звернення до суду шляхом пред'явлення адміністративного позову.

Саме пред'явлення позову обумовлене виключно фактами процесуального характеру. Ці факти не впливають на розгляд справи, так як вони є обставинами, з якими пов'язується звернення до суду і можливість відкриття провадження у справі.

Такими процесуальними фактами, які визначають лише можливість, але не результат розгляду судом адміністративного позову, є, зокрема, наявність у сторін адміністративно-процесуальної правоздатності і дієздатності, підвідомчість та підсудність справи адміністративному суду [87, с. 152].

Що ж стосується умов реалізації, то вони виступають в якості сукупності обставин та фактів, які визначають порядок реалізації права на звернення до адміністративного суду у встановленому законом порядку.

Поняття "передумови" та "умови" вперше застосував М.А. Гурвич, який зробив свій вагомий внесок у дослідження цього питання в теорії права [164].

Нерозривним поняттям та своєрідною передумовою звернення до адміністративного суду є підстави, які поділяють на фактичні і юридичні.

Фактичні підстави складають фактичне порушення прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

Юридичними підставами є фактичне порушення правових норм, якими визначено (регламентовано) поведінку учасників публічно-правових відносин, серед яких обов'язковим учасником виступає суб'єкт владних повноважень [42].

Наслідком порушення прав, свобод, законних інтересів є публічно-правовий спір, вирішення якого належить до судової адміністративної юрисдикції.

Враховуючи те, що реалізація права на звернення до адміністративного суду як суб'єктивного права відбувається через подання позову до суду, тобто саме право на звернення фактично переходить у процедуру звернення, автор вбачає в цьому послідовний триваючий процес звернення до суду.

Ми погоджуємося, що можливість фізичних та юридичних осіб ініціювати судові провадження в адміністративній справі з метою захисту прав, свобод чи інтересів є змістом права на звернення. Це право на діяльність адміністративного суду щодо його розгляду, тобто право на отримання судового рішення незалежно від його змісту [41, с. 136].

Неодноразово вказувалося на те, що право на звернення до

адміністративного суду – це первинне диспозитивне право в адміністративному процесі, тобто право, яким особа розпоряджається на власний розсуд. Кожна особа може або реалізувати дане право, або вирішити конфлікт іншим шляхом і це вона вирішує самостійно.

Адміністративний суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до вимог КАС України, і не може ініціювати адміністративний процес самостійно [83, с. 93].

Здійснивши ратифікацію міжнародних договорів та конвенцій у сфері захисту прав людини, Україна взяла на себе обов'язок гарантування судового захисту через правосуддя відповідно до міжнародних стандартів.

Гарантією права особи на судовий захист є положення пункту 1 статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод також покликаний гарантувати право на судовий захист: "Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж 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"[64].

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини, право на розгляд справи є правом особи на звернення до суду, а також воно є правом на розгляд і вирішення справи в суді, незалежно від змісту рішення. Для реалізації цих цілей повинні бути створені якнайкращі умови, які б забезпечили безперешкодний доступ до суду. Здатність до безперешкодного отримання судового захисту складає зміст поняття «доступ до правосуддя».

Причиною утворення перешкод можуть бути законодавчо закріплені процесуальні особливості, а також обмеження, встановлені матеріальним законодавством. Європейський суд з прав людини наголошує, що немає значення сутність перешкод, оскільки за змістом ст. 6 Конвенції прямо впливає, що доступ до правосуддя – це невід'ємний елемент права на справедливий суд, незважаючи на те, що саме поняття «доступ» у зазначеній

статті не вживається.

Європейський суд з прав людини також вважає недійсною відмову від права на звернення до суду. Зокрема, в рішенні від 21 лютого 1975 року по справі "Голдер проти Великої Британії" Європейським судом з прав людини було зазначено, що пункт 1 статті 6 Конвенції проголошує невід'ємне право особи на доступ до суду. У випадку необхідності в отриманні спеціальних дозволів для звернення до суду це буде прямим порушенням права на доступ до суду.

Враховуючи зазначене, можна стверджувати, що Європейський суд з прав людини пов'язує право на звернення до суду тільки з волевиявленням особи.

Зазначений принцип і трактування лягло в основу частини п'ятої статті 6 КАС України, згідно зі змістом якої, особа може не реалізовувати своє право на звернення до суду, однак не може відмовитися від самого права на звернення.

Якщо мова йде про порушення прав особи, яке захищається Конвенцією, Європейський суд з прав людини констатує порушення права на доступ до суду у випадку існування обов'язку досудового врегулювання спору або передбачену законодавством необхідність звернення зі скаргами.

Порушенням ст. 6 Конвенції також буде відсутність можливості самостійного звернення до суду, у випадку, коли таке право належить іншому суб'єкту. Зокрема, у справі «Філіс проти Греції» заявник, що працював інженером, не мав права на самостійне звернення до суду з позовом про виплату грошової винагороди за виконані ним проекти, так як зазначена категорія справ могла бути розглянута лише за заявою Технічної Палати Греції. Європейський суд у даній справі визнав порушення права на доступ до правосуддя.

Слід також зазначити, що складовою права на доступ до суду є ухвалення рішення по справі. Це рішення повинно бути незалежним від будь-яких обставин і можливим як на першій стадії – звернення до суду, так і після повного розгляду справи. Було безліч рішень про порушення ст.6 Конвенції у випадках, якщо було втрачено матеріали справ або розгляд позову закінчувався формальною відпискою. Наприклад, у справі «Балацький проти України»

заявник зазначав у скарзі, що його було позбавлено доступу до суду, так як районний суд не постановив будь-якого процесуально оформленого рішення по його справі [153]. Суд встановив, що після повернення справи на новий розгляд вона не була розглянута у встановлений законодавством спосіб, що свідчить про порушення п. 1 ст. 6 Конвенції, а саме: порушення права заявника на доступ до суду.

Право звернення до суду передбачено й іншими міжнародно-правовими актами, зокрема стаття 8 Загальної декларації прав людини проголошує, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [39].

Якщо звернутися до спеціального законодавства, то в попередній редакції КАС України зміст звернення до суду розкривався через поняття адміністративного позову, визначення якому давалося в п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС України, а саме, що адміністративний позов – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах [55, с. 6]. Такої позиції дотримуються С.В. Ківалов та О.І. Харитонова, які ототожнюють поняття «право на звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду» з поняттям «право на адміністративний позов» [52].

Підтвердженням цього є також теза про те, що судове провадження в адміністративній справі ініціюється шляхом звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод чи законних інтересів у порядку позовного провадження.

Нова редакція КАС України не дає визначення позову, як і визначення звернення до суду. Натомість статтею 5 КАС України визначено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси [104].

На нашу думку, звернення до суду є більш широким поняттям, яке включає в себе підготовку позовної заяви, подання її до суду та дії судді щодо її прийняття з обов'язковим винесенням процесуального рішення.

Стаття 55 Конституції України, яка є фактично відтворення норм Загальної декларації прав людини, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, визначає, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [66].

Зміст права на оскарження розкривається та реалізовується через право кожного на звернення до суду у випадку порушення його прав, свобод чи законних інтересів, а також у випадку створення перешкод для їх реалізації або коли має місце факт обмеження прав та свобод.

Пряма діє зазначеної конституційної норми зобов'язує суд приймати заяви до розгляду, навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист, так зазначив і Конституційний Суд України у своєму рішенні від 25 грудня 1997 року по справі № 9-зп [158].

Стаття 55 Конституції України є прямим відображенням того, що будь-які права і свободи людини і громадянина повинні бути захищені судом і у кожного є конституційна гарантія права на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Однак існує одна суттєва прогалина конституційної норми про судовий захист, яка стосується кола осіб, на яких поширюється право на судовий захист. А саме, з аналізу статті ст. 55 Конституції України фактично випливає, що право на судовий захист гарантовано лише фізичним особам. Дана норма навіть розміщена у розділі II Конституції, який має назву «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина».

Ще 9 лютого 1999 року (справа за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших

нормативно-правових актів) Конституційним Судом України, рішення якого є обов'язковими, створено небезпечний прецедент, який набув застосування у судовій практиці. Під час офіційного тлумачення ст. 58 Конституції України щодо поширення її положень на юридичних осіб, Конституційний суд вказав: «У Конституції України стаття 58 міститься у розділі 11 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», в якому закріплено конституційні права, свободи і обов'язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії. Про це свідчить як назва цього розділу, так і системний аналіз змісту його статей та частини другої статті 3 Конституції України [155].

Зважаючи на це, Конституційний Суд України зробив висновок, що положення частини першої статті 58 Конституції України свідчать про зворотню дію у часі законів. Зазначене трактування фактично стосується і статті 55 Конституції України, оскільки вона також знаходиться у розділі II Конституції.

Впродовж багатьох років стаття 55 Конституції України є незмінною, що залишає відкритим питання про її поширення на юридичних осіб. Незважаючи на очевидність цього факту, зміни до ст. 55 Конституції України не вносилися, що фактично унеможливорює для юридичних осіб можливість застосування її як норми прямої дії, що дає безумовне право на звернення до суду.

Існування законодавчо передбачених фактів визначають право на адміністративний позов у загальному вигляді. Особа, в якій наявний факт порушення її прав, може відповідно вимагати від конкретного суду рішення, яке захистить порушене право, а на суд, в свою чергу, покладено обов'язок про винесення відповідного рішення.

Аналізуючи поняття право на адміністративний позов, ми розуміємо, що по структурі воно складне та являє собою нерозривну єдність двох аспектів: з одного боку, його можна розглядати у процесуальному розумінні, з іншого – в матеріальному. З процесуальної сторони право на позов – це право на пред'явлення адміністративного позову, тобто звернення до адміністративного суду з вимогою про захист. Воно являє собою право на адміністративний процес, незалежно від його результатів. В матеріальному розумінні право на

позов є правом на задоволення адміністративного позову, а саме: досягнення поставлених цілей про задоволення позову та одержання судового захисту. Таким чином, з матеріально-правової сторони право на адміністративний позов – це право на позитивне вирішення справи [52, с. 24].

Як проголошує один з принципів римського права, хто хоче здійснити своє право, повинен сам подбати про це (лат. *Vigilantibus jura scripta sunt* – «закони написані для тих, хто пильний»), тобто якщо ми не наполягаємо на своєму праві, то у закону немає підстав допомагати нам.

Слід зазначити, що права надані в повне розпорядження кожної дієздатної людини. При цьому кожен вільний здійснювати своє право або не здійснювати, зберігати його за собою або відрікатися від нього, вимагати визнання його іншими особами або миритися з невиконанням ними обов'язків.

Наступною складовою звернення до суду є підготовка адміністративного позову. Тобто, поважаючи свої права, свободи чи законні інтереси, ми повинні підготувати адміністративний позов для звернення до суду.

Підготовка адміністративного позову – це завжди активна діяльність, яка спрямована на оформлення процесуально правильного документа для подачі його до суду.

Ця діяльність може відбуватися двома шляхами: 1) пошук компетентного правника (адвоката), який надасть допомогу у складанні адміністративного позову; 2) самостійне складання та оформлення адміністративного позову. Детально підготовку, форму і зміст позову ми розглянемо в розділі 2.

Підготувавши адміністративний позов, ми послідовно реалізуємо наступний етап звернення до суду – це пред'явлення адміністративного позову.

Пред'явлення позову – це процес, який реалізується через подання до суду позовної заяви, яка є формою (зовнішнім виразом) позову. Подаючи позовну заяву, суб'єкт звернення ініціює адміністративно-процесуальні відносини і створює обов'язок суду розглянути позов та у випадку дотримання усіх вимог вирішити спір.

Заключним етапом звернення до суду є прийняття адміністративного

позову, який полягає у з'ясуванні суддею обставин, які дають можливість розглянути позов по суті або вирішити питання про неможливість розгляду справи.

Слід також зазначити, що деякі автори виділяють окремо звернення до адміністративних судів апеляційної, касаційної інстанцій. Ми маємо власне бачення так званої широкої природи права на позов і не погоджуємося з такими авторами, оскільки судовий розгляд розпочинається відкриттям провадження у справі та закінчується, у разі досягнення поставлених цілей, виконанням судового рішення. Враховуючи зазначене, до суду звертаються один раз, а всі подальші дії є процесом, зокрема по оскарженню судового рішення.

Необхідно також зазначити, що право на звернення до адміністративного суду та загальне право на судовий захист не є тотожними. Звернення до адміністративного суду не створює прямого обов'язку для суду з надання особі захисту. Для надання такого захисту судом досліджується питання: чи дійсно особа має право, свободу чи інтерес, які потребують захисту і які дійсно порушені відповідачем у публічно-правових відносинах, та чи дотримано усіх умов для початку розгляду справи по суті.

Саме ця обставина є тією особливістю, яка розкривається в даному дослідженні. Ми не характеризуємо загальне право на судовий захист, а детально розкриваємо процедуру звернення до суду, яка включає в себе підготовку позовної заяви, подання її до суду та вирішення питання про її прийняття судом з винесенням процесуального рішення.

Право звернення до суду реалізується шляхом відкриття провадження у справі, тобто початком самого судового процесу, предмет якого становить захист суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу. До відкриття провадження у справі не можна стверджувати, що право на судовий захист реалізується даним способом та конкретним судом. Без активних дій по підготовці і подачі позову суд не має права відкрити провадження у справі.

Отже, виникнення такого обов'язку прямо залежить від того, чи матиме місце звернення особи, права, законні інтереси чи свободи якої порушено, за

захистом. Зазначена обставина перевіряється суддею до порушення провадження у справі. Відсутність у заінтересованої особи права на пред'явлення адміністративного позову або недотримання нею встановленого законом порядку реалізації зазначеного права у випадку виявлення суддею цих обставин до відкриття провадження у справі зумовить відмову у відкритті провадження у справі або повернення адміністративного позову [41, с. 336].

Реалії сучасного життя свідчать про посилення та збільшення проблем звернення до суду. По-перше, нерідко при зверненні до суду в осіб немає достатньої кількості документів, щоб підтвердити обставини наявності порушень. Зазначене зумовлено несвоєчасною фіксацією явищ, подій, фактів, а також недостатністю нормативно-правової бази. При цьому зазначена ситуація є характерною не тільки при зверненні до суду, а й до інших органів, установ та організацій.

По-друге, встановлення законодавчо визначених строків примушує особу докладати додаткових зусиль для реалізації права на звернення до суду внаслідок відсутності відповідних знань чи несвоєчасної належної правової оцінки ситуації.

По-третє, матеріальне становище громадян не завжди дозволяє сплатити витрати на професійну правничу допомогу та на судовий збір.

Всі ці проблеми потребують подальшого дослідження та вирішення, що зумовлює постійну актуальність і вагомість розкриття сутності звернення до суду.

Таким чином, звернення адміністративного до суду – це сукупність дій, спрямована на захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, яка полягає в підготовці, поданні позовної заяви до суду та прийнятті її судом. Звернення до суду – це не лише право, а й процесуальна діяльність, пов'язана з підготовкою, поданням адміністративного позову до суду та прийняття її судом.

Таким чином, дії з підготовки, подання позовної заяви та прийняття її судом є послідовними етапами, змінюючими один одного. Вони є

закономірними, логічно та часово послідовними і лише у своїй сукупності відображають зміст та реалізацію права на звернення до суду, що є стадією адміністративного процесу. Ця стадія завершується винесенням документально оформленого рішення, яке може бути як проміжним – відкриття провадження у справі чи залишення без руху, так і кінцевим, наприклад відмова у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви.

Звернення до адміністративного суду – це єдність конструктивних елементів, об'єднаних спільною метою, реалізацією права на звернення за захистом прав, свобод чи законних інтересів особи. Тобто звернення до адміністративного суду – це багатоеlementне поняття, до складу якого входять:

- 1) право на судовий захист;
- 2) підготовка адміністративного позову;
- 3) пред'явлення адміністративного позову;
- 4) прийняття адміністративного позову судом.

Лише через реалізацію усіх зазначених елементів реалізується звернення до суду, яке є одночасно стадією адміністративного судочинства.

1.2. Суб'єкти звернення до адміністративного суду

Кількість конфліктів публічно-правового характеру збільшується та поширюється на усі сфери суспільного життя в Україні у зв'язку з масштабністю державно-владних відносин. Головною причиною є те, що майже усі сфери суспільного життя пов'язані із адміністративно-процесуальними правовідносинами.

Суб'єкти, які беруть участь у публічно-правових конфліктах, можуть бути різними за організаційною структурою та правовим статусом: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, державні підприємства, установи, організації, інші юридичні особи, громадяни, іноземці, особи без громадянства.

Теоретичні та практичні питання, які виникали навколо поняття суб'єктів адміністративного процесу, досліджувалися не одним поколінням вітчизняних та зарубіжних науковців. Серед них можна виділити таких вчених: В. Авер'янов, А. Васильєв, Д. Бахрах, О. Бандурка, Ю. Битяк, С. Гончарук, С. Ківалов, В. Колпаков, Т. Коломоець, О. Кузьменко, М. Костів, О. Якуба, Ю. Стариков, С. Стеценко та ін. Сучасна література в галузі адміністративного права та процесу пропонує різні варіанти визначення поняття суб'єктів, які залучаються до публічно-правових конфліктів, та різні підходи до класифікації даних суб'єктів, що зумовлено як складністю предмета регулювання галузі адміністративного права у складних умовах її реформування, так і значною кількістю самих суб'єктів з різними повноваженнями, внутрішньою структурою і правовими характеристиками.

З огляду на загальну теорію права суб'єкт права – це фізична або юридична особа, що відповідно до закону наділена здатністю мати та реалізовувати безпосередньо або через законного представника права і юридичні обов'язки. Таким чином, суб'єктом права визнається учасник суспільних відносин, який наділений правами і обов'язками та володіє двома визначальними ознаками: соціальними (участь у суспільних відносинах в якості відособленого, здатного виробляти та здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта) і юридичними (визнання правовими нормами його здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах) [50, с. 549].

Поняття "суб'єкт адміністративного процесу" та "суб'єкт адміністративно-процесуальних правовідносин" не є тотожними, а тому їх потрібно розмежовувати.

Суб'єкти адміністративного процесу наділені здатністю вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини. Існують випадки коли суб'єкт адміністративного процесу не є учасником адміністративно-процесуальних правовідносин.

Суб'єктом адміністративно-процесуальних правовідносин є реальний учасник правових зв'язків, які виникли у сфері публічного управління; він

неодмінно бере у них участь.

Необхідно зазначити також, що суб'єкт адміністративного процесу визначається зовнішньою відособленістю. Виступаючи у ролі учасника конкретних правовідносин, він виражає та здійснює певну волю, відповідно до належних йому процесуальних прав та обов'язків.

Особливістю адміністративно-процесуальних правовідносин є те, що у них мають право брати участь деякі суб'єкти, які не беруть участь у матеріальних адміністративно-правових відносинах (прокурор, суд) [26, с. 37].

О.В. Кузьменко вважає, що суб'єкт процесу (провадження) – це потенційний учасник адміністративно-процесуальних відносин, який має можливість у майбутньому стати учасником провадження, а учасник процесу (провадження) – це реальна сторона адміністративно-процесуальних відносин [69, с. 38].

Класифікація учасників адміністративного процесу на групи та види дає змогу виділити специфічні ознаки, завдання, права та обов'язки усіх причетних до провадження в адміністративній справі. Це має істотне значення для вивчення значної кількості існуючих учасників адміністративного судочинства.

Ще у 50-х роках минулого століття Ц.А. Ямпільська намагалась виділити такі групи суб'єктів адміністративного права:

- органи держави та їх агенти;
- громадські організації та їх органи;
- громадяни.

У свою чергу, О.М. Якуба виділила лише дві групи суб'єктів адміністративного права: особи (громадяни держави, особи без громадянства, іноземці, державні службовці); організації (державні, суспільні, в тому числі внутрішні частини апарату органів державного управління, а також підприємства, установи) [228, с. 53].

У даний час зростає увага вчених-адміністративістів до зазначеної проблеми, з'явився ряд нових суджень. Значний інтерес представляє позиція Д.Н. Бахраха, який виділяє дві групи суб'єктів адміністративного права:

індивідуальні і колективні. До перших належать громадяни, до других – організовані, відокремлені, самокеровані групи людей, наділені правами виступати у відносинах з іншими суб'єктами персоніфіковано, як єдине ціле. При цьому залежно від ступеня організаційної самостійності, цілей, правового положення виділяються: 1) організації; 2) структурні підрозділи організацій; 3) трудові та інші колективи організацій та їх структурні підрозділи; 4) складні організації [12, с. 20–22].

Деякі науковці вважають, що державу також необхідно відносити до суб'єктів адміністративного права. Ця думка є неоднозначною. Одні автори вважають, що держава, виступаючи суб'єктом права за допомогою своїх органів, безпосередньої участі у правовідносинах не бере. Інші вважають, що хоча держава і виступає у правовідносинах через свої органи, але залежно від того, від якого імені беруть участь у правовідносинах органи держави, суб'єктом права є або держава, або її органи. Держава при цьому тільки тоді є суб'єктом права, коли її органи виступають не від свого імені, а від імені держави [10, с. 57].

Вищезазначені судження були сформульовані відносно суб'єктів матеріальних адміністративних правовідносин. Однак, зважаючи на те, що процесуальні правовідносини є похідними від матеріальних правовідносин, то зазначені точки зору є доречними для встановлення кола суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

Поряд з тим необхідно виділити притаманні лише суб'єктам адміністративно-процесуальних правовідносин властивості. Так, зокрема, певні суб'єкти адміністративного процесу не беруть участь у матеріальних адміністративно-правових відносинах. Прикладом такого різновиду суб'єктів, на які зверталася увага в літературі з адміністративного права, є суд та прокурор.

Суб'єкти звернення до суду – це категорія, наближена до суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин. Однак суб'єктам звернення до суду притаманна індивідуальна ознака, спеціальний характер правовідносин. Якщо суб'єкт адміністративно-процесуальних правовідносин бере участь у будь-якій

сфері публічного управління, то при характеристиці суб'єкта звернення до суду ми можемо говорити лише про правовідносини по ініціюванню судового процесу. Суб'єкт звернення до адміністративного суду – це категорія, яка включає в себе поняття «позивач», але не ототожнюється з ним.

Суб'єкт звернення до суду – це особа, яка вважає, що її права, свободи чи законні інтереси порушено і звертається самостійно або через уповноважені органи до суду, а також суб'єкти владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Класифікацію суб'єктів звернення до адміністративного суду можна здійснити залежно від функціонального призначення в адміністративному процесі, тобто на три категорії:

1) наділені владними повноваженнями, безпосередньо мають право здійснювати провадження, тобто "лідуючі суб'єкти", їм держава надала широкі права та поклала на них значні обов'язки;

2) мають "зацікавлену" позицію щодо ходу та наслідків у індивідуальній справі;

3) займають "пасивну" позицію щодо ходу та наслідків у індивідуальній справі, вони залучаються до участі у ній, оскільки це необхідно для з'ясування істини, найбільш повного і всебічного встановлення усіх обставин у справі.

Зазначений поділ суб'єктів адміністративного процесу присутній в усіх видах адміністративних проваджень з певними уточненнями функціональних повноважень щодо конкретного провадження.

З точки зору С. М. Махіної, в управлінському процесі беруть участь три групи суб'єктів:

- перша група включає в себе суб'єктів адміністративного процесу, наділених владними повноваженнями (Президент України, вищі посадові особи, вищі органи виконавчої влади);

- друга група включає в себе суб'єктів адміністративного процесу, на яких поширюється владний вплив (фізичні та юридичні особи, які не наділені владними повноваженнями у сфері управління);

- третя група включає в себе суб'єктів, які одночасно володіють владними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом (посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади та ін.) [78].

Поділяти суб'єкти адміністративного процесу на індивідуальні та колективні пропонує В. Д. Сорокін. До індивідуальних суб'єктів адміністративного процесу, на його думку, належать громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства; до колективних – органи виконавчої влади, підприємства, установи, громадські об'єднання, державні та муніципальні службовці [166, с. 174].

На думку М. М. Тищенко, учасники адміністративного процесу – це громадяни, інші особи, колективи громадян та організації в особі їх представників, які наділені конкретними правами та мають певні обов'язки, що дозволяє їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, яких вони представляють, колективів громадян чи організацій, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу. Лідуючі суб'єкти адміністративного процесу (організатори), на його думку, діють з метою ведення самого процесу та спроможні на державно-владній основі самостійно приймати рішення у справі.

Група, яка включає в себе лідуючих суб'єктів є неоднорідною. Досить важливим при цьому є ставлення окремих суб'єктів (органу державної влади чи його посадової особи) до вирішення справи по суті з належним застосуванням правової норми. Такий суб'єкт є провідним (лідуючим) не лише на стадії вирішення справи по суті, а й на інших стадіях адміністративного процесу (стадії контролю адміністративного процесу, стадії санкціонування процесуальних дій, стадії забезпечення виконання законного рішення суду). М. М. Тищенко називає таких лідуючих суб'єктів проводом. Решта лідуючих суб'єктів адміністративного процесу залежно від ступеня публічності юридичної справи (юрисдикційна чи позитивна) перебувають в різній мірі залежності від проводу. Лідуючі суб'єкти в юрисдикційних справах вільні у примусовому

використанні владних повноважень щодо зацікавлених осіб. У решті адміністративних проваджень зазначені лідируючі суб'єкти змушені звертатися до проваду за отриманням санкції на застосування владного впливу. Зрештою усі лідируючі суб'єкти можуть бути віднесені до учасників адміністративного процесу через те, що застосування примусових владних повноважень стає можливим, у переважній більшості, лише після отримання санкції від провада.

Тому суб'єктів провадження вчений пропонує поділити на організаторів та учасників. А останніх – на лідируючих суб'єктів, зацікавлених осіб та осіб, які сприяють розгляду справи [10].

В. К. Колпаков пропонує виділяти п'ять груп суб'єктів адміністративного процесу:

- 1) громадяни;
- 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату;
- 3) об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність;
- 4) державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками;
- 5) інші державні органи та їх посадові особи [61].

З огляду на вищевказане, можна зробити висновок, що в науці адміністративного права та процесу досі немає сталих критеріїв класифікації суб'єктів адміністративного процесу, оскільки їх існує досить велика кількість.

В нашій роботі ми виділимо в окремо групу суб'єктів звернення до суду, розкриємо їх поняття та ознаки, охарактеризуємо правовий статус.

Перш за все слід зазначити, що в науці адміністративного права та процесу позивач є загальним суб'єктом.

Відповідно до пункту 8 частини 1 статті 4 КАС України, позивач – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду [104].

Ознаками суб'єкта звернення до суду (позивача), які відрізняють його від інших суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин взагалі та осіб, які беруть участь у справі, зокрема, є такі:

- 1) позивач – це обов'язковий суб'єкт адміністративного процесу;
- 2) це особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду;
- 3) суб'єкт владних повноважень може бути позивачем лише на виконання своїх повноважень;
- 4) юридична заінтересованість позивача має особистий характер, тобто він наділений і матеріально-правовою, і процесуальною заінтересованістю;
- 5) позивачі при зверненні до суду сплачують судові витрати у справі, окрім випадків звільнення від сплати;
- 6) на позивача поширюються усі наслідки та властивості судового рішення;
- 7) правосуб'єктність позивача допускає правонаступництво [222, с. 41].

Метою подачі позовної заяви до суду є захист порушених прав, порушення яких існувало до відкриття провадження у справі. Існують випадки, коли позивач помилково вважає, що його права порушено, або порушені права не належать позивачу, у такому випадку суд відмовляє у задоволенні позову. Таким чином, при зверненні з позовом до суду у позивача є лише припущення про порушення його законних прав, свобод чи інтересів. Це припущення може підтвердитись або спростуватись під час розгляду даної справи по суті в суді.

Практично сам позивач зумовлює початок судового процесу, подаючи позов до суду. Таким самим правом на ініціювання процесу наділені також представники або особи, для яких закон визначає можливість звернення до суду в інтересах інших осіб. З цієї точки зору не можна категорично стверджувати, що позивач є особою, яка звертається до суду.

Органи прокуратури, законні представники, адвокати хоча й мають право на звернення до суду, однак діють у чужих інтересах як представники, а не позивачі, і від бажань позивача і підтримання чи не підтримання позовних вимог

залежить подальша доля судового процесу [23, с. 51].

Оскільки позивач є ініціатором судового процесу, він першим вступає у справу та розпочинає процес, йому відповідно й належить перевага у порівнянні із відповідачем, який займає протилежну сторону процесу. Йому належать такі тактичні переваги: вибір способу ініціювання судового процесу (самостійно чи через інших уповноважених осіб), вибір відповідача, вибір проміжку часу, у який пред'явити даний позов, вибір предмета позову та законних підстав, тобто встановлення меж судового розгляду.

Більшість науковців дотримуються думки, що особа, яка звернулася до суду за захистом прав, свобод та інтересів, набуває процесуального статусу позивача з моменту відкриття провадження у справі.

Ми не підтримуємо дане твердження, оскільки для того щоб відкрити провадження у справі, суддя повинен з'ясувати безліч моментів, які дають підстави для того, щоб відкрити провадження у справі. Наслідком ознайомлення з позовною заявою та доданими до неї матеріалами, складеної без дотримання процесуальних норм, може бути повернення позовної заяви, залишення позовної заяви без руху, залишення позовної заяви без розгляду або відмова у відкритті провадження.

Відповідно до статті 160 КАС України, позовна заява подається у письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Даний припис є твердженням того, що особа набуває статусу позивача ще до відкриття провадження у справі. Таким чином, особа фактично стає позивачем з моменту, коли їй стало відомо про порушення її прав, свобод чи інтересів та у неї виник намір звернутися до адміністративного суду за захистом.

Не слід прямо прирівнювати поняття "позивач" та "особа, яка звернулася до суду", оскільки особа може звернутися до суду також через уповноваженого представника. Адміністративний процес може ініціювати й інший орган чи посадова особа, які наділені таким правом відповідно до закону. Проте обов'язковим є волевиявлення безпосередньо самого позивача на участь у

судовому процесі. Під час подання до суду позовної заяви в інтересах особи органом чи особою, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, особа, в інтересах якої відкрито провадження у справі, неодмінно повинна бути про це повідомлена. Особа, в інтересах якої відкрито провадження у справі, має право бути учасником процесу або відмовитись від участі. Орган чи особа, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, не виступають позивачами у справі, оскільки факт порушення їх прав, свобод та інтересів відсутній.

У положеннях статті 160 КАС України встановлено вимоги до позовної заяви та знову вказано поняття «позивач» уже на момент складання позовної заяви, таким чином підтверджуючи судження про те, що особа, яка звернулася до суду за захистом прав, свобод та інтересів, набуває процесуального статусу позивача ще до моменту відкриття провадження у справі (наприклад, у позовній заяві зазначено виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги та ін.).

Положення статті 169 КАС України також відображають вищезазначене твердження. Зокрема, в зазначених нормах сформульовано підстави для повернення позовної заяви саме позивачеві, а не особі, яка звернулася з позовною заявою до суду.

Стаття 109 КАС України в редакції від 6 липня 2005 року визначала, що у разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі з підстави, встановленої пунктом 1 частини 1 цієї статті, суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи. Аналогічною за змістом є нова редакція ст. 170 КАС України, однак вона вводить нове поняття – заявник, та визначає, що суд, відмовляючи у відкритті провадження в адміністративній справі, роз'яснює заявнику, до якої юрисдикції належить розгляд справи.

Вважаємо, що термін «заявник» у даному випадку законодавцем застосовано невірною, оскільки мова йде про відмову у відкритті провадження у справі за результатами розгляду саме позовної заяви.

У Законі України «Про судовий збір» також прослідковується

підтвердження того, що особа набуває статусу позивача ще до відкриття провадження у справі, оскільки подаючи позов до суду, незалежно від наслідків розгляду питання про прийняття позовної заяви, особа вже визначена як позивач.

Згідно з частиною 2 статті 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 [216].

Отже, статусу позивача набуває особа, права, свободи та інтереси якої порушено і яка особисто або через законного представника звертається до адміністративного суду за захистом, а також суб'єкт владних повноважень на виконання владних управлінських функцій, визначених законом.

Відповідно до чинного законодавства України, у разі порушення прав, свобод чи законних інтересів громадян України, вони можуть виступати позивачами в будь-якому випадку. Іноземці та особи без громадянства обмежені у праві брати участь в якості позивача у спорах, пов'язаних з виборчим правом та державною службою.

У випадку порушення з боку органів публічної влади прав підприємств, установ та організацій (юридичних осіб) незаконними діями або правовими актами, останні можуть звернутися до суду у якості позивачів.

Адміністративний судовий процес стає можливим лише при неодмінній наявності суб'єкта владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб) як сторони процесу.

Згідно з пунктом 7 частини 1 статті 4 КАС України, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [104].

Щодо поняття "орган державної влади", потрібно мати на увазі, що

існують колегіальні та одноособові органи державної влади. Вони наділені передбаченими законом та юридично закріпленими державно-владними повноваженнями, а також необхідними механізмами і засобами для виконання покладених на них функцій та завдань держави. Зазначені органи мають внутрішню організаційну структуру, а також створюються державою шляхом виборів.

Існує декілька класифікацій органів державної влади за такими критеріями:

1. За способом їх формування: виборні (Верховна Рада України, Президент України) та призначувані (Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України, Генеральна прокуратура, Центральна виборча комісія, Національна Рада з питань телебачення і радіомовлення, місцеві державні адміністрації тощо).

2. За складом: колегіальні (Верховна Рада України, Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України тощо) та одноособові (Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини).

3. За територією, на яку поширюється юрисдикція: загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Верховний Суд та ін.) та місцеві (локальні місцеві державні адміністрації, місцеві суди та ін.).

4. За характером повноважень: державні органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України) та державні органи спеціальної компетенції (центральні органи виконавчої влади).

5. За поділом на гілки влади: законодавчі (Верховна Рада України), виконавчі (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації) та судові.

6. За функціями і правовими формами діяльності: правотворчі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), правозастосовчі (Кабінет Міністрів України, міністерства, місцеві державні адміністрації), правоохоронні (поліція, СБУ) та контрольно-наглядові (Генеральна прокуратура).

Щодо поняття "орган місцевого самоврядування" слід зазначити, що дані

органи не входять до складу органів державної влади. Вони включають у себе виборні та інші органи територіальних громад, які наділені відповідними повноваженнями для вирішення питань місцевого значення. Здійснення повноважень органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади та з боку державних посадових осіб не дозволяється.

Початковим в ієрархії органів місцевого самоврядування, який згідно із законом наділяється правом представляти інтереси та приймати рішення від імені територіальної громади, є представницький виборний орган, до складу якого входять депутати. Відповідно до Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 року [122], виконавчі органи рад – це органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами, та є підзвітними і підконтрольними представницьким органам [122].

Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 року визначає правовий статус посадових осіб органу державної влади, до числа яких належать керівники, заступники керівників та їх апарат. Представники органів законодавчої, виконавчої та судової влади, у свою чергу, відокремлені в іншу групу [113].

Відповідно до частини 2 статті 1 Закону України "Про державну службу", державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [23].

В якості суб'єкта владних повноважень, відповідно до законодавства України, може виступати інший суб'єкт при здійсненні або виконанні делегованих владних управлінських функцій.

Таким чином, суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій у спірних правовідносинах на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Визначальною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій у спірних правовідносинах, у протилежному випадку вказаний суб'єкт не має потрібних ознак суб'єкта владних повноважень, визначених законом.

Незважаючи на сталість судової практики у цьому питанні, існує безліч прикладів звернення до відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень і не здійснює владних управлінських функцій стосовно позивача. Так, ухвалою судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 29 березня 2017 р. по справі № 804/2133/17 було відмовлено у відкритті провадження у справі за позовом Особи 1 до публічного акціонерного товариства «Дніпрогаз» про зобов'язання вчинити певні дії. Суддею вказано, що відповідач не є посадовою чи службовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування і не здійснює владних управлінських функцій щодо позивача [209].

Відповідно до частини 1 статті 53 КАС України, визначено, що у передбачених законом випадках Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. Становище прокурора в адміністративному процесі виділено окремо.

Частиною 3 зазначеної статті встановлено, що у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті.

Обов'язковою умовою, яку встановив законодавець, є необхідність

обґрунтування прокурором, у чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту та підстав для звернення до суду.

Таким чином, здійснення прокурором функції представництва в адміністративному процесі має бути чітко врегульовано нормами законодавства.

Відповідно до частини 3 статті 23 Закону України "Про прокуратуру", встановлено, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [138].

Право прокурора на звернення до адміністративного суду або на вступ в адміністративну справу є дещо обмеженим, тому що здійснюється лише у випадку, якщо така особа неспроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Таким чином, прокурор в адміністративному процесі – це особливий суб'єкт, участь у справах в адміністративному суді якого обумовлена у передбачених законом випадках виконанням функцій представництва інтересів громадян або держави.

Існує окрема категорія спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї. Вона виділяється з-поміж інших категорій справ для того, щоб її не відносили до цивільної юрисдикції через ідентифікацію їх як трудових спорів. Предметом дослідження та регулювання законодавства в галузі адміністративного права та процесу є публічно-правові відносини. Застосування трудового законодавства до відносин у сфері публічної служби може бути лише субсидіарним, оскільки від такого застосування вони не

можуть стати трудовими.

Публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [104].

Громадяни посідають визначне місце серед суб'єктів звернення до адміністративного суду, оскільки вони наділені виключними та притаманними лише їм ознаками, а саме:

1) громадяни наділені правами та обов'язками, в тому числі й адміністративно-процесуальними, в будь-яких галузях управління у приватній та публічних сферах суспільного життя;

2) загальноправовий статус громадян зобов'язує інших суб'єктів адміністративного процесу забезпечувати дотримання прав усіх громадян;

3) громадяни не є суб'єктами, здатними вирішувати адміністративні справи, оскільки вони не наділені спеціальними повноваженнями;

4) вступ громадян в адміністративно-процесуальні відносини один з одним є неможливим.

Зважаючи на стрімкий розвиток законодавства та дослідження в галузі адміністративного права та процесу, система суб'єктів звернення до адміністративного суду виглядає так:

- громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства;
- юридичні особи: підприємства, установи організації будь-якої форми власності;
- публічні службовці;
- суб'єкти владних повноважень.

Громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства складають найчисленнішу групу суб'єктів адміністративного процесу, оскільки в адміністративному судочинстві вони виступають як:

- сторона в адміністративному процесі, яка подала адміністративний позов

до суб'єкта владних повноважень через адміністративний суд з вимогою про захист порушеного або оспорюваного права, або сторона в адміністративному процесі, до якої пред'явлено адміністративний позов через порушення або оспорювання нею прав заявника;

- третя особа, яка заявила самостійну вимогу на предмет спору і наділена правами та обов'язками позивача, або третя особа, яка не заявила самостійну вимогу на предмет спору, але приєдналась до вимог однієї із сторін адміністративного процесу;

- уповноважений представник на основі договору або закону, якщо інше не передбачено законодавством;

- особа, яка захищає права та інтереси інших осіб;

- свідок, перекладач, експерт.

Участь громадянина в адміністративному процесі має свою специфіку та відведену йому роль. Громадяни наділені правами та обов'язками, адміністративно-процесуальною дієздатністю та адміністративно-процесуальною правоздатністю відповідно до чинного законодавства України.

Органам державної влади, підприємствам, установам та організаціям відведено окрему роль у сфері публічно-правових відносин. Органи законодавчої та виконавчої влади, суди та прокуратура наділені різною мірою правами на вирішення справ в адміністративному судочинстві.

Державні органи виступають в адміністративному процесі як органи, які під час здійснення належних їм функцій звертаються до адміністративного суду з позовом, сторона публічно-правового спору, який вирішується у процесі адміністративного судочинства; третя особа; органи, метою діяльності яких є захист прав та інтересів інших осіб.

Державні підприємства, установи, об'єднання та інші юридичні особи можуть бути учасниками адміністративного процесу з таких самих підстав, як і державні органи.

Громадські об'єднання, а також інші недержавні організації, підприємства та установи мають право брати участь в адміністративному процесі

якнедержавне формування, яке звернулося до адміністративного суду з позовом; сторона публічно-правового спору, який вирішується у процесі адміністративного судочинства; третя особа; організація, метою діяльності якої є захист прав та інтересів інших осіб.

Державні службовці, які є суб'єктами адміністративного процесу, виступають в якості сторони публічно-правового спору, який розглядається адміністративним судом; представника державного органу, державного підприємства та установи в адміністративному процесі; третьої особи.

Беручи участь в адміністративному процесі, службовці громадських об'єднань та інших недержавних формувань виступають як службовці, які при виконанні покладених на них обов'язків звернулись до адміністративного суду з позовом для вирішення публічно-правового спору; сторона публічно-правового спору, який вирішується адміністративним судом; представник громадських об'єднань та інших недержавних формувань; третя особа.

З огляду на вищезазначене ми можемо зробити висновок, що існує досить велика кількість суб'єктів, які беруть участь у публічно-правових конфліктах з різним статусом, повноваженнями, внутрішньою структурою та правовими характеристиками. Єдиного визначення та єдиного підходу в теорії адміністративного права та процесу до суб'єктів звернення до адміністративного суду не існує. Ми вважаємо, що найбільш точним буде таке узагальнене визначення поняття: суб'єкт звернення до адміністративного суду – це потенційний або реальний носій прав та обов'язків у публічно-правових відносинах з приводу здійснення правосуддя адміністративним судом, який вважає, що його права, свободи чи законні інтереси порушено, та який вчинив дії, пов'язані з підготовкою та поданням позовної заяви до суду.

Висновки до розділу 1

1. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства за часи існування адміністративної юстиції трансформувалося з права звернутися до суду з позовом на пред'явлення адміністративного позову. Визначене статтею 55 Конституції України загальне право на судовий захист включає в себе право на звернення до адміністративного суду.

2. Зміст права на оскарження розкривається та реалізовується через право кожного на звернення до суду у випадку порушення його прав, свобод чи законних інтересів, а також у випадку створення перешкод для їх реалізації або коли має місце факт обмеження прав та свобод.

3. Звернення до суду з адміністративним позовом реалізується через процесуально-правову сторону права на позов, яка полягає у виникненні та реалізації позивачем права на звернення до суду шляхом пред'явлення адміністративного позову. Звернення до суду пов'язане з процесуальними фактами та обставинами, які є обов'язковими для відкриття провадження у справі, зокрема це наявність у сторін адміністративно-процесуальної правоздатності і дієздатності, підвідомчість та підсудність справи адміністративному суду.

4. Судовий розгляд розпочинається пред'явленням позову та закінчується, у разі досягнення поставлених цілей, виконанням судового рішення, а тому право на звернення – це початкові дії при формуванні та подачі позову та прийнятті його судом. Всі подальші дії є судовим процесом, який також включає в себе оскарження судового рішення.

5. Звернення до адміністративного суду – це багатоеlementне поняття, до складу якого входять:

- право на судовий захист;
- підготовка адміністративного позову;
- пред'явлення адміністративного позову;
- прийняття адміністративного позову судом.

6. Право на судовий захист – це визначена законодавством можливість звернення до суду за захистом свої прав, свобод та законних інтересів.

7. Складовою звернення до суду є підготовка адміністративного позову. Тобто, вважаючи свої права, свободи чи законні інтереси порушеними, ми повинні підготувати адміністративний позов для звернення до суду. Підготовка адміністративного позову – це завжди активна діяльність, яка спрямована на оформлення процесуально правильного документа для подачі його до суду.

8. Пред'явлення позову – це процес, який реалізується через подання до суду позовної заяви, яка є формою (зовнішнім виразом) позову. Подаючи позовну заяву, суб'єкт звернення ініціює адміністративно-процесуальні відносини і створює обов'язок суду розглянути позов та у випадку дотримання усіх вимог вирішити спір.

9. Заключним етапом звернення до суду є прийняття адміністративного позову, який полягає у з'ясуванні суддею обставин, які дають можливість розглянути позов по суті або вирішити питання про неможливість розгляду справи.

10. Спір про право або законний інтерес у сфері публічно-правових відносин включає в себе наявність сторін, а саме: суб'єктів, між якими виник спір про юридичні інтереси, незалежно від особливостей їхнього матеріально-правового зв'язку.

11. Суб'єкт звернення до суду – це особа, яка вважає, що її права, свободи чи законні інтереси порушено, і звертається самостійно або через уповноважені органи до суду, а також суб'єкти владних повноважень у випадках, встановлених законом.

12. Ознаками суб'єкта звернення до адміністративного суду є такі:

- в позовному провадженні адміністративного процесу завжди присутній позивач як обов'язковий суб'єкт; особливим суб'єктом звернення є заявник – орган доходів і зборів, у випадках, прямо передбачених ст. 283 КАС України;

- особа, яка звертається до суду, вважає, що її права, свободи чи інтереси у сфері публічних відносин порушено;

- суб'єкт владних повноважень виступає як позивач лише при виконанні своїх повноважень;
- позивач завжди має інтерес про задоволення позову;
- звернення до суду тягне за собою витрати у вигляді судового збору, крім випадків звільнення від його сплати;
- будь-яке процесуальне рішення у справі зачіпає інтереси позивача і в більшості випадків є для нього обов'язковим.

13. Позивач в адміністративному процесі – це особа, яка вважає, що її права, свободи чи інтереси порушено та з метою їх захисту звертається з адміністративним позовом, а також суб'єкт владних повноважень відповідно до реалізації свої публічних функцій.

14. Адміністративний процес може ініціюватися й іншим органом чи посадовою особою, які наділені таким правом відповідно до закону. Проте обов'язковим є волевиявлення безпосередньо самого позивача на участь у судовому процесі.

Розділ 2. ПОРЯДОК ТА ПІДСТАВИ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

2.1. Підготовка адміністративного позову як складова звернення до адміністративного суду

Проведення в адміністративному судочинстві здійснюється у позовній формі. Поняття позову в адміністративного-процесуальному законодавстві було сформульовано у редакції КАС України 2005 року, згідно з якою позов – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах [55].

Перед закріпленням поняття «адміністративний позов» та його позовної форми в КАС України між науковцями в галузі права була дискусія з приводу неоднозначності думок щодо правової категорії, яка б використовувалась законодавцем у КАС України, а саме: позов, заява або скарга.

Адміністративний позов відображали як засіб забезпечення ініціювання захисту адміністративним судом прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина від протиправних рішень, дій або бездіяльності з боку суб'єктів владних повноважень, що здійснюється згідно з правилами КАС України та законодавства в цілому [87, с. 151].

Поняття «адміністративний позов» на сьогодні є загальноприйнятим та фундаментальним поняттям правової системи України.

Що ж стосується поняття адміністративного позову як процесуальної форми звернення до адміністративного суду, то воно потребує подальшого дослідження, оскільки у процесуальній теорії воно є досить дискусійним.

Поняття адміністративного позову було перенесено і до прийнятої нової редакції КАС України, однак визначення цього поняття новий КАС України не містить.

Адміністративний позов – це підготовлений суб'єктом звернення письмовий документ, який подається до адміністративного суду для реалізації

права на судовий захист.

Адміністративний позов не є цілісним за своєю структурою. Конструкцію адміністративного позову розглядали у своїх працях Ф. Тарановський, А. Кулішер, М. Загряцков та ін. [див. напр. 40].

У юридичній літературі початку ХХ століття вказувалося, що адміністративний позов направляється проти адміністративного органу із приводу вчиненого ним адміністративного акту для захисту суб'єктивних публічних прав. Змістом такого позову є вимога про скасування неправомірного розпорядження адміністративного органу [170, с. 510].

Доцільність адміністративного позову впливає з необхідності забезпечення будь-якого суб'єктивного публічного права та захисту такого права в адміністративному процесі, який став можливим лише при поданні позову до адміністративного суду, порушеного приватною особою проти органів державної влади як сторони процесу та здійснюваного в судовому порядку на основі принципу змагальності або в іншому подібному процесі.

Також у науковій юридичній літературі адміністративний позов визначається як законна вимога позивача до відповідача, звернена в процесуальній формі через адміністративний суд, мета якої полягає у вирішенні адміністративно-правового спору, виникнення якого пов'язане з потребою визнання неправомірними рішень, дій або бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [230, с. 52]. Тобто увага концентрується на юрисдикційній природі адміністративного позову.

Деякі інші науковці в галузі права, прихильні до правозахисної особливості адміністративного позову [87, с. 152], характеризують його як спрямовану до суду законну вимогу зацікавленої особи щодо відновлення порушених незаконними діями або бездіяльністю суб'єктивних публічних прав і законних інтересів з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, розгляд якої передбачений нормами адміністративного судочинства [48].

Основними завданнями адміністративного позову є вирішення спору шляхом відновлення порушеного права (матеріально-правова мета) та

ініціювання адміністративного процесу за допомогою документально оформлених вимог позивача (процесуально-правова мета).

Г.Л. Осокіна стверджує, що адміністративний позов, на відміну від цивільного, являє собою вимогу про захист суб'єктивних прав та інтересів суб'єктів вертикальних (публічно-правових) відносин [85, с. 60].

Розгляд питання вертикальності з точки зору «влада-підпорядкування» дозволяє лише умовно називати такі відносини вертикальними. Поряд з тим, існують й горизонтальні відносини, що виникають між суб'єктами владних повноважень, які знаходяться на одному організаційно-правовому рівні.

Г.Л. Осокіна характеризувала адміністративний позов як законну вимогу про захист прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, організацій та держави від публічних порушень, звернену у встановленому законом порядку.

Дана позиція автора є досить влучною, оскільки характеризує основну мету позову – захист порушених суб'єктивних прав.

Ю.М. Старілов взагалі ототожнює поняття «адміністративний позов» та «адміністративна скарга» [167, с. 121], хоча ці поняття відображають різні процесуальні форми захисту.

Однак зазначене твердження не завжди є безпідставним, оскільки навіть у законодавстві України можна знайти ототожнення даних понять. Так, ст.ст. 288, 289 КУпАП [57] визначають порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення. Зазначене формулювання, на нашу думку, не є вірним, так як способом захисту порушеного права в суді буде позов, а не скарга.

На думку вчених у галузі адміністративного права та процесу, існує три основні напрямки, які виокремлюють, характеризуючи сутність адміністративного позову.

Першим напрямом є «класичний», відповідно до якого дослідження адміністративного позову полягає у його дослідженні з процесуальної сторони, за прикладом дослідження процесу, викладених у працях вчених у галузі

цивільного права та процесу [1, с. 194].

У цьому випадку увага сконцентрована на двочленній (предмет та підстава) та тричленній (предмет, підстава та зміст) структурі позову [60, с. 140].

Існуючі наукові суперечки дублюються з спорами, які виникають і науці цивільного права та процесу протягом значного проміжку часу. О. Беляневич розкритикував вищевказаний підхід з причини його неефективності, тому що відповідно до нього, специфіку та особливості адміністративно-процесуальної форми неможливо дослідити в повному обсязі [14, с. 136].

Другий напрямок, який характеризує адміністративний позов крізь сутність публічно-правового спору, у якому позов виступає процесуальною формою вирішення, окреслив саме О. Беляневич. Поряд з потребою з'ясування природи спору і спірних відносин у даному випадку адміністративний позов має фрагментарний характер. Це пояснюється тим, що провадження в адміністративних справах, а саме: його позовна форма, має поряд з іншими також виключно процесуальний характер [14].

Праці О. Зеленцової, І. Зайцевої, Ю. Попової та інших трактують третій напрямок, об'єднуючи в собі два попередні, а саме: розглядаючи поряд із процесуальними властивостями адміністративного позову також і інші особливості, які виникають при розгляді спорів в адміністративному судочинстві.

Зокрема, Ю. А. Попова у своїй праці поєднує та розглядає у сукупності ознаки, які включають характеристику публічно-правових відносин, що призвели до виникнення адміністративно-правового спору, предмета позову, його сторін, способів захисту прав, свобод та інтересів у суді, цілей такого захисту та ін.[95, с. 44]. Вказаний підхід, швидше за все, є найбільш доречним.

Розглядаючи адміністративний позов як основну і найефективнішу форму захисту порушених прав, можна виділити ряд унікальних ознак:

- позов є процесуальною формою вирішення публічно-правового спору, який ініціює судовий процес;
- завданням адміністративного позову є захист прав, свобод і законних

інтересів позивача;

- адміністративний позов має притаманну лише йому структуру;

- у позовах про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, адміністративний позов являє собою вимогу позивача про захист прав, свобод, законних інтересів, яка звернена до адміністративного суду.

Предмет адміністративного позову являє собою матеріально-правову вимогу, заявлену до адміністративного суду позивачем для захисту прав, свобод, законних інтересів. Вимога та спосіб захисту мають відповідати одне одному.

Існує певний поділ підстав позову на активні та пасивні, який можна застосовувати не лише в цивільному процесі, а також в адміністративному. Активними вважаються підстави, які свідчать про належність оспорюваного права або інтересу особі, яка звернулася до суду, тобто позивачу; відповідачу, таким чином, належить кореспондуючий обов'язок. Пасивними, у свою чергу, вважаються підстави, про які свідчать достовірні факти порушення прав, свобод чи законних інтересів позивача внаслідок прийняття відповідачем рішень, здійснення певних дій або, навпаки, їх нездійснення.

Підставами адміністративного позову є юридичні факти, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Вказані факти свідчать про виникнення між сторонами адміністративного процесу спірних правовідносин та про порушення прав позивача.

Підстави і докази у справі не є аналогічними поняттями, оскільки докази не містять юридичних фактів, які лягають в основу адміністративного позову, а лише підтверджують їх або спростовують [62, с. 518].

Підстави позову, у свою чергу, не включають у себе правові норми, якими керується позивач при зверненні до суду та на які він посилається, оскільки вони не дають можливості вважати права, свободи та законні інтереси позивача порушеними, а лише створюють умови для належної оцінки юридичних фактів у адміністративній справі і дають можливість зробити висновок про те, чи були такі права та вимоги порушені.

Щодо змісту адміністративного позову як його третього елемента, то це

питання досить дискусійне в юридичній науці. Так, М.А. Гурвіч вказує на існування трьох основних частин (елементів): предмета позову, підстави позову та змісту позову. Змістом є зазначений позивачем вид судового захисту [164, с. 102–103].

В загальному, зміст адміністративного позову – це адресоване до адміністративного суду прохання позивача процесуально-правового характеру про задоволення його вимог до відповідача, тобто правова вимога позивача до суду [3, с. 194].

Деякими вченими хоча й виділяється такий елемент позову, як його зміст, проте наголошується, що практичне значення має тільки предмет та підстава адміністративного позову, адже лише вони визначають тотожність позову [83, с. 292].

На думку інших авторів, елементи позову характеризують його правову природу і зміст, однак складовими позову є предмет та підстава [224; 209].

В науці існує трактування адміністративного позову як вимоги позивача до відповідача, спрямованої через суд, що складає зміст позову. Цієї позиції дотримується також Д. Лученко, який стверджує, що адміністративний позов відображає і вимоги особи до суб'єкта владних повноважень, і вимоги до суду про захист прав особи у відносинах із суб'єктом владних повноважень [74, с. 96].

В. Комаров і В. Мамницький вказують, що поняття «зміст позову» дозволяє відобразити першу із названих вимог [93, с. 218–219] (у свою чергу, вимога до суду, як вже згадувалося, становить предмет позову).

Зміст позову, як форма судового захисту, трактується такими вченими як Т. Коломоєць, В. Лукашевич, Ю. Дорохіна [60, с. 141]. Однак, якщо вважати, що позов подається для судового захисту, то це фактичне ототожнення понять.

У ст. 105 попередньої редакції КАС України мова йшла про форму та зміст позову, що фактично ототожнювало перелік вимог, які закріплені в частині 4 цієї статті, із змістом адміністративного позову, тобто зазначена стаття фактично розкривала зміст позову. Якщо конкретніше, то змістом позову є

позовні вимоги, які він містить, а саме: описаний вище предмет позову фактично збігається з поняттям «зміст позову».

Новим адміністративно-процесуальним законодавством поняття «зміст позовних вимог» ототожнено із способами судового захисту, перелік яких зазначено в ст. 5 КАС України [104]. Більш детально на цьому питанні ми зупинимося в наступних розділах.

Також слід вказати, що певні науковці виділяють елементи адміністративного позову. Зокрема, Ю.С. Педько елементами адміністративного позову вважає вимоги про захист прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин [87, с. 153].

Елементи адміністративного позову розкриваються через їх класифікації. Так, існують такі види адміністративних позовів, які класифікують залежно від характеру позовних вимог:

- адміністративні позови про скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень – повністю чи окремих його положень;

- зобов'язальні позови – про утримання від дій чи прийняття рішення або вчинення певних дій суб'єктом владних повноважень;

- позови про стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю [87, с. 154].

З огляду на це адміністративний позов, звернений до суду, має містити в собі такі елементи: відомості про сторони, а саме: про особу, яка вимагає захисту прав, свобод та законних інтересів, та про особу, на чию користь звернена така вимога, а також конкретні відомості про предмет позову та його підстави.

Другим елементом адміністративного позову, на думку Ю.С. Педько, слід вважати компонент, який вказує на мету позову.

Не кожна вимога, звернена до адміністративного суду, може вважатись адміністративним позовом. Адміністративний позов становить вимогу з чітко

визначеною метою, відповідно до змісту позову та його адресата.

Мета адміністративного позову полягає в захисті суб'єктивного права особи чи охоронюваного законом інтересу внаслідок дій або бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, охорона публічно-правових відносин, відповідно до профільного законодавства України.

Наявність сторін адміністративного процесу, що офіційно створюють конфлікт інтересів, зумовлює те, що позов завжди містить у собі спір про право. Відповідно до цього, існує така ознака позовної форми провадження, як змагальність.

Наявність змагальності можлива лише у випадку, коли функція звернення до суду позовної вимоги та функція відхилення такої вимоги не належать одному і тому самому суб'єкту. Тому для існування змагальності потрібна наявність поряд зі сторонами третьої особи, покликаної вирішити спір між конфліктуючими сторонами по справі.

Адміністративний позов подається до передбаченого КАС України адміністративного суду, а не до протилежної сторони у справі. Це є ще одним визначним компонентом, який характеризує адміністративний позов.

Суд, як незалежна гілка влади, яка не пов'язана зі сторонами, що звернулися до суду за захистом, незалежна від них та не має особистого інтересу у результаті розгляду, повинен відреагувати на звернену вимогу, давши чітку та правильну відповідь, згідно із законодавством України.

Його об'єктивна зацікавленість має полягати лише в об'єктивному, всебічному та повному розгляді справи адміністративної юрисдикції у строки, чітко передбачені законодавством України, а також у використанні наданих йому юрисдикційних повноважень. В іншому випадку говорити про позов як такий не доводиться.

Функціональні ознаки позову прямо пов'язані із самим захистом суб'єктивного права особи. Щодо функціонального призначення позову, то його можна сформулювати як способи впливу позову на ефективне здійснення

судового захисту прав, свобод та законних інтересів позивача при вирішенні публічно-правового спору.

Функції позову, які реалізуються у адміністративному процесі:

- під час визначення позовної форми захисту порушених прав, тобто набуття позовом характеру публічно-правового спору, з властивою тільки йому будовою;

- при отриманні адміністративним судом справи, віднесеної до адміністративної юрисдикції;

- при впливі на юридичні наслідки діяльності адміністративного суду.

Існує декілька обставин, які визначають функціональне призначення адміністративного позову, а саме він визначається:

- взаємозв'язком публічно-правового спору, який ініційований на вирішення адміністративним позовом, із самим адміністративним позовом;

- взаємозв'язком адміністративного позову із адміністративним судочинством, в контексті якого він розглядається;

- взаємозв'язком зверненням із позовом із його наслідками, а саме: рішенням по справі, яке приймається в результаті розгляду справи.

Таким чином, можна виділити функціональне призначення адміністративного позову, таке як забезпечення переходу публічно-правового конфлікту, який виник між суб'єктами публічно-правових правовідносин, у стадію адміністративного спору, який належить розглядати адміністративному суду; створення відповідних умов для використання адміністративно-судових засобів захисту порушених прав позивача (попередній захист); детермінація найважливіших рис адміністративного судочинства у конкретному провадженні: складу його учасників, предмета і спрямованості доказування, розміру судових витрат і т. ін. [87, с. 156].

Однією з головних особливостей адміністративного позову є те, що його вплив на результати юрисдикційної діяльності відіграє важливу роль тому, що позов виступає одним із засобів, який дає можливість визначення напрямів захисту прав особи, яка звернулась до суду.

Можливість виходу адміністративного суду за межі позовних вимог створює багатоваріантність підстав для правозахисної діяльності суду адміністративної юрисдикції, спрямованої на всебічний захист порушених прав, свобод та законних інтересів позивача та третіх осіб, відповідно до КАС України.

Потрібно мати на увазі, що адміністративний позов не обмежується включенням до поняття адміністративно-правового захисту лише суб'єктивних публічних прав, так як адміністративний позов повинен також повною мірою забезпечувати процесуальний розгляд та вирішення публічно-правових спорів, які з'явилися при реальному або уявному порушенні прав приватних суб'єктів публічно-правових відносин, які не наділені владними управлінськими функціями.

Таким чином, звернений до суду адміністративної юрисдикції позов, який реально відображає вимоги позивача щодо відновлення та захисту порушених прав у сфері публічно-правових відносин, оформлений відповідно до процесуальних вимог, є тим самим відображенням конфлікту, який утворився на фоні порушення з боку суб'єктів владних повноважень прав, свобод та законних інтересів особи. Ця ситуація виникає внаслідок відсутності чіткої визначеності у правовому регулюванні відповідних публічно-правових відносин із необхідністю визначення прав і обов'язків сторін або заподіяння шкоди і відмови в її відшкодуванні добровільно.

Адміністративний позов, пред'явлений до суду адміністративної юрисдикції, може бути спрямований на визнання незаконності та протиправності.

Під протиправністю слід розуміти розбіжність між рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єктів владних повноважень та між правами, свободами, законними інтересами особи та іншими природними правами, які можуть бути не зазначені у законодавстві України.

Незаконність – це протиріччя нормативно-правових актів з актами вищої юридичної сили.

Положення статті 5 КАС України визначають безпосередні способи захисту, які дають змогу особі отримати захист своїх порушених, оспорюваних та невизнаних законних прав.

Відповідно, можна визначити такі суттєві ознаки позову та позовної форми адміністративно-судового провадження:

1. Оформлений позов, який пред'явлений до суду адміністративної юрисдикції як вимога про захист порушених, оспорюваних або невизнаних прав, свобод або законних інтересів, завжди пов'язується із спором про право та спором про інтерес суб'єктів публічно-правових відносин.

Спір про право, у переважній більшості випадків, виникає при оскарженні індивідуальних актів, а спір про інтерес – при оскарженні нормативно-правових актів.

Необхідно мати на увазі також те, що виникнення спору про право зумовлено наявністю в особи законного інтересу у сфері публічно-правових відносин, що лежить в основі виникнення справи адміністративної юрисдикції.

Таким чином, формою адміністративно-судового процесу є позовна форма, але потрібно мати на увазі, що ні позов, ні позовна форма не можуть існувати без спору про право або інтерес.

2. Спір про право або законний інтерес у сфері публічно-правових відносин включає в себе наявність сторін, а саме суб'єктів, між якими виник спір про юридичні інтереси, незалежно від особливостей їхнього матеріально-правового зв'язку.

3. Поряд із наявними сторонами, між якими виник конфлікт у сфері публічно-правових відносин, має існувати третя сторона процесу (суддя або судді), яка незалежна від інших суб'єктів процесу та не має особистого інтересу в юридичному результаті розгляду спору, основним завданням якої є вирішення спору по суті заради забезпечення верховенства права.

Вирішення спору між суб'єктами із конфліктуєчими юридичними інтересами може забезпечити лише орган, який є незалежним від сторін судового процесу. При цьому не можна заперечувати наявність зв'язку

юридичного характеру, який виникає між адміністративним судом та сторонами процесу під час здійснення адміністративного судочинства.

Подання адміністративного позову є фактором, який прямо впливає на виникнення адміністративно-процесуальних відносин, у яких сторонами є адміністративний суд та суб'єкти із конфліктуючими юридичними інтересами.

Можна зробити висновок про те, що адміністративний позов є тим самим процесуальним засобом, за допомогою якого особа, права, свободи та законні інтереси якої порушено у сфері публічно-правових відносин, покликаний ініціювати судовий процес адміністративним судом для правового захисту, має форму вимоги матеріально-правового характеру, відповідно до діючого законодавства, та основним завданням якого є вирішення спору по суті адміністративним судом, до якого звернено позов.

Враховуючи мету, зміст та спосіб захисту прав, позови підлягають класифікації. Зокрема, класифікувати адміністративні позови можна по видах позовних вимог та змістом резолютивної частини судового рішення.

Так, класифікатором адміністративних позовів на види є предмет адміністративного позову, відповідно до статті 5 КАС України. Зокрема можна виділити такі види адміністративних позовів:

- адміністративний позов про визнання протиправним та нечинним рішення нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- адміністративний позов про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- адміністративний позов про визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- адміністративний позов про визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- адміністративний позов про встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Додатковим способом захисту поряд з наведеними є стягнення з відповідача — суб'єкта владних повноважень — коштів на відшкодування шкоди,

завданої його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Зазначений перелік способів захисту не є вичерпним. Судом можуть бути застосовані інші способи захисту, які не суперечать закону і забезпечують ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Класифікація адміністративних позовів, яка міститься у працях Е.Ф. Демського, за способом процесуального захисту, яка поділяє позови на зобов'язуючі, установчі та застосовчі, має право на існування також.

Так, зобов'язуючі позови – це позови, які спрямовані на примусове здійснення законних вимог, заявлених позивачем.

Установчі позови – це позови, спрямовані на достовірне підтвердження судом наявності чи відсутності легітимності нормативно-правових актів чи повноважень осіб, які беруть участь у справі у якості сторін або їх представників.

Застосовчі позови – це позови, які спрямовані на примусове забезпечення дотримання положень законодавства за зверненням до суду суб'єкта, наділеного владними управлінськими функціями [33].

Враховуючи тонку межу застосування та загальні теоретичні розробки, класифікацію адміністративних позовів можна навести за розробками цивільно-процесуальної науки. Адміністративні позови можна класифікувати на такі:

- позови про присудження (виконавчі), завданням яких є поновлення порушеного права та усунення наслідків у випадку такого порушення (адміністративні позови про відшкодування шкоди, завданої незаконним рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень);

- позови про визнання (установчі), завданням яких є отримання від суду підтвердження наявності або відсутності прав і обов'язків або компетенції зацікавлених суб'єктів (адміністративні позови про визнання дій протиправними);

- перетворювальні позови, завданням яких є зміна чи припинення

правовідносин (адміністративні позови про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності) [224, с. 282–283].

Таким чином, вирішення проблем, які виникають при дослідженні питання адміністративного позову є досить важливими, потребують дослідження та вирішення, оскільки виникає ряд питань щодо на перший погляд елементарних понять.

Ми вважаємо, що позовом може вважатися процесуальний засіб порушення спору у сфері публічно-правових відносин зацікавленим суб'єктом, звернений до суду адміністративної юрисдикції, який включає в себе вимогу про захист прав, свобод та законних інтересів особи в публічній сфері. Однак, якщо коротко резюмувати, то адміністративний позов – це письмовий документ, яким ініціюється провадження в адміністративній справі про захист у сфері публічно-правових відносин.

До прийняття нової редакції КАС України ще одним способом звернення до суду було подання. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» від 2 грудня 2010 року № 2756-VI було внесено зміни до КАС України, а саме: Кодекс було доповнено статтею 183-3, яка передбачала, що провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби при здійсненні ними передбачених законом повноважень здійснюється на підставі подання таких органів[150].

Редакцією КАС України від 03 жовтня 2017 року поняття звернення органів доходів і зборів до суду збереглося. Зазначене поняття уособлює процедуру пред'явлення заяви щодо:

- 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;
- 2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- 3) надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок

майна платника податків, що перебуває у податковій заставі;

4) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;

5) стягнення коштів за податковим боргом;

6) зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів [55].

Тобто подання, як форма звернення до суду, змінилося поняттям «заява». Зазначене визначення є більш вдалим, оскільки за змістом даної норми, в тому числі у старій редакції, сторонами по даній категорії справ є заявник та платник податків. Однак, на нашу думку, виносити в окремий порядок звернення органів доходів та зборів не варто.

Таким чином, право на захист в адміністративному процесі реалізується шляхом подання до суду позовної заяви, яка є основним способом звернення до суду. Іншим видом звернення є заява органів доходів і зборів.

Оскільки ми заперечуємо звернення до апеляційної чи касаційної інстанції із заявами про оскарження судового рішення як звернення до суду, тому позовна заява поряд із заявою є єдиними способами звернення до адміністративного суду.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що, незважаючи на молодий вік адміністративного судочинства в Україні, вже існує різноманітність та мінливість підходів до розуміння поняття «адміністративний позов». Враховуючи напрацювання попередників та висловивши власне бачення, вважаємо за доцільне більш детально приділити увагу його формі, змісту та структурі, тобто зовнішньому оформленню та внутрішньому наповненню.

2.2. Пред'явлення адміністративного позову, його форма, зміст та структура

Наступною складовою звернення до суду є пред'явлення адміністративного позову. Пред'явлення адміністративного позову – це процес, який реалізується через подання до адміністративного суду позовної заяви, яка є формою (зовнішнім виразом) позову. Подаючи позовну заяву, суб'єкт звернення ініціює адміністративно-процесуальні відносини і створює обов'язок суду розглянути позовну заяву та у випадку дотримання усіх вимог вирішити спір.

В окремих випадках адміністративний процес може бути ініційовано іншими формами звернення, такими як заява, скарга (наприклад, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, апеляційна скарга), однак цей адміністративний процес буде по перегляду рішення у справі.

Слід зазначити, позовна форма звернення до адміністративного суду є особливою, з окремо визначеним порядком та способом.

Для позовної заяви обов'язковою є письмова форма. Основною вимогою до додержання письмової форми є виклад її на папері будь-якого формату. Як правило, це папір формату А4 з надрукованим текстом.

З розвитком комп'ютеризації близько 95 % позовів друкуються комп'ютерним набором і лише 5 % пишуться власноручно. Вимог до кольору чорнил немає, традиційно позов друкується шрифтом чорного кольору на білому папері. При письмовому викладі використовують синій або чорний колір. Звісно, бувають і випадки, коли позовна заява друкується на кольоровому папері і навіть різними кольорами, однак це не є порушенням і підставою для залишення її без руху.

Бувають також випадки, коли позовна заява викладається письмово нерозбірливим (нечитабельним) почерком. В такому випадку суди залишають позовну заяву без руху, пропонуючи оформити її належним чином.

Наприклад, ухвалою судді Луцького міськрайонного суду від 13 грудня

2010 року по справі № 2а-5337/10 позовну заяву залишено без руху, так як вона написана від руки нерозбірливим почерком. Оскільки позовну заяву неможливо прочитати та зрозуміти, з якими вимогами позивач звертається до суду, її залишено без руху для приведення в належний вигляд [210].

Такі самі вимоги до розбірливого оформлення процесуальних документів ставляться і до апеляційних та касаційних скарг.

Зокрема, ухвалою ВАС України від 08 червня 2016 року по справі № К/800/15277/16 касаційну скаргу залишено без руху, в тому числі через нерозбірливий почерк, та запропоновано усунути вказаний недолік [174].

Письмова позовна заява може бути викладена на бланку, який на прохання позивача безкоштовно надається адміністративним судом. Кодексом адміністративного судочинства України визначено обов'язок працівників апарату суду по наданню правової допомоги. Вона полягає у роз'ясненні порядку звернення до суду, роз'ясненні способів і форми звернення до суду, наданні бланків позовної заяви та роз'ясненні порядку їх заповнення.

У мережі Інтернет та у друкованих посібниках є орієнтовні зразки процесуальних документів, які подаються до суду. Адміністративні суди також розміщують такі зразки на інформаційних стендах. На таких стендах є також інформація про розмір та реквізити сплати судового збору.

Існують різні способи подання позовної заяви та інших процесуальних документів до суду. Зокрема, позовна заява може бути подана позивачем через канцелярію суду чи шляхом надіслання поштою; представником позивача чи органом (особою), якому законом надано право захищати інтереси інших осіб.

Для подання позовної заяви необхідно мати та пред'явити оригінал документа, який посвідчує особу, документ, який підтверджує повноваження представника. Виникає цікава ситуація при відмові особи, яка подає позов, пред'явити зазначені документи. Законом фактично не встановлено процесуального обов'язку по підтвердженню особи-позивача, канцелярія суду не може відмовити у прийнятті документів, а тому можливі ситуації, коли суддя стикнеться з проблемою встановлення правосуб'єктності позивача.

Розглядаючи адміністративно-судовий захист, можна стверджувати, що його сутність полягає у відновленні порушеного права користування соціальними благами, встановленими державою та чітко передбаченими в законодавстві України. Таким чином, саме адміністративний позов – це основний спосіб захисту адміністративним судом прав, свобод чи інтересів позивача.

Як ми вже зазначали, попередня редакція КАС України визначала адміністративний позов як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин [55, с.7].

Статтею 168 КАС України визначено, що позов пред'являється шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції, де після реєстрації та не пізніше наступного дня позовну заяву передають судді.

Позовна заява у новому процесуальному законодавстві є одним з видів заяв по суті справи, які визначені ст. 159 КАС України.

Положення статті 160 КАС України визначають форму і зміст позовної заяви, які мають особливе значення, оскільки саме на підставі цього первинного документа суддя вирішує питання про відкриття провадження у справі.

Аналізуючи зміст статей 5, 160 КАС України, приходимо до висновку, що перелік позовних вимог позовної заяви є змістом адміністративного позову. Тобто змістом позову є позовні вимоги, які він містить.

У попередньому розділі нами було досліджено питання змісту позову з різноманітних поглядів. У цьому розділі зупинимося на законодавчо закріпленому змісті позову як способах судового захисту, визначених у ст. 5 КАС України.

Положення частини 1 статті 5 КАС України визначають, що кожна особа може звертатися до адміністративного суду за захистом її прав, свобод чи законних інтересів, якщо вважає, що вони порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, шляхом:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, завданої його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю[104].

Зазначений перелік способів захисту не є вичерпним, про що прямо зазначає ч. 2 ст. 5 КАС України, яка вказує, що порушені права, свободи чи інтереси можуть бути захищені іншим способом, що не суперечить закону і забезпечує ефективний захист від порушень з боку суб'єкта владних повноважень.

Суб'єкт владних повноважень може формулювати інші позовні вимоги, згідно з повноваженнями і виключно у випадках, встановлених законом (наприклад, вимоги про стягнення податкового боргу, вимоги у справах, що виникають з виборчих правовідносин, тощо).

Відповідно до частини 1 статті 21 КАС України, позивач має право поєднати в одній позовній заяві декілька позовних вимог, якщо вони пов'язані між собою і підсудні адміністративному суду.

З цього випливає, що:

- цей вид підсудності виникає з волі позивача. Фактично це право позивача – скористатися підсудністю за зв'язком вимог. Жоден інший учасник процесу і навіть суд не мають такої можливості;

- вимог повинно бути щонайменше дві. Вимогою слід вважати прохання позивача, спрямоване на захист його порушеного права чи інтересу в публічних

правовідносинах. На практиці це прохальна (резолютивна) частина позовної заяви, що наводиться після слів "прошу суд";

- вимоги повинні бути підсудні різним судам. Якщо усі вимоги підсудні одному суду, то підсудність за зв'язком не виникає;

- вимоги повинні бути пов'язані між собою. Критеріїв пов'язаності вимог КАС не встановлює. Це створює певні незручності на практиці як для позивачів, котрі об'єднують вимоги, не маючи впевненості у тому, чи не призведе це до процесуальних перешкод, так і для суду, який не має об'єктивного критерію для визначення підсудності справи. На нашу думку, пов'язаність вимог полягає в тому, що усі вони впливають з одних спірних публічних правовідносин і, як наслідок, ґрунтуються на одних і тих самих фактичних даних (доказах). Розгляд пов'язаних вимог одним судом (а не двома, як мало б бути за загальними правилами підсудності) створює кращі умови для дослідження усіх матеріалів у справі з метою виявлення дійсних обставин, прав і обов'язків сторін, а також для економії процесуальних засобів та часу.

- вимоги пред'являються шляхом подання однієї позовної заяви. Підсудність за зв'язком вимог можлива лише на стадії відкриття провадження, адже підсудність справи суду перевіряється саме на цій стадії. З цього випливає, що зміна позовних вимог (в т. ч. заявлення вимог, підсудних іншому суду) не може вплинути на підсудність справи. Якщо позивач подасть заяву про доповнення позовних вимог вимогами, які підсудні іншому суду, суд постановляє ухвалу про повернення заяви.

За загальним правилом, вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства. Проте, якщо вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншими порушеннями прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, вони розглядаються адміністративним судом.

Таким чином, юрисдикція адміністративного суду може поширитися також

на цивільні (господарські) правовідносини із відшкодування шкоди, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування чи їх посадовою особою (ст. 1173–1175 ЦК) [220].

На відміну від загального правила про те, що пов'язані вимоги повинні бути зазначені у позовній заяві, вимоги про відшкодування шкоди повинні бути заявлені в одному провадженні. З цього слідує, що такі вимоги можуть бути заявлені також після відкриття провадження у справі.

Водночас, якщо позивач не заявляв таких вимог одразу і не зазначав про заподіяння йому шкоди рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, то заявлення вимоги про відшкодування шкоди потребує також доповнення (а отже, зміни) підстав позову, оскільки підставою відшкодування є факт заподіяння майнової чи немайнової (моральної) шкоди. Однак КАС України передбачає, що в ході розгляду справи позивач має право збільшити чи зменшити обсяг позовних вимог, тобто змінювати зміст адміністративного позову.

Зміна предмета позову шляхом уточнення вимог, зазначених у позовній заяві, кваліфікується як з'ясування юридичних обставин справи та перевірка наявності порушеного права позивача та кореспондованого обов'язку відповідача. Обсяг обов'язків, покладених на відповідача, способи захисту порушеного права та можливість обрати інші способи захисту, слугують для зміни предмета позову шляхом його уточнення[52, с. 252].

Слід також враховувати, що адміністративний процес тією чи іншою мірою також захищає цивільні права та інтереси. Так, способами захисту цивільних прав та інтересів можуть бути:

- 1) визнання права;
- 2) визнання правочину недійсним;
- 3) припинення дії, яка порушує право;
- 4) відновлення становища, яке існувало до порушення;
- 5) примусове виконання обов'язку в натурі;

- 6) зміна правовідносин;
- 7) припинення правовідносин;
- 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди;
- 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди;
- 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [68].

Положення статті 5 КАС України фактично не виключають можливості обрання іншого способу захисту порушених прав не лише позивачем, а й самим судом, оскільки адміністративний суд повинен уточнити в судовому засіданні зміст позовних вимог, заявлених позивачем, та обрати належний спосіб захисту порушених прав.

У спорах, які виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, адміністративний позов може містити вимогу про встановлення відповідної компетенції.

У період, коли відповідачем ще не вчинялись дії або ще не була допущена бездіяльність, які могли б бути визнані судом протиправними, та не встановлено факту порушення суб'єктом владних повноважень приписів закону, позивач не наділений правом на звернення до суду із вимогою про зобов'язання приймати рішення або вчиняти певні дії в майбутньому. Відповідні положення відсутні в КАС України.

Необхідно також звернути увагу на те, що стаття 162 КАС України попередньої редакції містила положення, які не кореспондувалися із діючою на той момент статтею 105 КАС України щодо змісту позовних вимог, оскільки стаття 105 КАС України не містила вимоги про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень, а лише про скасування або визнання нечинним такого рішення. Однак суд, керуючись положеннями статті 162 КАС України, міг визнати відповідне рішення чи окремі його положення протиправними [59, с. 279]. На даний час ця розбіжність усунена і статті 5 та 245 діючого КАС України фактично дублюють як зміст позовних вимог, так і зміст резолютивної частини судового

рішення.

Необхідно зазначити, що у випадках, коли індивідуальний акт є предметом спору, відповідно до положень КАС України, вимогою має бути визнання такого акта, дії чи бездіяльності протиправними (недійсними, незаконними, неправомірними) та їх скасування. Вимоги індивідуальних актів не містять різних способів захисту, а є одним і тим самим способом, які сформульовані у різних словесних формах. Стосовно вимоги про визнання нечинним акта, то вона може стосуватися лише нормативно-правового акта [68].

Позивач повинен формулювати вимоги саме так, як зазначено у ст. 5 КАС України. У свою чергу, оскільки перелік вимог є не вичерпним, позивач має право сформулювати позовні вимоги таким чином, щоб найбільш ефективно захистити права особи, яка звертається до суду. Попередня редакція КАС України наражалася на критику в ракурсі обмеження доступу до правосуддя через те, що якщо позивач формулював вимогу не відповідно до переліку, встановленого у ст. 105 попередньої редакції КАС України, то така позовна заява не відповідала вимогам ст. 106 попередньої редакції КАС України і могла бути залишена без руху. Тобто новели законодавства усунули вказаний недолік і збільшили можливість доступу до правосуддя.

Спеціальні закони встановлюють інші вимоги до суду для суб'єктів владних повноважень. Наприклад, Податковим кодексом визначено право податкового органу на звернення з вимогою про стягнення податкового боргу, місцеві органи влади і самоврядування можуть звертатися з вимогою про обмеження права на мирні зібрання тощо.

Необхідно підкреслити, що саме завдяки утворенню адміністративної юстиції обмежено так звані втручальні повноваження, коли відповідні суб'єкти владних повноважень могли на власний розсуд, наприклад, розпустити об'єднання громадян. Саме адміністративними судами здійснюється судовий контроль та запобігання порушенням прав особи.

В адміністративному процесі фізична чи юридична особа має привілейоване місце, а тому при зверненні суб'єктів владних повноважень, у

випадках, встановлених законом, суд детально перевіряє всі обставини, на які покликається позивач, та ретельно досліджує всі докази.

На нашу думку, запровадження в адміністративному процесі такої категорії справ, які пред'являються суб'єктами владних повноважень, суперечить самій меті і завданню адміністративного процесу.

Правильним було б законодавчо закріпити можливість адміністративного оскарження будь-якого рішення суб'єкта владних повноважень протягом встановленого відрізка часу. У випадку неоскарження надати можливість прямого виконання рішення суб'єктом владних повноважень через органи виконавчої служби. Частково ця модель була реалізована через право органів Пенсійного фонду на пред'явлення до виконання вимоги Пенсійного фонду, однак на даний момент це право знову відсутнє.

Частина 4 статті 46 КАС України встановлює випадки, коли з адміністративним позовом може звернутися суб'єкт владних повноважень, зокрема це можуть бути справи:

- про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або усієї діяльності громадського об'єднання за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації (ст. 37 Конституції України, ст. 28 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р.) [66, 107];

- про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання. Зазначений пункт уже є неактуальним, оскільки Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року втратив чинність і на даний момент законодавством не передбачено даного виду позовів;

- про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України за позовом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органів Служби безпеки України (ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб

без громадянства» від 22 вересня 2011 р.) [123];

- про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання за позовом органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 39 Конституції України, ст. 182 КАС України) [66; 104];

- та справи в інших випадках, встановлених законом.

Наведемо приклади «справ в інших випадках, встановлених законом». Це можуть бути справи про таке:

- оскарження виборчою комісією, кандидатом, партією, місцевим осередком партії, які є суб'єктами виборчого процесу, комісією з референдуму, ініціативною групою референдуму, іншим суб'єктом ініціювання референдуму рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум (ч. 1 ст. 174 КАС України; ст. 94 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року; ст. 108 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року) [101; 128];

- стягнення штрафів та пені за позовом Фонду соціального захисту інвалідів (ч. 5 ст. 20 ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р.) [149];

- стягнення штрафів, що застосовуються до суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб за позовом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (ч. 3 ст. 41 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р.) [137];

- стягнення штрафів за позовом відповідних Національних комісій регулювання діяльності суб'єктів природних монополій (ч. 3 ст. 17 Закону України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 р.) [146];

- вилучення до Державного бюджету України прибутку суб'єкта

природних монополій, одержаного у результаті порушення норм законів за позовами відповідних комісій регулювання природних монополій (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про природні монополії») [146];

- анулювання ліцензії на мовлення за позовом Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (ч. 5 ст. 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р.) [92];

- стягнення заборгованості по щомісячному збору по користуванню радіочастотним ресурсом України за зверненням національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (ст. 58 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» від 1 червня 2000 р.) [139];

- стягнення штрафів за позовом Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 року) [110];

- стягнення штрафів у разі неподання або несвоєчасного подання суб'єктами підприємницької діяльності декларації про обсяг цукру, що перебуває у їх власності, чи зазначення у декларації неповних або недостовірних даних за позовом центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну аграрну політику (ч. 3 ст. 9 Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» від 16 червня 1999 р.) [109];

- стягнення штрафів за позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі теплопостачання та органів державного регулювання (ст. 31 Закону України «Про теплопостачання» від 2 червня 2005 р.) [147];

- вимога про застосування фінансових санкцій за позовом національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (п. 7 ч. 2 ст. 16 Закону України «Про організацію формування та обігу кредитних історій» від 23 червня 2005 р.) [127];

- за позовом Національної ради з питань телебачення і радіомовлення про стягнення штрафів (ч. 3 ст. 75 Закону України «Про телебачення і радіомовлення») [146];

- стягнення штрафів за позовом органу доходів і зборів або органу, який видав ліцензію на право виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодовим, алкогольними напоями і тютюновими виробами, та інших органів виконавчої влади у межах їх компетенції, визначеної законами України (ч. 5 ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19 грудня 1995 р.) [108];

- щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, ділянок, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей за позовом центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки (стаття 68 Кодексу цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року) [58];

- викуп пам'ятки культурної спадщини за позовом відповідного органу охорони культурної спадщини (ст. 21 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р.) [131];

- позбавлення права власності на документи Національного архівного фонду у разі неналежного їх зберігання за позовом органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи і діловодства (ст. 11 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 р.) [124];

- вилучення секретної інформації або її матеріальних носіїв у разі відмови власника укласти відповідний договір, а так само у разі порушення власником

умов такого договору за позовом Служби безпеки України (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р.) [114];

- обмеження або заборона публічного виконання чи публічного показу театральної постановки, а також інших видів її використання, публікації інформаційних та рекламних матеріалів про театральну постановку, якщо ці дії використовуються для закликів до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, за позовом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв (ч. 5 ст. 5 Закону України «Про театри і театральну справу» від 31 травня 2005 р.) [145];

- за зверненням органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про примусове припинення права користування земельною ділянкою у випадку використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; неусунення допущених порушень законодавства у строки, встановлені вказівками (приписами) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; конфіскації земельної ділянки; примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності; примусового звернення стягнень на земельну ділянку по зобов'язаннях власника цієї земельної ділянки; невідчуження земельної ділянки іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом (ст. 143 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року) [43];

- вилучення в судовому порядку до бюджету виявлених ревізіями прихованих і занижених валютних та інших платежів; стягнення у дохід держави коштів, отриманих підконтрольними установами за незаконними договорами, без установлених законом підстав та з порушенням законодавства за позовом органів державного фінансового контролю (п.п. 7–8 ч. 1 ст. Закону

України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р.) [129];

- усунення емітентом і професійними учасниками ринку сертифікатів порушень законодавства; захист власників сертифікатів, у тому числі про відшкодування завданих збитків за позовом Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (ст. 45 Закону України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» від 19 червня 2003 р.) [119];

- стягнення суми надміру виплачених пенсій за позовом територіальних органів Пенсійного фонду України (ст. 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р.) [].

Відповідно до ст. 20 Податкового кодексу України, контролюючі органи, які реалізують державну податкову, державну митну політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, законодавства з питань сплати єдиного внеску та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючий орган, його територіальні органи, зокрема, мають право:

- звертатися до суду щодо припинення юридичної особи та припинення фізичною особою-підприємцем підприємницької діяльності та/або про визнання недійсними установчих (засновницьких) документів суб'єктів господарювання;

- звертатися до суду із заявою про вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів у випадках, передбачених цим Кодексом;

- звертатися до суду із заявами щодо порушення справ про банкрутство;

- звертатися до суду щодо застосування санкцій, пов'язаних із заборонаю організації і проведення азартних ігор на території України;

- звертатися до суду щодо визнання осіб пов'язаними на основі фактів і обставин, що одна особа здійснювала практичний контроль за бізнес-рішеннями іншої юридичної особи та/або що та сама фізична або юридична особа

здійснювала практичний контроль за бізнес-рішеннями кожної юридичної особи [139].

За аналогією з рішенням суду можна виділити структуру позовної заяви. Так, за ст. 246 КАС України рішення суду складається із вступної, описової, мотивувальної і резолютивної частини. За змістом ст. 160 КАС України позовна заява також містить відповідні частини: вступну, описову, мотивувальну і прохальну.

У вступній частині позову у верхньому правому куті аркуша зазначають найменування адміністративного суду, до якого подається заява; ім'я (найменування) позивача і відповідача, а також ім'я представника позивача, якщо позовна заява подається представником, їх поштова адреса, а також номери засобів зв'язку та електронна адреса, якщо такі відомі.

Далі зазначаються прізвище, ім'я, по батькові сторін фізичних осіб або найменування юридичних осіб, а також ім'я представника позивача, якщо позовна заява подається представником. За наявності третіх осіб слід також зазначити їх дані.

В описовій частині позовної заяви викладаються обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а також зазначаються докази, що підтверджують кожну обставину. У випадку відсутності можливості надання доказів позивач зазначає причини цього.

На практиці описова частина позовної заяви починається з назви документа, який подається до суду. Як правило, назва позову містить суть заявлених вимог, наприклад, «Позовна заява про визнання протиправною бездіяльність та зобов'язання вчинити дії». Одна це не обов'язково. Достатньо просто зазначити «позовна заява». Далі по хронології вказуються обставини, що слугували підставою звернення до суду.

У мотивувальній частині позовної заяви позивач зазначає обґрунтування своєї правової позиції, вимог до відповідача; посилається на конкретні юридичні факти та обставини справи, що підтверджують його вимоги.

За змістом Кодексу адміністративного судочинства України позивач не

зобов'язаний зазначати у мотивації конкретні норми матеріального права, які порушено відповідачем. Таку вимогу містить лише Господарський процесуальний кодекс України [26].

Прохальна частина позовної заяви містить безпосередньо позовні вимоги, зміст яких повинен відповідати 5 КАС України. Якщо в позовній заяві зазначено декілька відповідачів, то зазначаються вимоги до кожного з них.

Завершується написання позовної заяви зазначенням переліку документів та інших матеріалів, які додаються до неї. Позовну заяву повинно бути обов'язково підписано позивачем або його представником із зазначенням дати підписання.

Новим реквізитами позовної заяви є власне підтвердження позивача про те, що не подано іншого аналогічного позову. Хоча це повністю не вирішує проблему зловживання процесуальними правами, однак дає можливість застосовувати заходи процесуального примусу у випадку подачі кількох однакових позовів з можливістю вибору судді, який буде розглядати справу.

Таким чином, способами звернення до адміністративного суду є позовна заява та заява. Всі процесуальні документи оформлюються у письмовому вигляді з дотриманням вимог, встановлених законодавством.

2.3. Вимоги до позовної заяви та наслідки їх недодержання

Дослідження змісту та зовнішнього оформлення позовної заяви є розумовою діяльністю судді, від якої залежить подальший рух справи та правильне її вирішення з метою повноцінного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічних правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого,

неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [51, с. 4].

Від належного оформлення адміністративного позову залежить можливість своєчасно захистити порушені права, свободи та інтереси позивача. Формальний підхід особи, яка звертається до суду, до положень статей 160, 161 КАС України, може призвести до витрачання додаткового часу на усунення недоліків позову та збитків, а також може мати наслідком повернення позову або залишення без розгляду після відкриття провадження у справі згідно з ч.15 ст.171 КАС України.

Вимоги до позовної заяви визначено у ст. 160 КАС України [104]. Аналізуючи зміст даної статті, можемо виділити основні (необхідні) та факультативні (додаткові, необов'язкові) відомості позовної заяви. Відсутність основних відомостей, безумовно, тягне за собою залишення позовної заяви без руху, факультативні будуть підставою для залишення позову без руху лише у разі прямої вказівки на це в законі. При цьому в законі необхідно градювати факультативні (додаткові, необов'язкові) відомості на ті, недотримання яких може бути застосовано як самостійну підставу для залишення без руху, та ті, які можуть бути підставою для залишення позовної заяви без руху лише у випадку відсутності хоча б однієї з основних (необхідних) відомостей.

Зокрема, основною є вимога до відомостей, які зазначаються у позові.

Згідно зі ст. 160 КАС України, у позовній заяві зазначаються:

1) найменування адміністративного суду першої інстанції, до якого подається позовна заява, згідно з офіційною назвою, встановленою відповідним нормативно-правовим актом. Знаковим актом щодо місцевих судів як адміністративних, був прийнятий 20 серпня 2001 року Указ Президента України «Про мережу та кількісний склад суддів місцевих судів», який на даний момент він втратив чинність [89]. Найменування окружних адміністративних судів визначено Указом Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» [148];

2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по

батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); за наявності – реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) 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.

Для фізичних осіб потрібно повністю зазначати ім'я та по батькові, так як зазначення ініціалів є невірним. Найменування юридичної особи включає в себе організаційно-правову форму та назву. Якщо стороною є фізична особа-підприємець, про це також зазначається в позові.

Непоодинокими були та й залишаються випадки, коли відповідачами зазначали фізичних осіб-підприємців, хоча згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань станом на час звернення до суду зазначені особи не мали статусу фізичних осіб-підприємців. Як приклад можна навести ухвалу Хмельницького окружного адміністративного суду від 13.07.2017 у справі № 822/1973/17 [214].

Обов'язково зазначається місце проживання (перебування) вказаних осіб або їх місцезнаходження, поштовий індекс, відомі номери засобів зв'язку, офіційні електронні адреси або адреси електронної пошти. На зазначені адреси судом будуть здійснюватися виклики та повідомлення. Вимога зазначати лише відомі номери засобів зв'язку, офіційні електронні адреси або адреси електронної пошти не передбачає обов'язку в позивача вказувати про їх невідомість взагалі або для нього зокрема.

На даний момент створено Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень, де можна побачити електронну адресу будь-якого суб'єкта владних повноважень, на яку судом будуть направлятися повістки та повідомлення.

Згідно з вимогами п.1 ч.3 ст.124 КАС України, за наявності в особи офіційної електронної адреси судове повідомлення або виклик учасників справи, експертів, свідків, перекладачів, спеціалістів здійснюється шляхом надсилання повістки на офіційну електронну адресу [104].

Разом з тим в умовах сучасного ритму життя все більш актуальним є вислів «Час – це гроші». Сьогодні люди хочуть отримувати якісні послуги (до яких тією чи іншою мірою можна віднести «здійснення правосуддя»), надані у найкоротші терміни. Виконанню зазначеної вимоги реальності сприяє максимальне використання технічних можливостей, зокрема, електронної пошти. Вподальшому, з метою захисту навколишнього природного середовища шляхом мінімізації використання паперових документів, планується запровадження так званого «електронного» суду. Тому зазначення електронних адрес є не лише доцільним, оптимальним, але й прогресивним кроком у «безпаперове» майбутнє.

На нашу думку, досліджуючи відповідність заяви законодавчо встановленим вимогам, треба також бачити перспективу її подальшого шляху. У випадку вирішення спору на користь особи, яка не є фізичною особою, на завершальній стадії судового провадження видається виконавчий лист. При цьому, відповідно до п. 3 ч.1 ст.4 Закону України «Про виконавче провадження», у виконавчому листі, зокрема, зазначається дата народження боржника – фізичної особи [102]. Так як з матеріалів справи не завжди можна визначити дату народження, вважаємо за доцільне увести зазначену вимогу до КАС України;

3) зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, – якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Так, ухвалою Одеського окружного адміністративного суду від 30.01.2018 № 815/361/18 позовну заяву залишено без руху, тому що не було зазначено позивачем ціни позову [201].

Зазначимо, що поняття «ціна позову» з'явилося у КАС України з 15 грудня

2017 року. Однак його офіційне визначення та порядок обрахування не наведено в КАС України. Зазначена обставина сприятиме не завжди позитивній багатоманітності підходів суддів до його трактування.

У позовній заяві про відшкодування немайнової шкоди мають бути чітко обґрунтовано підстави та наслідки завдання такої шкоди позивачу, вказаної чи бездіяльності, якими її було заподіяно, розрахунок розміру заподіяної шкоди, а також підтверджуючі належні докази.

Як приклад залишення позовної заяви без руху з підстав ненаведення обґрунтованого розрахунку суми моральної шкоди, що стягується, можна навести ухвалу Верховного Суду від 18.01.2018 П/9901/377/18 [177];

4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог до кожного з відповідачів;

5) виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують вказані обставини.

Зміст позовних вимог визначається обраним способом захисту прав, свобод чи інтересів і має формулюватися максимально чітко і зрозуміло.

Правильне формулювання позовних вимог сприяє правильному розвитку процесу та максимальному захисту порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звертається до суду.

Законодавчо закріплене формулювання «зміст позовних вимог» не завжди зрозуміле для пересічної особи, яка звертається до суду, при цьому у нормі відсутня фактична відсилка до інших норм, як це було визначено у ст.106 в редакції до 15 грудня 2017 року до частин 4, 5 ст. 105 КАС України, які деталізували і розкривали поняття «зміст позовної заяви».

Не достатньо зазначати лише «задовольнити позов», а потрібно правильно формулювати зміст позовних вимог.

Змушені констатувати, що існують зловживання при застосування п. 4 ч. 5 ст. 160 КАС України, а саме: судді повертають позов або залишають без руху, вказуючи, що позовні вимоги сформульовано нечітко.

Наприклад, ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 22.12.2014 року залишено без змін ухвалу суду першої інстанції, якою суддя залишив позовну заяву без руху з мотивів неможливості встановлення її змісту та викладу обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги.

Крім того, суддя вказував на необхідність правового обґрунтування, що підтверджує незаконність дій відповідачів та доводів порушення закону суб'єктами владних повноважень [194].

Зазначимо, що вимога до змісту позовних вимог може спровокувати питання правильності обчислення судового збору і, як наслідок, проявити ще одну обставину для залишення позовної заяви без руху.

Як приклад наведемо ухвалу Черкаського окружного адміністративного суду від 26.01.2018 № 823/285/18, якою залишено позовну заяву без руху, зокрема, через нечіткість і незрозумілість зазначених позивачем позовних вимог. Зазначена обставина також позбавила суд можливості визначити точну суму судового збору, яку необхідно сплатити за подання позову[218].

Тобто обставини, якими обґрунтовано позовні вимоги, складають підставу позову, яка нерозривно логічно є пов'язаною із змістом позовних вимог (з предметом позову). Саме обґрунтування позову є його підставою, а не посилання на певні норми закону;

б) відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – у випадку, якщо законом встановлено обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору;

7) відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;

8) перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення наявності у позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви [51, с. 43].

У переліку позивачу слід зазначити назви усіх документів, які є додатками до позову, а також їх кількість.

Часто суди при залишенні позову без руху з підстави зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), не враховують положення про порядок дослідження доказів.

Цікавим моментом є те, що до 15 грудня 2017 року частина четверта статті 11 КАС України передбачала, що судом вживаються передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування усіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

За змістом статей 49, 111 КАС України, сторони могли надавати докази самостійно, але й суд може як з'ясувати докази, так і витребувати їх.

Крім того, положення частини шостої статті 71 КАС України визначають, що в разі, якщо особа, яка бере участь у справі, без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які вона посилається, суд вирішує справу на основі наявних доказів [51, с. 42].

Частиною 3 ст. 77 КАС України в редакції від 15 грудня 2017 року обмежено право суду на збирання доказів з власної ініціативи шляхом зазначення випадків, коли таке збирання не допускається. Зокрема, частиною 4 зазначеної статті визначено неможливість суду витребувати докази у позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, за винятком доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

Також ст.80 КАС України передбачено право суду витребувати докази за клопотанням, серед інших, позивачем, у разі неможливості ним самостійно їх надати.

При цьому, за умови фактичного ненадання доказів, витребуваних судом, останній може вчинити одну з дій:

- визнати обставину, для з'ясування якої витребувався доказ;
- відмовити у визнанні обставини, для з'ясування якої витребувався доказ;
- розглянути справу за наявними в ній доказами;
- у разі неподання доказів позивачем – залишити позовну заяву без

розгляду.

Враховуючи зазначене, на нашу думку, судам не можна залишати позов без руху з мотивів неподання доказів, так як у суду є всі процесуальні засоби здобути їх самостійно і (або) вирішити справу на підставі наявних доказів.

Абсурдним також є повернення позовних заяв з підстав невказання номерів засобів зв'язку, адрес електронної пошти, ненадання копій правовстановлюючих документів, паспортів, ідентифікаційних кодів. Тобто зазначені недоліки, як правило, не є перешкодою для відкриття провадження у справі. Їх доцільно віднести до факультативних (додаткових, необов'язкових), які можуть бути підставою для залишення позовної заяви лише в поєднанні з незазначенням хоча б однієї з основних (необхідних) відомостей.

Позивач має право подати до суду копії позовної заяви, виготовлені шляхом копіювання оригіналу. Позовна заява обов'язково повинна бути підписана позивачем або його представником із зазначенням дати.

Також законодавцем не прописано вимогу до належної якості, читаємості доданих до позовної заяви документів. Зазначений момент є упущенням, що ускладнює судове провадження, а в практичній діяльності разом з наявністю законодавчо встановлених підстав також використовується для залишення позовної заяви без руху. Так, як приклад, наведемо ухвали Миколаївського окружного адміністративного суду від 23.01.2018 №814/136/18 [198], Окружного адміністративного суду міста Києва від 29.01.2018 №826/841/18 [206], Верховного Суду від 26.01.2018 К/9901/7051/18 [178].

До позову додаються копії позовної заяви по числу учасників процесу або особисто підписана позивачем необхідна кількість позовних заяв, які повинні бути тотожними між собою.

Слід мати на увазі, що копії позовної заяви з додатками, які передбачені для відповідачів та третіх осіб, подаються в декількох екземплярах, які не підшиваються до справи.

Зазначені вимоги не поширюються на суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані при поданні позовної заяви додати до неї докази її надіслання

рекомендованим листом з повідомленням про вручення іншим учасникам справи.

У даному випадку також слід звернути увагу на вимоги ст.94 КАС України, а саме: на необхідність підтвердження учасником справи відповідності копії письмового доказу оригіналу, якщо останній знаходиться у нього. Таке засвідчення відбувається шляхом проставлення його підпису та дати засвідчення.

Недотримання зазначеного є підставою для залишення позовної заяви без руху. Для прикладу наведемо ухвали Полтавського окружного адміністративного суду від 29.01.2018 №816/204/18 [208], Хмельницького окружного адміністративного суду від 29.01.2018 № 822/337/18 [215];

9) у справах про оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача.

Дана вимога є віддзеркаленням та конкретизацією права на судовий захист, яке гарантоване ст.55 Конституції України, але при цьому вимагає, щоб стверджувальне порушення було обґрунтованим та стосувалось безпосередньо позивача. Недотримання зазначеної вимоги стало підставою для залишення позовної заяви без руху. Як приклад наведемо ухвалу Окружного адміністративного суду міста Києва від 17.01.2018 № 826/779/18[204];

10) у справах про оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;

11) власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав.

Зазначимо, що законодавцем закріплено вимогу, яка фактично сформувалася на практиці внаслідок вжиття додаткових заходів суддями для забезпечення винесення єдиного рішення за результатами розгляду спору. КАС

України надає позивачу право подачі, клопотань та заяв із процесуальних питань.

Фактично зазначене встановлює так звані факультативні елементи позовної заяви, а саме: заяви та клопотання (наприклад, про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, про участь у судовому засіданні з розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, про звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору, про призначення експертизи). Про описані в даній частині обставини позивач може зазначати як безпосередньо в позові, так і додавати окремо заяви, клопотання як додатки. Перелік клопотань не є вичерпним.

Суддя також може безпосередньо вимагати подання заяв, клопотань, однак у деяких випадках, як пропущення строку звернення до суду, їх неподання, може призвести до негативних наслідків для позивача, таких як залишення позову без розгляду.

Ще однією вагомою підставою для залишення позовної заяви без руху, яка існує на практиці, є відсутність належних доказів надсилання позовної заяви.

Положеннями частини 2 статті 161 КАС України визначено, що у справах, де позивачами виступають суб'єкти владних повноважень, обов'язковим є долучення до позовної заяви належного доказу надсилання іншим учасникам справи копії позовної заяви та доданих до неї документів рекомендованою кореспонденцією з повідомленням про вручення.

При цьому частиною 1 ст.42 КАС України визначено, що треті особи належать до учасників справи.

Включення до положення ч.2 ст.161 КАС України третіх осіб є помилковим, оскільки треті особи можуть бути залучені до справи ухвалою суду. Позивач на час звернення до суду не може достовірно знати чи будуть особи, самостійно зазначені у позовній заяві, залучені до справи в якості третіх осіб.

Достатнім та належним доказом надсилання є бланк опису вкладення або інше письмове підтвердження відповідача про отримання позовної заяви та

доданих до неї документів (розписка, штамп про отримання).

Більшість суб'єктів владних повноважень у якості доказу направлення позовної заяви відповідачу долучають до позовної заяви та доданих до неї документів копії або оригінали фіскальних чеків, оскільки помилково вважають їх достатнім та належним доказом.

Відповідно до абзацу 27 пункту 2 Правил надання послуг поштового зв'язку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України №270 від 5 березня 2009 року, визначено, що фіскальний чек є лише розрахунковим документом, що засвідчує факт надання певним відділенням поштового зв'язку послуг клієнту.

Аналізуючи викладене, можна зробити висновок, що фіскальний чек, виданий відділенням поштового зв'язку, є лише доказом отримання послуг, наданих поштовим відділенням, але не може бути допустимим доказом направлення позовної заяви та доданих до неї документів відповідачу, оскільки він не містить вичерпного опису поштового відправлення та повної адреси одержувача.

Пунктом 61 Правил надання послуг поштового зв'язку встановлено, що бланк опису вкладення, який міститься в поштовому відправленні, заповнюється у двох примірниках відправником. У свою чергу, працівник відділення поштового зв'язку зобов'язаний встановити відповідність вкладення опису, засвідчити підписом обидва примірники та проставити відбиток календарного штемпеля. Один із примірників опису надається відправникові, а інший вкладається до поштового відправлення.

Підсумовуючи зазначене та відповідно до положень статті 161 КАС України, можна зробити висновок, що належним доказом відправлення копії позовної заяви з додатками суб'єктом владних повноважень відповідачу є бланк опису вкладення або інше письмове підтвердження відповідача про отримання позовної заяви та доданих до неї документів (розписка, штамп про отримання).

Виходячи з викладеного, суд, зобов'язуючи суб'єкта владних повноважень як відправника надати докази відправлення копії позовної заяви з додатками

рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу, здійснює правомірні дії.

Таким чином, недоліки позовної заяви повинні бути такими, що перешкоджають суду вирішити питання про відкриття провадження в адміністративній справі та виконати обов'язок з повідомлення про це осіб, які беруть участь у справі.

До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати [55].

Існує визначене коло осіб, які за законом звільняються від сплати судового збору за подання позовної заяви до суду. А тому позивач під час звернення до суду має звернути увагу на існуючі пільги для звільнення від сплати судового збору та з посиланням на відповідну норму закону зазначити це у позовній заяві.

До 15 грудня 2017 року законодавством прямо не було встановлено необхідності зазначати в позовній заяві підставу звільнення від сплати судового збору та надавати документи, які підтверджують дану обставину. Зазначене було суттєвою прогалиною законодавства. Частиною 8 ст.160 та частиною 3 ст. 161 КАС України усунуто зазначену прогалину шляхом зобов'язання позивача зазначати у позовній заяві підстави звільнення його від сплати судового збору та надання документів на їх підтвердження.

Якщо позивач не належить до категорії осіб, які за законом звільняються від сплати судового збору за подання позовної заяви до суду, але його майновий стан перешкоджає йому сплатити судовий збір у визначеному законом розмірі, точ.5 ст.161 КАС України передбачено можливість подання до суду клопотання про звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору.

У даному випадку доцільним є ввести інститут спрощеного порядку оплати судових витрат, який може слугувати назвою відповідної статті.

Розгляд клопотання про відстрочення або розстрочення судового збору відбувається лише після подання до суду позовної заяви, в протилежному випадку клопотання повертається позивачу без його розгляду.

За наявності підстав для спрощеного порядку оплати (відстрочення або розстрочення судового збору та оплати судових витрат) та подання об'єктивних доказів на підтвердження того, що майновий стан особи перешкоджає сплаті нею судового збору, суд не має права відмовити особі у задоволенні клопотання.

Таким чином, ухвалою суду можливо відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі.

Суд до вирішення питання про відстрочення або розстрочення судового збору та оплати судових витрат не може залишити без руху позовну заяву, апеляційну чи касаційну скаргу з підстав несплати судового збору та повернути її позивачу. Квитанція банку або платіжне доручення на безготівкове перерахування відповідної суми коштів, яке підписано працівником банку та скріплено банківською печаткою, є доказами сплати судового збору.

Судовий збір підлягає зарахуванню до спеціального фонду Державного бюджету України. Також суд зобов'язаний самостійно перевірити таке зарахування.

Позовна заява має бути оформлена у письмовій формі, завірена особистим підписом позивача або його представником та зазначена дата підписання, тобто дня фактичного підписання або реєстрації, а не складання. Відтворення підпису з допомогою факсиміле або технічних засобів (сканування, копіювання) не допускається. Суд не зобов'язаний встановлювати оригінальність підпису позивача, а також законом не передбачено обов'язку нотаріального засвідчення автентичності підпису. Саме тому можливість подання до суду позову сторонньою особою від імені особи, права якої порушено, без її згоди не виключено. У зв'язку з цим особливу увагу потрібно приділяти позовним заявам, які надходять до суду поштовою кореспонденцією.

Днем подання позовної заяви до суду вважається день її реєстрації канцелярією суду, а не день складання позовної заяви. Тобто дата реєстрації позовної заяви не завжди збігається з днем її підписання.

Перелічені вище реквізити є обов'язковими, оскільки лише за їх наявності

позовна заява вважається належно оформленою.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Існує можливість подання до суду позовної заяви через представника позивача. У такому випадку, крім даних позивача, у позовній заяві мають бути зазначені особисті дані його представника, а саме: ім'я представника, поштова адреса, номер засобу зв'язку, а також, за наявності, адреса електронної пошти. Обов'язковою вимогою у такому випадку є наявність доручення або договору з адвокатом, які підтверджують відповідні повноваження. Вказані документи мають бути пред'явлені в оригіналі. Особисті відомості представника позивача у позовній заяві зазначаються лише у разі підписання заяви від імені позивача.

На нашу думку, доцільним було б також зазначення вимоги до мови позовної заяви – державної мови або регіональної мови (мов) у межах території, на яку вона (вони) поширені. При цьому передбачити можливість подачі зразу клопотання про здійснення провадження цією регіональною мовою (мовами), а у відклику – згода іншої сторони на таке провадження.

Послідовність вчинення процесуальних дій щодо додержання вимог до позовної заяви є дещо умовною. О. Г. Братель зазначає, що насамперед суддя перевіряє чи додержано вимог до найменування суду, ім'я (найменування) сторін [36].

Враховуючи практичні напрацювання, зазначимо, що фактично немає певної послідовності, суддя в цілому оцінює позовну заяву і дотримання вимог КАС України при її оформленні.

Відсутність хоча б одного реквізиту, визначеного статтями 160, 161 КАС України, може бути як самостійною підставою для залишення позовної заяви без руху, так і однією з підстав.

Аналізуючи судову практику, можемо зробити висновок, що основними причинами залишення позовних заяв без руху є такі:

- несплата або неповна сплата судового збору (ненадання доказів на підтвердження сплати судового збору чи підстав звільнення позивача від сплати, невірна сплата або зарахування судового збору не до належного спеціального фонду Державного бюджету України);

- ненадання доказів поважності пропуску строку звернення до адміністративного суду або заяви про поновлення строку;

- ненадання суб'єктом владних повноважень доказів направлення відповідачу копії позовної заяви та доданих до неї документів;

- невідповідність іншим вимогам статей 160, 161 КАС України.

Оцінка позовної заяви та констатація її недоліків є суб'єктивним критерієм. Судді по-різному оцінюють їх. Недоліки можуть мати характер нечіткості, некоректності, неконкретності та незрозумілості.

Суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених статтею 106 цього Кодексу, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, в якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків [55].

Для залишення позовної заяви без руху суддя повинен одержати від особи, яка звертається до суду, письмовий документ, в якому зазначено найменування (прізвище) позивача, його адреса та суть вимог. В іншому випадку документ не має жодної ознаки позовної заяви, унеможлиблює листування і не повинен розглядатися.

Інститут залишення позовної заяви без руху є додатковою гарантією захисту прав позивачів в адміністративному суді, який спрямований на реалізацію принципів змагальності і диспозитивності в адміністративному судочинстві.

Крім того, залишення позову без руху є процесуальною дією пільгового характеру, що застосовується в адміністративному судочинстві. Про пільговий характер зазначеної процесуальної дії стверджують більшість вчених-процесуалістів, не лише адміністративного, а й цивільного та господарського процесу.

Зокрема В. В. Яркова зазначає, що залишення позовної заяви – це процесуальна пільга, яка дає можливість позивачу виправити недоліки позову з фіксацією дати звернення до суду, уникнувши тим самим пропуску строку звернення до суду [231].

На думку Є. В. Васьковського, залишення без руху застосовується головуючим до позовних вимог, що мають формальні недоліки та не тягнуть за собою повернення позову [4].

Мета залишення позовної заяви без руху – надання позивачу можливості виправити різного роду недоліки, надати належні документи, не долучені до позову, без повернення позовної заяви.

Окремим моментом є процесуальні дії позивача щодо усунення недоліків заяви в разі залишення її без руху. Так, позивач, у разі залишення позовної заяви без руху, повинен вчинити певні дії з приведення позовної заяви у відповідність до вимог статей 160, 161 КАС України.

Ухвалу про залишення позову без руху не слід сприймати як повну відмову його розглядати. Суддя в ухвалі про залишення позовної заяви без руху вказує на ті помилки, яких заявник допустив у позовній заяві, та встановлює дату, до якої виявлені недоліки повинні бути усунути. У разі виправлення цих помилок суд відкриває провадження у справі, призначає її до слухання.

Законодавство чітко не встановлює способів усунення недоліків та подання їх до суду. Про такі способи, як правило, зазначає суддя в ухвалі.

Враховуючи практичний досвід, слід зазначити, що усувати недоліки можна різними способами. Як правило, позивач подає до суду заяву про усунення недоліків у позові, в якій зазначає, що усуває відповідні недоліки на виконання ухвали суду шляхом ... і далі виконуються вказівки суду: уточнення позовних вимог, зазначення адреси, засобів зв'язку тощо. В заяві на усунення недоліків вказується назва та адреса суду, до якого подається така заява, прізвище судді, який надав строк для усунення недоліків у позові; прізвище, ім'я та по батькові позивача, адресу проживання та номер телефону (якщо є); номер справи про залишення позовної заяви без руху; дата ухвали; назва документа,

який подається («Заява про усунення недоліків у позові»).

Також недоліки позовної заяви можна усунути шляхом викладення її у новій, переробленій редакції.

На виконання ухвали суду про залишення позовної заяви без руху можна додавати документи, які були відсутні при подачі позовної заяви, такі як квитанція про сплату судового збору або заява з проханням відстрочити чи розстрочити судовий збір. При наявності підстав для звільнення від сплати судового збору про це необхідно зазначити, додавши документи, які посвідчують такі підстави (копія пенсійного посвідчення тощо). Якщо недотримано вимоги до подання копій документів для інших учасників процесу, вони також додаються на виконання ухвали.

Зауважимо, що не можна усувати недоліки позовної заяви шляхом дописування у ній відомостей, які не були зазначені при первинному її поданні, оскільки це фактично свідчитиме про відсутність підстав для залишення її без руху, зазначених в ухвалі.

Заява з доданими до неї документами подається через канцелярію суду або направляється на адресу суду поштою рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

Якщо позивач вчасно не усунув усі недоліки позовної заяви, позовна заява підлягає поверненню, про що суддя постановляє відповідну ухвалу. Однак це не позбавляє його права знову звернутись до суду, подавши нову позовну заяву, але вже без недоліків у ній. Коли всі недоліки будуть усунуті вчасно, суд відкриває провадження у справі.

Залишення позовної заяви без руху визначають як тимчасовий захід, який застосовується судом з метою усунення позивачем недоліків документа та дотримання порядку його подання. З даним визначенням частково не погоджуємося, так як залишення позовної заяви без руху – це дія, яка завжди вчиняється одноособово суддею адміністративного суду, а не судом.

Крім того, недотримання порядку подання процесуального документа, як правило, тягне за собою його повернення. Залишення без руху є наслідком

недотримання вимог до процесуального документа, з яким особа звертається до суду.

Можна сформулювати таке визначення залишення позовної заяви без руху – це надання позивачеві чи іншому заявнику можливості усунути недоліки щодо змісту та форми позовної заяви у строк, встановлений суддею.

Залишення без руху – це зовнішнє оформлення розумової діяльності судді, яке відображає проміжну процесуальну форму між подачею заяви до суду та вирішенням питання про відкриття провадження у справі, виражене письмовим рішенням (ухвалою).

Виділимо ознаки залишення без руху:

- це тимчасовий захід;
- застосовується на стадії прийняття заяви;
- здійснюється одноособово суддею;
- має роз'яснювальний характер;
- оформляється окремим процесуальним документом – ухвалою;
- дисциплінує учасників процесу.

З даних ознак та визначень виділимо відповідно функції інституту залишення без руху: інформаційна, гуманістична, прогностична, орієнтаційна, регулятивна, динамічна, дисциплінуюча, захисна, особисто мотиваційна.

Інформаційна функція полягає в тому, що при залишенні позову без руху особа інформується про обсяги своїх прав та обов'язків та наслідки їх недотримання.

Гуманістична функція свідчить про те, що залишення без руху – це гуманний інститут пільгового характеру, який перешкоджає безпідставному поверненню позовної заяви та сприяє захисту права звернення до суду.

Виховна функція залишення без руху полягає в тому, що від учасників адміністративного процесу вимагається дотримання порядку звернення до суду та вимог до позовної заяви, вона впливає на свідомість особи, формуючи певний рівень правової культури.

Прогностична функція залишення без руху дає можливість передбачити

майбутній позитивний чи негативний результат. Кожна особа, позовну заяву якої залишено без руху, знає як їй діяти і які будуть наслідки, якщо вона не виконає свої процесуальні обов'язки.

Орієнтаційна функція полягає в тому, що особа, знайомлячись з обсягом приписів правових норм до вимог та змісту позовної заяви, сама будує свою поведінку правомірним чином.

Регулятивна функція визначає правові норми обсягу суб'єктивних прав та юридичних обов'язків стосовно дотримання процедури звернення до адміністративного суду і тим самим упорядковує цю процедуру.

Динамічна функція пов'язана з активними діями особи, яка звертається до суду і без вчинення яких неможливе відкриття провадження у справі.

Особисто мотиваційна функція полягає в особистих інтересах позивача не допускати порушень вимог до змісту та зовнішнього оформлення позовної заяви. Особливо зазначена функція проявляється у спорах, строк розгляду яких є обмеженим. Так, у випадку невідповідності позовної заяви органів виконавчої влади, місцевого самоврядування про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо) вимогам ст.160 КАС України, згідно з ч.3 ст.280 КАС України, строк для усунення її недоліків може бути не більше 12 годин. Як наслідок, особі, яка готувала зазначену позовну заяву, необхідно буде не лише витратити свій час на його (час) коригування, але й витратити свій особистий час на виконання невиконаних внаслідок цього робочих завдань.

Захисна – це функція встановлення і гарантування державою засобів недопущення обмеження прав осіб, які звертаються до суду.

Визначальним є те, що Європейський суд з прав людини вказує, що право на суд та доступ до суду не є абсолютними. Кожна держава-учасниця Конвенції має право встановлювати правила судової процедури, а також процесуальні та заборони з метою недопущення перетворення судового процесу у безладний рух. Тобто не повинно бути формального ставлення до передбачених

законодавством вимог, права можуть бути обмежені, але лише таким способом та до такої міри, що не порушують зміст цих прав (*Philis v. Greece* (Філіс), *De Geouffre de la Pradelle v. France* (Де Жуфр де ла Прадель проти Франції), *Stanev v. Bulgaria* (Станев проти Болгарії) (Див., наприклад, рішення від 16 грудня 1992 року) [154]. Вважаємо, що у даному випадку при дослідженні наявності підстав для залишення позовної заяви без руху та їх обов'язковості слід враховувати їх вплив на об'єктивність та всесторонність розгляду справи, а також можливість встановити із наявних матеріалів волевиявлення позивача щодо наміру звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод та законних інтересів.

Таким чином, залишення позовної заяви, як інститут правових норм, наділений певними, притаманними тільки йому особливостями:

- його можна застосувати тільки на стадії пред'явлення позову та відкриття провадження у справі;

- його застосування спричиняє двоякі правові наслідки залежно від реагування позивача, а саме: за умови усунення позивачем недоліків позовної заяви – подання позовної заяви до суду у день первісного її подання до суду, а за умови неусунення недоліків – повернення позовної заяви з усіма доданими до неї додатками.

Існує певна особливість, що стосується вирішення питання про відкриття провадження у справі за адміністративним позовом, що поданий в порядку, передбаченому статтею 53 КАС України, а саме: звернення до адміністративного суду прокурора. У випадку надходження таких позовів слід додатково на загальних вимог позову перевіряти правові підстави пред'явлення позову і їх відповідність законодавчим вимогам.

При зверненні прокурора в інтересах державного органу підлягає перевірці обставина наявності органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, необхідність такого представницького звернення. Тобто при невстановленні таких обставин суддя повинен залишити позовну заяву без руху.

У тому випадку, коли орган державної влади самостійно не може звертатися

до суду, прокурор набуває статусу позивача, про що має зазначити у позовній заяві [36].

До 15 грудня 2017 року ухвала про залишення позовної заяви підлягала оскарженню.

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, вона вважається поданою у день первинного її подання до адміністративного суду. Це є суттєвим для обчислення строків звернення до суду.

Як уже зазначалося, при залишення позовної заяви без руху суддя встановлює строк, достатній для усунення недоліків. Достатність строку – явище суб'єктивне. Строк визначається характером недоліків, часом, який необхідний для їх усунення. На нашу думку, правильним було б закріпити в КАС України конкретний строк для усунення недоліків, наприклад, десять днів з дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху. В КАС України з 15 грудня 2017 року міститься положення, що строк усунення недоліків не може перевищувати десяти днів з дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху. Вважаємо, що зазначення «не може» залишає поле для маневрування у визначенні строку, тому фактично строк залишився неконкретизованим.

Строк, встановлений для усунення недоліків, є процесуальним. КАС України прямо не передбачає продовження строку на усунення недоліків. Однак для найбільш повного забезпечення прав позивача суди виносять ухвали про продовження строку на усунення недоліків, посилаючись на ст. 102 КАС України, яка передбачає, що пропущений з поважних причин процесуальний строк, встановлений законом, може бути поновлений, а процесуальний строк, встановлений судом, – продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі [55].

За визначенням В.В. Комарова, поновлення строку – це відновлення з поважних причин втраченого у зв'язку з пропуском встановленого законом строку права на вчинення процесуальної дії, а продовження процесуального строку – це надання судом нового строку на вчинення тієї процесуальної дії, яка

не була з поважних причин вчинена в первісно наданий строк [71, с. 431].

Термін «продовжити» означає робити довшим за часом; збільшувати строк чого-небудь [44, с. 375].

Наближеним до нього є поняття «надання нового або додаткового строку», які також застосовуються на практиці та описуються в юридичній літературі. Продовження строку є наданням нового строку для вчинення дій, пов'язаних з усуненням недоліків позовної заяви.

Обов'язковою умовою продовження строку є поважність причини його пропуску, яка повинна бути обґрунтована у клопотанні особи. Суд на власний розсуд встановлює чи є причини пропуску поважними і чи слід продовжити строки.

На думку В. М. Кравчука, О. І. Угріновської, про поважність причин свідчить наявність таких умов:

1) наявність обставини або сукупності обставин, які безпосередньо унеможливають або ускладнюють можливість вчинення процесуальних дій у визначений законом або судом строк;

2) ця обставина виникла незалежно від волі особи, яка пропустила строк; тому не може бути визнано поважною причиною пропуску строку, наприклад, умисне недержання особою поштової кореспонденції із суду;

3) ця причина виникла протягом пропущеного строку;

4) існують належні і допустимі докази наявності цієї обставини [67].

Залишення позову без руху, яке мало наслідком повернення позову, не перешкоджає повторному зверненню до адміністративного суду з аналогічним позовом. Однак слід врахувати, що необхідно, щоб ухвала про повернення набрала законної сили.

Тобто фактично позивач може виправити недоліки позовної заяви подавши його нову редакцію після винесення ухвали про повернення позовної заяви.

Таким чином, законодавством встановлено чіткі вимоги до позовної заяви. Якщо позивач не дотримав якоїсь із вимог до позовної заяви і відсутність певної

інформації не дає можливості суду вирішити питання про відкриття провадження в адміністративній справі та виконати обов'язок з повідомлення про це осіб, які беруть участь у справі, суд залишає позовну заяву без руху і пропонує позивачеві виправити виявлені недоліки.

Висновки до розділу 2

1. Основною формою звернення до адміністративного суду є позовна заява. Особливою формою звернення до суду є заява органу доходів і зборів.

2. Обов'язковою формою адміністративного позову є письмова. З урахуванням того, що нормами адміністративного процесу встановлено, що позовна заява подається позивачем, то, відповідно, можна стверджувати, що статус позивача набувається у процесі підготовки позовної заяви та подання її до суду.

3. Метою та завданням адміністративного позову є ініціювання судового процесу з метою відновлення порушеного права. Змістом позову є позовні вимоги, які він містить. Перелік позовних вимог до адміністративного суду є вичерпним та обмеженим для звичайних позивачів та розширеним для суб'єкта владних повноважень із застереженням на підстави та випадки, прямо встановлені законом.

4. Вимоги до позовної заяви визначено у ст. 160 КАС України. Аналізуючи зміст даної статті, можемо виділити основні (необхідні) та факультативні (необов'язкові) відомості позовної заяви. Відсутність основних відомостей, безумовно, тягне за собою залишення позовної заяви без руху, факультативних – є підставою для залишення позову без руху лише у разі прямої вказівки на це в законі. Також недотримання будь-якої вимоги до змісту і форми позовної заяви може бути як самостійною підставою для залишення позовної заяви без руху, так і однією з підстав.

5. Залишення позовної заяви без руху – це процесуальна дія судді, яка

спрямована на вказання позивачу на необхідність дотримання форми та змісту позовної заяви та порядку звернення до адміністративного суду; це особливий інститут адміністративного процесу, який сприяє дотриманню правил і вимог законодавства, встановленню процедур, які сприяють швидкому та якісному розгляду справи, захисту прав усіх учасників судового процесу.

6. Інститут залишення позовної заяви без руху є додатковою гарантією захисту прав позивачів в адміністративному суді, який спрямований на реалізацію принципів змагальності і диспозитивності в адміністративному судочинстві. Крім того, залишення позову без руху є процесуальною дією пільгового характеру, що застосовується в адміністративному судочинстві.

7. Можна визначити такі ознаки залишення позовної заяви без руху:

- це обов'язково тимчасовий захід;
- застосовується на будь-якій стадії судового розгляду;
- здійснюється одноособово суддею;
- має роз'яснювальний характер;
- оформляється окремим процесуальним документом – ухвалою;
- дисциплінує учасників процесу;
- прийняття заяви у день первісного її подання до суду у випадку виправлення позивачем недоліків позовної заяви;
- повернення позовної заяви у випадку невиконання вимог ухвали про залишення позовної заяви без руху.

8. З даних ознак та визначень впливають функції інституту залишення без руху: інформаційна, гуманістична, прогностична, орієнтаційна, регулятивна, динамічна, дисциплінуюча, захисна.

9. Окремим моментом є процесуальні дії позивача з усунення недоліків заяви в разі залишення її без руху. Так, позивач у разі залишення позовної заяви без руху повинен вчинити певні дії з приведення позовної заяви у відповідність до вимог законодавства шляхом оформлення нового позову, подачі заяви, в якій виконати вимоги ухвали шляхом зазначення відомостей або шляхом подачі недоданих документів, копій, квитанцій.

Розділ 3

ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІ ПРИ ПРИЙНЯТТІ ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ

3.1. Поняття та сутність відкриття провадження в адміністративній справі та дії судді при прийнятті позовної заяви

Відносно самостійним, важливим та завершальним етапом на стадії звернення до суду є відкриття провадження у справі та адміністративно-процесуальні дії судді, пов'язані з прийняттям позовної заяви, що гарантують подальший рух справи.

Відкриття провадження у справі прямо пов'язане із прийняттям адміністративного позову до провадження, визначеним суддею, та передбачає початок здійснення визначених законодавством дій.

Відкриття провадження у справі включає в себе дії особи, яка подає позовну заяву до суду, тобто позивача, і дії судді, які відбуваються після прийняття заяви до провадження. Дані дії направлені на встановлення умов, підстав та порядку реалізації права особи, що звертається до суду за судовим захистом. Це вкотре підтверджує системність поняття звернення до суду і наявність чіткої структури даного поняття.

Слід додатково зауважити, що правом на звернення до адміністративного суду наділена будь-яка особа, яка вважає, що рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи та законні інтереси у сфері публічно-правових відносин. Правом на звернення наділений також суб'єкт владних повноважень у випадках та порядку, передбаченому законодавством України.

Адміністративний суд діє у межах наданих йому повноважень, але право ініціювання судового процесу відповідно до положень КАС України йому не надано. Суду надано повноваження відкриття провадження в адміністративній справі. Як зазначає С.В. Ківалов, таке провадження може розпочинатися

адміністративним судом за наявності необхідних передумов права на пред'явлення адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права [54, с. 256].

Дослідження та розкриття питання відкриття провадження в адміністративній справі неможливе без звернення до науки цивільного процесу, яка набагато раніше розпочала дослідження поняття «відкриття провадження».

А. В. Андрушко та Ю. В. Білоусов Ю.В., як науковці з теорії цивільного права та процесу, зазначають, що відкриття провадження у справі – це сукупність процесуальних дій суду та учасників процесу, які спрямовані на визначення передумов, підстав та порядку реалізації права на звернення до суду за судовим захистом [223].

У науці цивільного права та процесу визначено умови для відкриття провадження у цивільній справі. С. Я. Фурса пропонує поділяти їх на позитивні та негативні умови. Позитивні – це умови, при яких позивач чітко дотримується передбачених правил щодо форми та змісту позову, наявності копій позовної заяви та матеріалів, документа, що підтверджує сплату судового збору.

Негативними, у свою чергу, науковець виділила такі: позивач до відкриття провадження у справі подав заяву про її відкликання; позовну заяву подано недієздатною особою; позовна заява подається особою, яка не наділена повноваженнями на ведення справи від імені позивача; справа не належить до підсудності суду, до якого подана позовна заява [221, с. 619].

Аналізуючи положення КАС України, можна зробити висновок, що він також встановлює перелік негативних умов відкриття провадження в адміністративній справі, а саме:

- 1) позивач у встановлений строк не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху;
- 2) позивач до відкриття провадження у справі подав заяву про відкликання позовної заяви;
- 3) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

4) позовну заяву не підписано або підписано особою, яка не має права на її підписання;

5) позивач не надав доказів досудового врегулювання спорів у випадках обов'язкового досудового врегулювання спорів або строк для такого врегулювання не закінчився;

6) порушено правила об'єднання позовних вимог;

7) відсутні підстави звернення прокурора з позовом до суду в інтересах держави;

8) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має права звернення до суду в інтересах інших осіб;

9) якщо порушено строк звернення до суду і немає підстав для поновлення такого строку;

10) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав уже розглядається справа або є рішення (постанова, ухвала про закриття провадження), які набрали законної сили;

11) справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

12) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення встановленого строку.

Науковці в галузі адміністративного процесу: Т.О. Коломоець та Г.Ю. Гулевська, визначають відкриття провадження у справі як порушення адміністративної справи. Підготовчі процесуальні дії вищезазначені науковці класифікують як початковий етап стадії порушення адміністративної справи [70, с. 180].

На нашу думку, відкриття провадження у справі – це завершальний етап звернення до адміністративного суду, який надає суду можливість розгляду справи по суті, дозволяє встановити факт наявності в особи права на звернення до суду та чіткого дотримання передбаченого законом порядку реалізації такого права.

Складовими частинами права особи на звернення до суду, які дають можливість повноцінно реалізувати зазначене право, окрім умов, є також передумови права на пред'явлення адміністративного позову.

Передумови права на пред'явлення адміністративного позову визначено КАС України. Такими передумовами є обставини, з наявністю або відсутністю яких виникає можливість пред'явлення позову до адміністративного суду.

Вченими неодноразово досліджувалося це питання. На нашу думку, вдалим є поділ цивільними процесуалістами А. В. Андрушком, Ю. В. Білоусовим, Р. О. Стефанчуком, О. І. Угриновською передумов права на пред'явлення адміністративного позову на суб'єктивні та об'єктивні [223].

До суб'єктивних передумов права на пред'явлення адміністративного позову належать пов'язані з особою позивача обставини, лише з наявністю яких у позивача виникає передбачене законом право на пред'явлення адміністративного позову до суду (правоздатність і процесуальна заінтересованість).

До об'єктивних передумов, у свою чергу, належать не пов'язані та не залежні від позивача обставини, з наявністю або відсутністю яких у позивача виникає передбачена законом можливість пред'явлення адміністративного позову до суду.

Об'єктивні передумови права на пред'явлення адміністративного позову поділяються на позитивні (обставини, які повинні існувати для того, щоб заява була прийнята) та негативні (обставини, яких не повинно існувати для того, щоб заява була прийнята).

До позитивних передумов відносять такі: 1) належність справи до юрисдикції адміністративного суду; 2) правовий характер вимоги.

До негативних передумов відносять: 1) відсутність такої, що набрала законної сили, постанови суду, постановленого між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; 2) відсутність затвердженої ухвали суду про відмову у відкритті провадження, про закриття провадження у зв'язку із відмовою позивача від позову або про примиренням сторін угоди; 3) відсутність

у провадженні суду справи по тотожному спору.

Адміністративний позов пред'являється шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції, де вона реєструється і не пізніше наступного дня передається судді.

Автоматизована система документообігу суду створена для обов'язкової реєстрації працівниками апарату суду усіх позовних заяв та інших передбачених законом процесуальних документів, що подаються до суду в логічному порядку надходження в день їх подання. Обов'язковими для внесення до автоматизованої системи документообігу суду даними є такі: дата надходження процесуального документа, інформація про предмет публічно-правового спору, інформація про сторони у справі, прізвище працівника апарату суду, який здійснив реєстрацію, інформація про рух судових документів, дані про суддю, який розглядав справу, та інші дані, передбачені Положенням про автоматизовану систему документообігу суду.

За допомогою автоматизованої системи документообігу з дотриманням принципів черговості та рівнозначної кількості справ для кожного із суддів забезпечується безсторонній та об'єктивний розподіл зареєстрованих адміністративних справ між суддями; здійснюється упорядковане концентроване зберігання усіх процесуальних документів суду; реєструється будь-яка кореспонденція, яка стосується справ та надходить на адресу суду або відправляється з адреси суду (вхідна та вихідна); здійснюється інформування осіб, які бажають отримати інформацію про рух справи; готуються статистичні дані; на підставі заяви особи та даних системи щодо справи видаються виконавчі листи та судові рішення; здійснюється передача справ до електронного архіву.

Порядок функціонування автоматизованої системи документообігу суду визначається Положенням про автоматизовану систему документообігу суду, що затверджується Радою суддів України за погодженням з Державною судовою адміністрацією України. Видача рішень суду та виконавчих листів, передача справ до електронного архіву, зберігання текстів судових рішень та інших процесуальних документів, надання інформації фізичним та юридичним особам,

підготовка статистичних даних також визначається зазначеним вище Положенням.

Станом на сьогодні питання розподілу справ в адміністративній юстиції врегульовано Інструкцією з діловодства у місцевому загальному суді, затвердженою наказом Державної судової адміністрації України від 17 грудня 2013 року № 173 [45] та Інструкцією з діловодства в адміністративних судах України, затвердженою наказом Державної судової адміністрації України від 17 грудня 2013 року № 174 [118].

Необхідно зазначити, що протягом тривалого часу існувало безліч питань та проблем, пов'язаних з реєстрацією та розподілом справ. На практиці часто розподіл справ здійснювався головою суду, який резолюцією «розписував» справи. Однак на даний момент суди здебільшого дотримуються порядку автоматичного розподілу справ. Контроль за дотриманням у судах принципів розподілу судових справ у встановленому законом порядку між суддями здійснює керівник апарату суду, він несе персональну відповідальність щодо цього питання.

З прийняттям змін до адміністративно-процесуального законодавства передбачено створення та застосування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яка замінить діючу автоматизовану систему документообігу суду.

Новий КАС України визначає, що після того як працівник апарату суду зареєстрував позовну заяву, яка надійшла до суду в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, здійснюється визначення судді, якому належить розглядати відповідну справу за принципом вірогідності, який полягає в урахуванні кількості справ, що перебувають на розгляді у суддів, забороні брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання, перебуванні суддів у відпустці, на лікарняному, у відраженні та закінченні терміну повноважень.

Тобто на етапі реєстрації позовної заяви визначається суддя, який і буде вирішувати подальшу долю цієї позовної заяви і чи реалізується повноцінно

звернення до суду з трансформацією позовної заяви у справу чи буде припинено етап звернення до суду без можливості вирішення справи по суті.

Слід зазначити, що подачі позовної заяви недостатньо для відкриття провадження у справі, необхідними є також дії судді, якому належить розглядати конкретну справу щодо позитивного вирішення питання про відкриття провадження.

Відповідно до КАС України, дії судді на зазначеному етапі адміністративного процесу є одноособовими. За відсутності підстав, передбачених законом для повернення позовної заяви, залишення позовної заяви без руху, залишення позовної заяви без розгляду чи відмови у відкритті провадження, суддя відкриває провадження в адміністративній справі.

Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 171 КАС України, суддя повинен перевірити наявність підстав для відкриття провадження після того як отримає позовну заяву та з'ясувати чи особа, яка подала позовну заяву, має адміністративну процесуальну дієздатність [55].

Адміністративно-процесуальна дієздатність є складовою адміністративно-процесуальної правосуб'єктності.

Визначення поняття «правосуб'єктність» міститься у Великому енциклопедичному юридичному словнику. Згідно зі словником, правосуб'єктність – це спроможність фізичних та юридичних осіб у встановленому законом порядку бути суб'єктами права. Щодо юридичних осіб, зазначена спроможність виявляється в їх повноваженнях, а саме: у сукупності належних їм прав та обов'язків, наданих для здійснення належних функцій [19, с. 697].

На думку багатьох науковців періоду Радянського Союзу, поняття «правоздатність», «дієздатність» та «правосуб'єктність» вважались тотожними. А.В. Венедіктов вважав, що підстав для розмежування понять «правоздатність» та «дієздатність» не існує та визначав два цих поняття як здатність мати права та обов'язки, бути незалежним носієм та суб'єктом цих прав та обов'язків [20, с. 86].

Так, С.Ф. Кочек'ян вважав, що дієздатність є особливим видом правоздатності, тобто здатністю особи мати права на здійснення дій, результатами яких стають юридичні наслідки [49, с. 85].

А. К. Сергун визнавав існування поняття «правосуб'єктність», але поряд з тим не вважав за потрібне виділення правосуб'єктності окремим інститутом права, оскільки не бачив суттєвих підстав для цього. Ми вважаємо, що дане твердження є неоднозначним, з огляду на те, що передумовою виникнення процесуальних правовідносин є наявність правосуб'єктності, яка по своїй суті є правовим явищем, що визначає правовий статус суб'єктів процесу. Правосуб'єктність включає в себе правоздатність, дієздатність, а також суб'єктивні права та обов'язки.

На сьогоднішній день, з огляду на наукові роботи вчених сучасності, точка зору на зазначене питання змінилась, а тому поняття правоздатності, дієздатності та правосуб'єктності зазвичай розмежовуються. С.С. Алексєєв вказував, що правосуб'єктності відведено особливу роль у системі правового регулювання, тому що саме вона є основним знаряддям, за допомогою якого здійснюється утворення кола осіб, здатних бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, тобто суб'єктів провадження. Правосуб'єктність вважається початковим елементом на шляху до закріплення правових норм у соціальне життя, своєрідним суб'єктивним правом особи, яке знаходиться поза межами загальних відносин у галузі права. Що стосується правосуб'єктності в окремих галузях, то її відповідно обумовлює галузь законодавства, яка застосовується до особи, тим самим визначаючи коло правовідносин, у яких відповідна особа здатна брати участь [5, с. 380–381].

З точки зору теорії адміністративного права та процесу, правосуб'єктність – це існуюча поруч із правами та обов'язками окрема правова категорія, яка становить стале громадянське становище особи та відображає правову здатність особи бути носієм прав та обов'язків. Правосуб'єктність є передумовою набуття суб'єктивних прав. Зміст правосуб'єктності включає в себе набір суб'єктивних прав кожної особи [88, с. 535–536].

Зміст адміністративно-процесуальної дієздатності закріплено у статті 43 КАС України. Дане поняття детально розкриємо в підрозділі роботи «Повернення позовної заяви».

Здебільшого до суду звертаються процесуально дієздатні особи, однак трапляються випадки й протилежного. Так, Теплицьким районним судом Вінницької області повернуто позовну заяву ОСОБИ_1 до Теплицької районної ради, голови Теплицької районної ради, ОСОБИ_2 про визнання нечинним рішення, так як на думку суду у позивача, враховуючи положення ч.2 ст.171 КАС України, відсутня адміністративна процесуальна дієздатність для оскарження рішення Теплицької районної ради "Про внесення змін до рішення 2 сесії районної ради 6 скликання від 30 грудня 2010 року № 20 «Про районний бюджет на 2011 рік».

У подальшому дане рішення було скасовано ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду. Скасування мотивовано тим, що Теплицьким районним судом Вінницької області порушено вимоги статті 108 КАС України (попередня редакція) та гарантоване Конституцією право позивача на захист своїх прав та інтересів у суді, так як ухвалюючи рішення, суд не використав усіх визначених КАС України засобів захисту прав позивача, не з'ясував та не обґрунтував відсутність адміністративної процесуальної дієздатності у позивача для оскарження рішення сесії Теплицької районної ради "Про районний бюджет на 2011 рік". Апеляційний суд зазначив, що Теплицький районний суд зобов'язаний був залишити позовну заяву без руху, надавши таким чином можливість позивачу подати суду належні та допустимі докази виникнення обставин, а вже після цього вирішувати питання про відкриття провадження в адміністративній справі чи повернення позовної заяви позивачу [187].

На цьому прикладі ми можемо побачити, що існує тонка межа між наслідками подачі заяви процесуально недієздатною особою, а саме виникає питання: суддя повинен повернути заяву чи залишити без руху?

Іншим не менш показовим прикладом судової практики щодо

встановлення адміністративно-процесуальної дієздатності особи є справа № 203/3707/12. Так, ухвалою Вінницького районного суду Вінницької області від 18 квітня 2013 року адміністративний позов гаражно-будівельного кооперативу "Десна-Авто" до Деснянської селищної ради Вінницького району Вінницької області, за участю третіх осіб без самостійних вимог на стороні позивача – ОСОБА_1 та інших, треті особи без самостійних вимог на стороні відповідача – виконавчий комітет Вінницької районної ради Вінницької області, ОСОБА_2, ОСОБА_3 про визнання протиправним та скасування рішення селищної ради залишено без розгляду. Приводом для постановлення Вінницьким районним судом Вінницької області зазначеного рішення стало те, що позовна заява була подана не уповноваженою на ведення справи особою адміністративно-процесуальна дієздатність якої відсутня.

Оглядом матеріалів адміністративної справи суд першої інстанції зробив висновок про відсутність документів, що підтверджують державну реєстрацію юридичної особи – гаражно-будівельного кооперативу “Десна-Авто”, оскільки назви юридичної особи періодично змінювались: автокооператив “Десна-Авто”, кооператив “Десна-Авто”, гаражно-будівельний кооператив “Десна-Авто”.

Натомість суд апеляційної інстанції скасував ухвалу Вінницького районного суду Вінницької області, а справу направив для продовження розгляду до суду першої інстанції з огляду на відображені в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відомості про те, що дана юридична особа зареєстрована, як гаражно-будівельний кооператив “Десна-Авто” [188].

Таким чином, враховуючи вищевикладене, ми вважаємо, що правильним шляхом вирішення сумнівної ситуації щодо наявності чи відсутності у позивача адміністративної процесуальної дієздатності для оскарження вищезазначеного рішення відповідача є залишення позовної заяви без руху, надавши можливість позивачу надати суду належні та допустимі докази і після цього вирішувати питання про відкриття провадження в адміністративній справі чи повернення позовної заяви позивачу.

У випадку подачі позовної заяви представником наступним належним до розгляду питанням, яке необхідно буде з'ясувати після отримання позовної заяви суддею, буде повноваження представника [п.2 ч. 1 ст. 171 КАС України].

Одним із проявів принципу диспозитивності в адміністративному процесі є право сторін на ведення їх справи в суді представниками. Представник з належно оформленими повноваженнями може вчиняти усі процесуальні дії, що їх має право вчиняти ця особа від імені особи, яку представляє. Обмеження повноважень мають бути застережені у довіреності.

Найбільш широким за змістом аспектом, який перевіряє суддя при надходженні позову, є відповідність адміністративного позову вимогам, які встановлені статтями 160, 161, 172 КАС України. Вимоги до форми, змісту та структури позову нами розглянуто в розділі 2 даної роботи.

Наступним моментом, який неодмінно з'ясує суддя після одержання позову, є питання про належність позовної заяви до розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Відповідно статті 19 КАС України, публічно-правовими спорами, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, є такі:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації про оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спори про вилучення або примусове відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

9) спори про оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спори про формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) спори фізичних чи юридичних осіб про оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони", за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю;

12) спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України "Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень" [55].

Необхідно зазначити, що існують певні категорії публічно-правових справ, які не належать до юрисдикції адміністративних судів, а саме:

1) публічно-правові спори, що належать до юрисдикції Конституційного Суду України.

Згідно зі статтями 147, 150, 151 Конституції України, а також відповідно до статей 1, 7 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України є не тільки основним, а й єдиним органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у

передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України. Таким чином, він розглядає такі категорії справ:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

4) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

5) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;

6) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

7) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

8) вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137

Конституції України;

9) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України [120].

Законодавство України не передбачало наявності інституту персональної скарги особи до Конституційного Суду України. Проте законодавець, зважаючи на цю проблему, новим Законом України «Про Конституційний Суду України» усунув це недолік та ввів інститут конституційної скарги, яка є поданим до Суду письмовим клопотанням щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

2) публічно-правові спори, що належить розглядати в порядку кримінального судочинства.

Кримінальне судочинство – це врегульований нормами КПК України порядок діяльності органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду (судді) щодо порушення, розслідування, розгляду і вирішення кримінальних справ, а також діяльність інших учасників кримінального процесу – підозрюваних, обвинувачених, підсудних, потерпілих, цивільних позивачів і відповідачів, їх представників та інших осіб з метою захисту своїх конституційних прав, свобод та законних інтересів.

Спроможність особи оскаржити в судовому порядку процесуальні акти, дії чи бездіяльність органів дізнання, досудового слідства і прокуратури під час розслідування кримінальної справи робить захист прав і свобод людини ще надійнішим. При цьому необхідно дотримуватись передбаченого нормами КПК України порядку оскарження з огляду на те, що діяльність відповідних посадових осіб не може бути предметом оскарження у визначеному КАС України порядку, так як не належить до управлінської сфери;

3) публічно-правові спори з приводу накладення адміністративних стягнень.

Єдиний виняток з вищезазначеної норми становить стаття 221-1КУпАП, згідно з якою місцеві господарські суди, адміністративні суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185-3 КАС України [57].

Кодекс України про адміністративні правопорушення уповноважив загальні суди розглядати справи про адміністративні правопорушення, оскільки законодавством не передбачена можливість розгляду зазначеного виду спорів адміністративними судами.

Протокол про адміністративне правопорушення є лише підставою для подальшого вирішення питання про притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності відповідно до встановлених Кодексом України про адміністративні правопорушення вимог, оскільки протокол про адміністративне правопорушення і рішення суб'єкта владних повноважень не є аналогічними поняттями. З огляду на зазначене, справи про адміністративні правопорушення підлягають розгляду загальними судами у визначеному чинним законодавством порядку [173];

4) публічно-правові спори щодо відносин, які відповідно до закону та статуту (положення) громадського об'єднання віднесені до внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

З набуттям чинності Законом України «Про громадські об'єднання» втратив чинність Закон України "Про об'єднання громадян" від 16.06.92 р., який визначав поняття «об'єднання громадян». Введено в обіг нове поняття – «громадське об'єднання».

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [107].

Цей момент було враховано в новій редакції КАС України і змінено поняття "об'єднання громадян" на "громадське об'єднання".

Пункт 5 частини 1 статті 171 КАС України визначає, що після одержання

позовної заяви суддею, з'ясуванню підлягає питання про дотримання передбаченого законом строку звернення до адміністративного суду. У разі пропуску передбаченого законом строку суддя повинен з'ясувати чи є такий пропуск поважним, тобто чи достатньо підстав для визнання його таким [55].

Відповідно до статті 251 ЦК України, строком вважається певний проміжок часу, із закінченням якого пов'язана юридично значуща дія чи подія. Основний акцент робиться на юридичному факті, тобто дії чи події, які набувають юридичного значення із закінченням строку.

Під строком звернення до адміністративного суду розуміють строк, у рамках якого особа, яка наділена правом звернення до адміністративного суду з позовом, повинна його реалізувати з метою захисту законних прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин або з метою реалізації владних повноважень.

Глава 6 розділу I КАС України встановлює процесуальні строки адміністративного судочинства.

Процесуальні строки визначаються як встановлені в законі або судом строки, в межах яких вчиняються процесуальні дії. Виразом строків є визначення їх днями, місяцями і роками, а також вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати.

КАС України встановлює, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.

Строк звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи становить шість місяців. Перебіг такого строку розпочинається з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, якщо інше не встановлено законом.

Суб'єкт владних повноважень наділений правом звернення до адміністративного суду з позовною заявою протягом трьох місяців. Перебіг такого строку розпочинається з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог, якщо

інше не встановлено законом. КАС України та інші закони встановлюють суб'єкту владних повноважень деякі інші строки для його звернення до адміністративного суду.

Існують також так звані спеціальні строки для певної категорії справ. Так, для звернення до суду у справах, пов'язаних з публічною службою, встановлюється місячний строк.

Тримісячний строк з дня вручення рішення про результати розгляду скарги встановлюється для оскарження рішення при можливості досудового врегулювання спору.

Особливими є також строки по окремих категоріях термінових спорів. Зокрема, рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій оскаржуються у п'ятиденний строк із дня прийняття рішення, вчинення дії чи допущення бездіяльності (ч. 6 ст. 273 КАС України). Якщо такі події мали місце до дня голосування, то позов подається не пізніше двадцять другої години дня, що передує дню голосування.

Якщо протиправні рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, то строк для подання позову законодавством обмежено двома днями із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Щодо справ про уточнення списку виборців, то тут строк пов'язується з подією, яка має настати, а саме: позовна заява подається не пізніш, ніж два дня до дня голосування.

Граничним строком звернення з позовом про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань є 24 години до часу проведення заходів.

Відповідно до статті 123 КАС України, адміністративний позов, який подано після спливу передбаченого законом строку звернення до адміністративного суду, залишається без руху для надання особі 10-денного

строку для подання заяви про поновлення строку звернення до суду або зазначення підстав для поновлення строку.

Прикладом застосування даної норми є ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду по справі № 822/3692/17 від 26 грудня 2017 року, якою позовну заяву приватного підприємства «ВВ» до Хмельницької міської ради залишено без руху та надано строк 10 днів для подання заяви про поновлення пропущеного строку звернення до суду із зазначенням підстав для поновлення такого строку [216].

На даний момент визначено два наслідки пропуску строку звернення: до відкриття провадження – повернення позовної заяви; після відкриття провадження в адміністративній справі – залишення позовної заяви без розгляду.

На практиці суди, ухвалюючи рішення та застосовуючи наслідки пропуску звернення до суду, часто не з'ясовують обставин, коли позивач повинен був і мав можливість дізнатися про порушення своїх прав.

Так, наприклад, Вінницький апеляційний адміністративний суд ухвалою від 30 січня 2014 року по справі № 822/4828/13-а за позовом фізичної особи-підприємця ОСОБИ_1 до Управління Укртрансінспекції у Хмельницькій області про визнання протиправними та скасування постанов, скасував ухвалу Хмельницького окружного адміністративного суду, оскільки при постановленні оскаржуваного рішення обставини, що мають значення для справи, не були всебічно з'ясовані та досліджені, а саме: не встановлено час, коли позивач дізнався про порушення свого законного права [189].

До спеціальних строків залежно від суті позову можна віднести такі:

- строк звернення до суду щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності – десять днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, – десять днів з дня вручення такого рішення (постанови) (ч. 2 ст. 286 КАС України);

- позовну заяву з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця може бути подано до суду: у десятиденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів; у триденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій (ч. 2 ст. 287 КАС);

- строк звернення до суду, встановлений щодо спорів з приводу застосування адміністративно-господарських санкцій;

Стаття 250 ГК встановлює, що адміністративно-господарські санкції щодо суб'єкта господарювання можна застосувати протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше ніж через один рік з дня фактичного порушення відповідним суб'єктом встановлених законом правил здійснення господарської діяльності, крім передбачених законом випадків.

Якщо адміністративно-господарська санкція застосовується судом за зверненням суб'єкта владних повноважень, то суд повинен перевірити дотримання цього строку. Днем застосування санкцій у цій статті слід вважати день звернення до адміністративного суду з відповідним позовом;

- строк оскарження рішення податкового органу, а саме: відповідно до статей 56, 102 Податкового кодексу України платник податків має право оскаржити рішення податкового органу в будь-який момент після отримання такого рішення в межах 1095 днів.

Зміст права особи на звернення до суду визначається з урахуванням чинного на момент виникнення відповідного права законодавства.

Зворотна дія нормативно-правового акта є неприпустимою, оскільки нові положення та норми не можуть бути застосовані до правовідносин, які існували до них. З огляду на це, приписи новоствореного нормативно-правового акта або закону не змінюють обсягу наданих попереднім нормативно-правовим актом або законом прав.

Таким чином, тривалість строку звернення особи до суду та правила, за

якими обчислюється відповідний строк, встановлюються чинними на момент початку перебігу відповідного строку правилами.

Отже, зміни в законодавстві, яке регулює відповідні правовідносини, не впливають на тривалість строку звернення до суду та не змінюють його. З огляду на це, встановлений законом строк звернення до суду розпочинається і закінчується зважаючи на передбачену на момент початку перебігу відповідного строку тривалість.

Поряд з тим, протяжність строку звернення до суду не змінюється залежно від моменту реалізації права на позов. Таким чином, час фактичного пред'явлення позову не впливає на протяжність строку звернення до адміністративного суду [46].

Для суб'єктів владних повноважень встановлено дещо інший строк звернення до суду, перебіг якого розпочинається з дня виникнення підстав, які надають право на пред'явлення передбачених законом вимог суб'єкту владних повноважень. Таким чином, немає значення, коли саме цей суб'єкт дізнався про існування підстав для звернення до суду.

Останнє, що має з'ясувати суддя при отриманні позовної заяви, є питання про наявність інших передбачених КАС України та законом підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Зазначені дії судді ми розглянемо в наступних підрозділах роботи.

У справах, в яких відповідачами виступають фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності або відомості про статус підприємця щодо яких відсутні, передбачено спеціальний процесуальний порядок відкриття провадження. Передбачена спеціальна процедура перевірки достовірності адреси відповідача, яку позивач зазначив у позовній заяві. Метою встановлення зазначеного порядку є дотримання правил підсудності та забезпечення участі особи у судовому засіданні. Визначення підсудності адміністративної справи за правилами виключної або альтернативної підсудності не знімає із суду покладений обов'язок перевірки місцезнаходження відповідача.

Перевірку місцезнаходження відповідача суд здійснює шляхом звернення до належного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання офіційної інформації суду про зареєстроване місце проживання (перебування) особи, яка для суду має статус відповідача по справі.

Суд зобов'язаний звернутися не пізніше двох днів з дня надходження позовної заяви до суду. Законом не встановлено спосіб звернення до відповідного органу реєстрації місця проживання та перебування особи, а тому запит суду та відповідь на нього надсилаються рекомендованим повідомленням за допомогою поштового зв'язку. Це спричиняє зайві процесуальні затримки з огляду на строки поштової доставки.

Протягом трьох днів з дня отримання запиту суду відповідним органом реєстрації місця проживання та перебування особи має бути надана інформаційна довідка про місце проживання або місце перебування фізичної особи.

На практиці досить часто орган реєстрації підтверджує адресу шляхом відповідного запису на самому запиті суду і повертає його суду. Суд має законні підстави для повернення позовної заяви, якщо в результаті одержання інформації буде встановлено, що справа не підсудна відповідному суду.

Для юридичних осіб адреса, зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, є адресою для надсилання судової кореспонденції.

Цим самим законодавець утвердив схему перевірки відомостей про місце проживання (перебування) відповідача, наведених у адміністративному позові.

Якщо ж надана суду інформація є неповною та не дозволяє встановити зареєстроване місце проживання (перебування) фізичної особи, суд вирішує питання про відкриття провадження в адміністративній справі. Виклик даної особи до суду може здійснюватись через оголошення у друкованих засобах масової інформації.

Окрім відповідача, викликати до суду за допомогою розміщення інформації у засобах масової інформації можна також третіх осіб та свідків,

якщо у суду відсутня інформація про їх зареєстроване місце проживання (перебування) або місцезнаходження. При цьому всі можливі способи встановлення місця проживання (перебування) або місцезнаходження даних осіб мають бути використані (звернення до органів Національної поліції та адресно-довідкового бюро). Друкований орган, в якому належить розміщувати оголошення про виклик до суду, визначається Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 грудня року, що передує року розміщення цього оголошення.

Порядок визначення друкованого засобу масової інформації, в якому розміщуються оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб та свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 52 від 25.01.2006 року [132].

Д.Д. Луспеник підкреслює, що повідомлення через засоби масової інформації можна подавати у таких випадках: особа, яка є відповідачем по справі, умисно не отримує судову повістку; особа, яка є відповідачем по справі, злісно не з'являється до суду; особа, яка є відповідачем по справі, тимчасово відсутня за місцем проживання. Це означає, що зазначена норма може бути застосована лише у випадку, коли невідоме фактичне місце проживання, перебування чи роботи особи, яка викликається до суду. Про це можуть свідчити такі факти: відомості про зняття відповідача з реєстраційного обліку за місцем проживання; відомості про звільнення з місця роботи; набрало законної сили рішення суду про визнання відповідача таким, якому не належить право користування житловим приміщенням за відповідною адресою; відсутні відомості про фінансові звіти юридичної особи, яка припинила свою роботу [9, с. 172].

Малоймовірним є те, що відповідне оголошення у друкованому засобі масової інформації буде помічено відповідачем. А отже, зазначений спосіб повідомлення є не досить ефективним та не надто надійним. Створення електронного реєстру фізичних осіб з відомостями про реєстрацію місця проживання (перебування) та надання суду доступу до такого реєстру може

стати набагато надійнішим способом, а також сприятиме економії бюджетних коштів. Такий реєстр уже створено щодо фізичних осіб-підприємців на підставі Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" [111].

Сама процедура перевірки адреси відповідача є не дуже вдалою та ефективною. При цьому адміністративний процес на стадії відкриття провадження є більш ускладненим, зі збільшеними витратами на пошту та конверти, а отже: сприяє затягуванню вирішення справи по суті. Здійснення перевірки адреси ефективніше було б проводити у випадку повернення до суду повістки, надісланої відповідачу на зазначену у позовній заяві адресу.

Новелою законодавства є надання можливості судді з метою визначення підсудності користуватися даними Єдиного державного демографічного реєстру. Однак на даний момент можливості скористатися даним реєстром немає.

Відповідно до частини 8 статті 171 КАС України, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, яка залишена без руху або отримання судом інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи [55].

Аналізуючи зміни, які відбулися в законодавстві, можна констатувати, що збільшення строку для вирішення питання про відкриття провадження у справі з трьох до п'яти днів є абсолютним позитивом, який дасть можливість більш детально вивчити матеріали справи та вирішити необхідні питання.

Початком перебігу процесуального строку, в який адміністративний суду має вирішити питання про відкриття провадження у справі, вважається наступний день після дня надходження позовної заяви до суду або день, який є кінцевим днем наданого строку для усунення недоліків позовної заяви, та завершується на п'ятий день від дня початку перебігу цього строку. День, коли позовна заява з доданими матеріалами зареєстрована канцелярією суду, вважається днем надходження матеріалів до суду.

Вищий адміністративний суд України роз'яснив положення статті 107 КАС України (на даний момент це стаття 171 КАС України), вказавши, що строк для вирішення питання про відкриття провадження у справі процесуальним строком, а тому обчислюється в порядку обчислення процесуальних строків і починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок [55].

Останнім днем строку, який закінчується вказівкою на певний день, відповідно до КАС України, вважається цей день.

КАС України також передбачає, що у випадку, коли закінчення строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, останнім днем строку вважається перший після нього робочий день.

Положення статті 67 та статті 73 Кодексу законів про працю України вказують, що у випадку, коли святковий або неробочий день збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого. У такому випадку останнім днем строку для вирішення питання про відкриття провадження у справі буде день, який є наступним за таким перенесеним вихідним днем [56].

Наприклад, у разі подання до суду позовної заяви 19 грудня 2017 року останнім днем строку для вирішення питання про відкриття провадження у справі є 26 грудня 2017 року, оскільки 25 грудня 2017 року є святковим днем; у разі подання позовної заяви 06 січня 2016 року останнім днем строку для вирішення питання про відкриття провадження у справі є 11 січня 2016 року (07 січня 2016 року – святковий день (Різдво Христове) 08, 09, 10 січня – вихідні дні.

З приводу справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, правила обчислення строків на таку категорію справ не діють [73].

У випадку залишення позовної заяви без руху, питання про відкриття провадження або відмову у відкритті повинно вирішуватись протягом п'яти днів з дня закінчення строку, передбаченого для усунення недоліків позовної заяви. Зважаючи на терміни, в які здійснюється поштовий зв'язок, повернення позовної заяви з підстави неусунення недоліків позовної заяви, яку залишено без руху,

необхідно здійснювати через три дні після закінчення перебігу передбаченого строку.

Дострокове відкриття провадження у справі на практиці має місце у випадку, коли недоліки позовної заяви належним чином усунуті до настання наданого судом строку. Однак позивач може усунути недоліки позовної заяви частково до закінчення наданого судом строку, у такому випадку суд змушений очікувати закінчення наданого строку, так як позивач ще має змогу та час усунути решту недоліків.

Таким чином, після отримання суддею позовної заяви він повинен дослідити такі питання:

1) чи наділена особа, яка звернулася до адміністративного суду з позовом, адміністративно-процесуальною дієздатністю;

2) чи має законний представник належним чином підтверджені повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) чи подано позовну заяву відповідно до встановлених статтями 160, 161, 172 КАС України вимог;

4) чи належать вимоги, прописані в позовній заяві, до розгляду в порядку адміністративного судочинства;

5) чи подано адміністративний позов з дотриманням передбаченого строку, встановленого законом (чи достатніми є підстави для визнання пропуску строку поважними, у випадку подання адміністративного позову з пропуском встановленого законом строку звернення до суду);

6) чи відсутні інші передбачені КАС України та іншими законодавчими актами підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Від правильних та послідовних дій судді залежить доступ до правосуддя та захист прав та інтересів усіх учасників провадження у справі.

При позитивному вирішенні питання про відкриття провадження у справі суддя постановляє ухвалу.

Відповідно до статті 4 КАС України, ухвала – це письмове або усне

рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання [55, с. 6].

Частина 9 статті 171 КАС України встановлює вимоги, яким повинен відповідати зміст ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі, а саме: повинні існувати такі обов'язкові елементи:

1. Найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи (наприклад, Хмельницький окружний адміністративний суд; номер справи 822/5171/11; суддя Гнап Д.Д.).

Відповідно до Інструкції з діловодства в адміністративних судах, затвердженої наказом Державної судової адміністрації від 17 грудня 2013 року № 174, яка набрала чинності з 01 січня 2014 року, встановлено, що кожній адміністративній справі повинен надаватись єдиний унікальний номер, який формується автоматизованою системою автоматично в суді першої інстанції та залишається незмінним незалежно від проходження справи в інстанціях. Номер справи містить у собі код суду першої інстанції (перші три цифри), через дріб – номери відповідної справи за порядком у поточному році, через дріб – рік реєстрації справи (дві цифри) [118].

2. Ким і до кого пред'явлено адміністративний позов. Вказуються найменування сторін адміністративного процесу. Згідно з коментарем до КАС України, треті особи не зазначаються, так як на момент відкриття провадження їх може і не бути. Ця позиція є суперечливою і неоднозначною на практиці, оскільки сторони в позовній заяві, як правило, відразу вказують третіх осіб, оскільки останні, відповідно до статті 51 КАС України, мають права та обов'язки учасників справи, в тому числі право на отримання ухвали про відкриття провадження у справі з витягом про їх права та обов'язки.

Дана суперечливість частково вирішується в пункті 10 частини 9 статті 171 КАС України, згідно з яким в ухвалі про відкриття провадження зазначається строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при

відкритті провадження у справі [55].

Новелою законодавства є зазначення у вступній частині ухвали про відкриття провадження місцезнаходження (юридичних осіб) або місце проживання фізичних осіб. Зазначена вимога законодавства також є суперечливою, оскільки відбувається нагромадження змісту ухвали, а також зазначення персональних даних.

3. Предмет і підстави позову. Слід зазначити, що на практиці необхідність дотримання цієї вимоги призведе до збільшення часу на складання ухвали про відкриття провадження у справі, оскільки позовна заява може бути складена некоректно, її обсяг може сягати декількох десятків сторінок і чітко визначитися з підставами позову сам позивач може лише в судовому (підготовчому) засіданні. До внесення змін до законодавства 03 жовтня 2017 року обов'язковим реквізитом ухвали було зазначення змісту позовних вимог (узагальнених позовних вимог). Вважаємо, що цього було б достатньо і в цій частині формулювання статті треба змінити [22].

4. У зв'язку з існуванням двох нових видів провадження: загального і спрощеного, обов'язковим реквізитом ухвали про відкриття провадження є зазначення виду провадження, за правилами якого буде розглядатися справа.

Попередня редакція КАС України передбачала підготовче провадження, в межах якого, якщо суд вважав за необхідне, проводилося попереднє судове засідання. Хоча практиці попереднє судове засідання проводилося дуже рідко [51].

5. Дата, час і місце підготовчого судового засідання, якщо справа буде розглядатися за правилами загального провадження, і відповідно дата, час і місце судового засідання для розгляду справи по суті у спрощеному судовому засіданні з викликом (повідомленням) сторін. У справах загального провадження уже відсутня альтернатива і тут проведення підготовчого судового засідання є обов'язковою вимогою законодавства.

Тобто ми можемо говорити про два підвиди спрощеного позовного провадження: з викликом та без виклику сторін. Без виклику сторін

вирішуються справи незначної складності, вичерпний перелік яких встановлено у статті 263 КАС України, а саме:

1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, юридичних чи відміни державної реєстрації припинення осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію [55].

7. Новелою є вимога до вирішення в ухвалі про відкриття провадження заяв і клопотань позивача, які надійшли разом з позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику сторін. Суддя при вирішенні питання про відкриття провадження та до розгляду справи по суті вирішує всі подані клопотання одноособово. У випадку необхідності подання додаткових пояснень чи доказів клопотання вирішуються з викликом сторін.

8. У зв'язку із введенням нових видів заяв по суті справи, таких як відзив на позов, відповідь на відзив та заперечення, законодавець встановив вимогу до зазначення в ухвалі про відкриття провадження строків для подання цих

документів. Зокрема, строк для подання відзиву не може бути менше п'ятнадцяти днів з дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі. Для подання відповіді на відзив суд повинен встановити такий строк, 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. В цілому строк до підготовчого судового засідання з дня відкриття провадження у справі не повинен перевищувати 60 днів і лише у виняткових випадках для належної підготовки справи до розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи суду.

9. Веб-адреса сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, де учасники справи можуть отримати інформацію по справі, яка розглядається. На сьогоднішній день технічної можливості по отриманню інформації про справу на офіційних веб-сайтах судів немає, тобто зазначена вимога спрямована на майбутнє застосування після повного впровадження електронного суду.

10. У разі розгляду справи за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень в ухвалі про відкриття провадження повідомляється про наявні в суді матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді.

Ухвала про відкриття провадження у справі може містити також відомості про усунення недоліків позовної заяви, якщо вона була залишена без руху.

Існує ряд інших додаткових питань, які можуть бути вирішені ухвалою про відкриття провадження в ході підготовки справи до розгляду. Наприклад, уточнення позовних вимог та надання додаткових доказів; обов'язкова явка представників; надіслання копії позовної заяви прокурору для вирішення питання про вступ у справу; залучення до участі у справі перекладача, спеціаліста органу опіки та піклування. Зазначене не порушує прав та інтересів

сторін, а лише слугує економією часу в процесі розгляду справи.

Якщо ухвалою про відкриття провадження у справі вирішується питання про виклик свідка, суд попереджає свідка про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве показання чи відмову від давання показань на вимогу суду.

За наявності підстав в ухвалі про відкриття провадження робиться висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

Обґрунтування поважності причин пропуску строку має бути зазначено в мотивувальній частині ухвали, а висновок про визнання таких причин поважними – в резолютивній.

Існують особливості щодо змісту ухвали на порядку її направлення в окремих категоріях адміністративних справ. Так, у разі відкриття провадження в адміністративній справі по оскарженню нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача до опублікування оголошення про це у виданні, де даний акт було офіційно оприлюднено.

Також в ухвалі про відкриття провадження у справі вказується про наявність чи відсутність у суді технічної можливості слухання справи в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду.

За аналогією зі скороченим провадженням, спрощене позовне провадження, як особлива процесуальна форма розгляду справ незначної складності, направлене на спрощення розгляду адміністративних справ, дотримання розумних строків розгляду та значного розвантаження судів [25].

Існують випадки, коли по наведених у позовній заяві вимогах потрібно прийняти різні процесуальні рішення, у такому разі суд у частині одних позовних вимог може відкрити провадження у справі, а в частині інших – повернути, залишити без руху або відмовити у відкритті. Процесуально це потрібно оформлювати різними ухвалами.

Ухвала про відкриття провадження у справі підлягає оскарженню в частині підсудності, в іншій частині не оскаржується. Заперечення на неї можуть бути включені до апеляційної скарги на постанову суду.

На думку О. Г. Юшкевич, ухвала про відкриття провадження у справі належить до ухвал, які спрямовані на розв'язання загальних питань розгляду та вирішення спору у сфері публічно-правових відносин по суті. У будь-якому випадку зацікавлена особа не позбавлена права на оскарження кінцевого рішення, яке є вирішенням спору по суті, а тому ухвала про відкриття провадження жодним чином не порушує прав та інтересів сторін адміністративного процесу [227].

Апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, як один із принципів судочинства, крім передбачених законом випадків, встановлено пунктом 8 частини 3 статті 129 Конституції України.

Ухвали, які спрямовані на розв'язання загальних питань розгляду та вирішення спору по суті у сфері публічно-правових відносин, в юридичній літературі іменуються «процедурними», так як жодного впливу на кінцеве рішення вони не мають.

Учасники судового процесу, які оскаржують «процедурні» ухвали, часто недобросовісно користуються наданими їм процесуальними правами. Згідно з листом Верховного Суду України № 1/3.2 від 17.01.2005 року, відповідні суди зобов'язані відмовляти у прийнятті апеляційних чи касаційних скарг на ухвали суду, які оскарженню не підлягають. Таким чином, Верховний Суд України застеріг від недобросовісних дій учасників судового процесу, що затягують судовий розгляд справи та стають на заваді прийняття судом законного та обґрунтованого рішення в розумні строки. Зазначений лист Верховного Суду України вирішив по суті питання про прийняття апеляційних та касаційних скарг на ухвали, які не підлягають оскарженню [227].

Після прийняття рішення про відкриття провадження та постановлення відповідної ухвали, суд невідкладно надсилає її учасникам справи. При відкритті провадження у справі визначається коло осіб, яким має бути надіслана копія ухвали та які мають право брати участь у судовому процесі.

За змістом статей 174, 251 КАС України, надилання учасникам справи копії ухвали про відкриття провадження має бути здійснено протягом двох днів

дня її складення.

Попереднє законодавство містило вимогу про невідкладне надіслання ухвали про відкриття провадження. Цим самим законодавець не встановлював чітких часових меж. Невідкладним вважалось надсилання у день постановлення відповідної ухвали.

Необхідною для врахування вимогою є те, що сторони адміністративного процесу повинні мати можливість ознайомитись з ухвалою про відкриття та доданими до неї документами завчасно. Інформація, яка міститься у витягу про процесуальні права та обов'язки учасників судового процесу, надсилається разом з ухвалою про відкриття провадження. Зазначений витяг з метою економії створюється на зворотній стороні ухвали про відкриття провадження.

Поряд з ухвалою про відкриття провадження, суд зобов'язаний надіслати копію адміністративного позову з додатками учасникам справи. Частиною 2 статті 161 КАС України встановлено, що у випадку, коли позивачем виступає суб'єкт владних повноважень, обов'язок надсилання копії адміністративного позову з додатками належить йому. Кількість екземплярів копій позовної заяви та доданих документів мають бути пропорційні кількості відповідачів та третіх осіб. Ненадання зазначених документів є підставою для залишення позовної заяви без руху.

У випадку, коли відповідачем є іноземець чи особа без громадянства, суд повинен надавати їм документи мовою, якою вони володіють, або витребувати їх у позивача – суб'єкта владних повноважень [142].

Копія ухвали про відкриття провадження у справі з доданими документами надсилається рекомендованим поштовим відправленням із супровідним листом. Здійснення поштових відправлень суду є обов'язком канцелярії суду.

Необхідно зазначити, що хоча надіслання ухвали і не входить до обов'язків судді, слід обов'язково контролювати цей процес з метою вирішення справи в розумні строки.

Відкриття провадження, як і будь-яка інша процесуальна дія, тягне за

собою матеріально-правові та процесуально-правові наслідки.

Основним матеріально-правовим наслідком є те, що публічно-правовий конфлікт набув офіційного характеру, а існуюче на підставі оскаржуваного рішення зобов'язання вважається неузгодженим.

Основними процесуально-правовими наслідками, у свою чергу, є такі:

- поряд з виникненням адміністративно-процесуальних правовідносин, виникають процесуальні права та обов'язки, передбачені законом;
- учасники конфлікту у сфері публічно-правових відносин стають сторонами судового процесу;
- виникає передбачена законом можливість забезпечення адміністративного позову.

Таким чином, відкриття провадження, як кінцевий етап звернення до суду, який передує судовому розгляду, має суттєве значення для забезпечення гарантованого Конституцією України права особи на захист прав, свобод та законних інтересів у суді. Саме під час відкриття провадження у справі створюються умови та можливості для виникнення провадження у відповідному суді, що сприяє вирішенню публічно-правового спору по суті в рамках адміністративного процесу. Звернення заінтересованої особи до суду у встановленому законом порядку та існування умов для такого звернення і для судового захисту в цілому створює обов'язок для судді відкрити провадження у справі. Тільки після винесення ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі стає можливим виникнення по справі адміністративно-процесуальних правовідносин та їх поетапна зміна.

Відкриття провадження у справі – це заключний етап стадії звернення до суду та порушення адміністративного процесу, судовий захист порушених або оспорюваних прав, свобод та законних інтересів особи без якого є неможливим.

3.2. Повернення позовної заяви

Окрім передумов права на звернення до суду, коли таке право існує, необхідно також дотримуватися відповідних умов реалізації цього права (визначена підсудність, оформлені належним чином повноваження представника, відповідність позовної заяви визначеній формі та змісту, сплата судового збору у відповідному розмірі). У разі відсутності передумов права звернення до суду чи порушення умов реалізації цього права настають відповідні процесуальні наслідки. Відсутність передумов права на звернення до суду є перепорою для розгляду справи повноважним судом і, як наслідок, суддя повертає позовну заяву. У випадку недодержання умов реалізації права на звернення до суду суддя має право залишити позовну заяву без руху або повернути її заявникові при вирішенні питання про відкриття провадження у справі.

У даному розділі розглянемо одну із процесуальних дій на стадії прийняття позовної заяви – повернення позовної заяви.

Інститут повернення позовної заяви має суттєве юридичне значення в рамках дослідження питання реалізації права на позов. При цьому на державу покладається правовий обов'язок із забезпечення захисту прав, свобод, законних інтересів громадян від різного роду протиправних посягань та недопущення зловживання цим державним механізмом.

Необхідним у цьому розумінні є доктринальна та законодавча позиція щодо формату існування інституту повернення позовної заяви в адміністративному процесуальному праві України.

Аналіз природи інституту повернення позовної заяви дозволить виділити критерії дієвого механізму реалізації права на позов у адміністративному процесі.

У зв'язку з цим сьогодні в конституційно-правовому статусі особи велике значення набуває його суб'єктивне право на позов та одночасно встановлені

законом передумови права на пред'явлення позову, які повинні не тільки сприяти здійсненню цього права, але й забезпечувати реалізацію лише добросовісного права.

Зазначене питання в українській та світовій доктринах є важливим, оскільки межа між обмеженням права на позовний захист та недопущенням зловживання ним є ледь помітною.

Існування інтересу до зазначеної проблематики обумовлено в першу чергу великою кількістю позовів, що подаються різними суб'єктами правовідносин до суду. Як свідчить судова практика, нерідко звернення до суду мають характер зловживання, у цьому сенсі передбачення підстав недопущення таких зловживань у процесуальному законодавстві дозволить попередити необґрунтовані матеріальні та часові витрати судових органів.

Ми чітко можемо вказувати на зв'язок інституту повернення позовної заяви з належною реалізацією права на позов.

Стаття 8 Конституції України містить положення про те, що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [66]. Для того щоб зазначена норма не залишалась декларацією, необхідною є взаємодія практики застосування норм процесуального права, що відображає існуючі проблеми, та науки адміністративного процесу, що має завданням знаходити шляхи вирішення тієї чи іншої проблеми.

У цьому сенсі значення інституту повернення позову переоцінити важко, оскільки від застосування приписів статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України залежить реальний захист порушеного права та законного інтересу.

Як міра процесуального захисту, підстави повернення позовної заяви можна розглядати як умови, які необхідно виконати для реалізації права на судовий захист. Такі підстави не дозволяють здійснити право на захист суб'єктами, які не виконують встановлені законом правила, внаслідок чого можуть бути порушені права інших осіб.

Таким чином, суд, використовуючи норми статті 169 КАС України, не безапеляційно відмовляє у реалізації права на позов позивачеві, а тільки на підставі існування вичерпного переліку підстав і виключно у момент їх існування.

Повернення позовної заяви – це закріплене в ухвалі волевиявлення суду щодо відмови прийняти позовну заяву з підстав, визначених законом, яке не перешкоджає повторному зверненню до суду при усуненні тих перешкод, які стали підставою для повернення заяви [223].

Повернення позовної заяви можна визначити як процесуальну дію, яка завершує процедуру звернення до суду на стадії відкриття провадження без вирішення спору по суті, через неможливість її розгляду з підстав, які можуть бути усунуті особою, що звернулася до суду. Перелік зазначених підстав є вичерпним і таким, що не підлягає розширеному трактуванню та застосуванню.

Ознаками повернення позовної заяви є такі:

- 1) це процесуальна дія виключно на стадії відкриття провадження;
- 2) припиняє розгляд позовної заяви;
- 3) закріплюється в письмовій ухвалі суду;
- 4) застосовується суддею одноособово;
- 5) не вирішує правового спору по суті;
- 6) застосовується при наявності вичерпного переліку підстав;
- 7) не перешкоджає повторному зверненню до суду.

Враховуючи загальні функції права, можемо вважати, що повернення позовної заяви виконує інформативну, орієнтаційну та виховну функції.

Як вже зазначалося вище, для повернення позовної заяви необхідно існування визначених законом підстав. Детально розглянемо кожну з них.

Пунктом 1 частини 4 статті 169 КАС України першою підставою повернення позовної заяви визначено неусунення позивачем недоліків позовної заяви, яку залишено без руху [55].

Тобто поверненню позовної заяви передують залишення позовної заяви без руху ухвалою суду та вступу цієї ухвали в законну силу. Враховуючи те, що

ухвала про залишення позову без руху не може бути оскаржена, позовна заява повертається після закінчення строку на усунення недоліків.

Про наявність недоліків позовної заяви зазначається в ухвалі про залишення без руху і лише при неусуненні усіх перелічених недоліків позовна заява повертається.

Позивач може частково виконати ухвалу суду, не усунувши всі недоліки, що також є підставою для повернення позову.

У заяві про усунення недоліків позивач може обґрунтувати певні недоліки та помилковість висновків суду, що потрібно обов'язково враховувати та безпідставно не повертати позов. Наприклад, ухвалою суду зобов'язано позивача надати докази, які в нього відсутні.

Необхідно зазначити, що під час ухвалення судового рішення про повернення позовної заяви необхідно встановити факт одержання позивачем ухвали про залишення позовної заяви без руху у строк, достатній для усунення недоліків, пересвідчитись у дотриманні позивачем строку виконання ухвали про залишення позовної заяви без руху, враховуючи положення КАС України, відповідно до якого строк не вважається пропущеним, якщо позовна заява, скарга інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту або передано іншими відповідними засобами зв'язку до його закінчення [55].

Наприклад, ухвалою Хмельницького окружного адміністративного суду від 3 квітня 2012 року адміністративний позов про визнання дій неправомірними та скасування рішення про застосування фінансових санкцій, який було залишено без руху з підстав, визначених частиною 3 статті 106 та частиною 1 статті 108 КАС України, у зв'язку з несплатою судового збору, було повернуто позивачеві з помилково визначених в ухвалі підстав. Ухвалою про залишення позовної заяви без руху було встановлено достатній для усунення недоліків строк до 15 квітня 2013 року. Ухвалою від 17 квітня 2013 року позовна заява з доданими до неї матеріалами була повернута позивачу з підстав неусунення недоліків, визначених ухвалою про залишення позовної заяви без руху [211].

Під час перегляду судового рішення судом апеляційної інстанції було

встановлено, що заява про усунення недоліків позовної заяви з доданими до неї матеріалами була надіслана на адресу Хмельницького окружного адміністративного суду за допомогою поштового зв'язку в крайній день визначеного ухвалою суду строку – 15 квітня 2013 року. А отже, суд не зважав на необхідний для доставки документів засобом поштового зв'язку строк, а також на те, що передбачений на усунення недоліків позовної заяви строк не був пропущений позивачем.

Таким чином, суд апеляційної інстанції скасував ухвалу Хмельницького окружного адміністративного суду про повернення позовної заяви, а справу направив для продовження розгляду, оскільки останнім днем строку, який закінчується вказівкою на певний день, вважається цей день. Останній день строку триває до двадцять четвертої години, але якщо в цей строк слід було вчинити процесуальну дію в суді, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу. Строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами [186].

Подібні випадки часто зустрічаються у практиці судів, вони призводять до порушення прав особи на судовий захист та до затягування судового розгляду.

Наступна підстава повернення позовної заяви передбачена статтею 169 КАС України визначена таким чином: позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання [55].

В даному положенні відображено реалізацію принципу диспозитивності в адміністративному процесі, який дозволяє учасникам процесу самостійно та повною мірою користуватися процесуальними правами, визначеними КАС України. Різниця між інститутом повернення позовної заяви із вказаних підстав та інститутом відмови від позову зводиться суто до юридичних наслідків, оскільки при відмові позивача від позову він позбавляється права повторного звернення з тотожним позовом, а коли відкликає позовну заяву, таке право за ним зберігається.

Зазначена підстава є логічною та зрозумілою: ініціювання судового процесу здійснюється позивачем, а отже, у разі втрати юридичної заінтересованості чи з інших підстав позов може бути повернутий йому з його ж ініціативи. Суд не зобов'язаний перевіряти підстави відкликання позову, але це не стосується такого права позивача, як відмова від позову, оскільки відмова перешкоджає повторному зверненню до суду з таким самим позовом.

Заради справедливості варто зазначити, що позивачі часто зловживають правом на відкликання позову. Звернувшись з позовом, який буде розподілено судді, який з тих чи інших причин не «підходить» позивачу, він може неодноразово відкликати позов. Це створює непотрібне навантаження на судову систему України. Тобто за своїм змістом закон фактично надає особі, яка звертається до суду, можливість на власний розсуд обирати склад суду, який розглядатиме її справу.

Оскільки на практиці дуже часто існує недобросовісне користування та зловживання сторонами процесуальними правами, вважаємо зазначену підставу повернення позову непотрібною.

Зазначене зловживання можна усунути шляхом внесення змін до законодавства щодо судового збору, виключивши повернення позовної заяви як підставу повернення судового збору.

Необхідно зазначити, що законодавство чітко встановлює час, коли позивач має право звернутися із заявою про відкликання позову до суду, а саме: лише до відкриття провадження у справі. У випадку, якщо провадження у справі відкрито (винесено ухвалу про відкриття провадження), то заява про відкликання позову не підлягає задоволенню, в результаті чого суд ухвалює відповідне рішення. До внесення змін до процесуального законодавства відкликання позовної заяви після відкриття провадження у справі було підставою для залишення позовної заяви без розгляду. На сьогоднішній день позивач після відкриття провадження у справі не відкликає позов, а безпосередньо просить залишити його без розгляду.

Ще однією визначеною законодавством України підставою повернення

позовної заяви є подання позовної заяви особою, не наділеною адміністративною процесуальною дієздатністю.

Ініційований недієздатною особою процес є нікчемним та таким, що не створює подальших процесуальних наслідків для позивача [7, с. 53].

Фізичні особи, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, та фізичні особи до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь, мають право особисто використовувати та виконувати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи законним представникам (адміністративна процесуальна дієздатність), відповідно до частин 2, 3 статті 43 КАС України.

Відповідно до частини 1 статті 34 ЦК України, особа вважається повнолітньою, якщо вона досягла вісімнадцяти років. Однак ця підстава не є єдиною. У випадку реєстрації у встановленому законом порядку відповідним органом реєстрації актів цивільного стану шлюбу з фізичною особою, яка на момент його укладення не досягла вісімнадцяти років, дана фізична особа набуває процесуальної дієздатності з моменту реєстрації шлюбу. Розірвання такого шлюбу не позбавляє фізичну особу набутої дієздатності, але у разі визнання такого шлюбу недійсним з підстав, пов'язаних з протиправною поведінкою неповнолітньої особи, вона позбавляється набутої дієздатності.

Неповнолітня особа, якій надано повну цивільну дієздатність у встановленому ЦК України порядку, набуває також процесуальної дієздатності. Стаття 35 ЦК України встановлює матеріальні підстави надання повної цивільної дієздатності фізичним особам, а саме: повна цивільна дієздатність надається фізичним особам, які досягли шістнадцяти років і працюють за трудовим договором; неповнолітнім особам, які записані матір'ю або батьком дитини; фізичним особам, які досягли шістнадцяти років і які бажають займатися підприємницькою діяльністю.

Стаття 18 Сімейного кодексу України закріплює право на особисте звернення до суду за захистом свого права або інтересу. Матеріальна норма

зазначеної статті вказує, що кожен учасник сімейних відносин, який досяг чотирнадцяти років, має право на безпосереднє звернення до суду за захистом свого права або інтересу. Коментуючи цю норму, професор З. В. Ромовська зазначає: "Новелою цієї статті є надання дитині, якій виповнилося чотирнадцять років, цивільної процесуальної дієздатності. Така дитина має право самостійно подати позовну заяву на захист свого права або інтересу, зокрема позовну заяву про розірвання шлюбу чи визнання шлюбу недійсним, визнання батьківства, стягнення аліментів, скасування усиновлення чи визнання усиновлення недійсним. Така дитина має усі процесуальні права позивача у процесі. Вона може бути позивачем і відповідачем. Дитина, якій виповнилося чотирнадцять років, може сама звернутися до суду з заявою про надання їй права на шлюб (ст. 23 СК)".

Норми статті 23 Сімейного кодексу України передбачають право неповнолітніх батьків, які досягли чотирнадцяти років, на звернення до суду за захистом прав та інтересів своєї дитини.

Адміністративно-процесуальна дієздатність фізичних осіб прямо пов'язана з дієздатністю у матеріальних правовідносинах. Так, відповідно до ст. 32 ЦК, особи у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років володіють неповною цивільною дієздатністю, ст. 36 ЦК України регулює питання обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, а згідно з коментованою статтею неповнолітні особи можуть особисто здійснювати процесуальні права та виконувати свої обов'язки в суді у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. У решті випадків інтереси такої особи представляють у суді законні представники.

У випадку надання фізичним неповнолітнім особам можливості особисто брати участь у розгляді справи повноважним судом, суд має право залучити до розгляду справи законного представника неповнолітньої особи або особи з обмеженою цивільною дієздатністю. Така участь є необов'язковою та вирішується судом з огляду на обставини справи (значення справи для

неповнолітньої особи, складність справи та інше).

Враховуючи потребу збільшення законодавчої охорони прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, варто зазначити, що слушно було б залучати законних представників до участі в судовому розгляді справ будь-якої категорії, якщо вона стосується неповнолітніх осіб. Залучення законних представників неповнолітніх здійснюється за ухвалою суду.

Неповнолітня особа не наділена адміністративною процесуальною дієздатністю, проте якщо спір стосується її прав чи інтересів, то вона наділена адміністративною процесуальною правоздатністю і разом з тим є особою, яка бере участь у справі. Таким чином, стороною у таких справах є сам неповнолітній, а його інтереси у процесі буде представляти законний представник.

Органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи) наділені адміністративною процесуальною дієздатністю, тобто здатністю особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові [55].

Усім юридичним особам від моменту їх державної реєстрації до моменту припинення у встановленому законом порядку належить адміністративна процесуальна дієздатність. Інтереси юридичних осіб у суді представляють їх повноважні органи або представники, які мають право діяти в межах повноважень наданих їм законом, положенням або статутом.

Незалежно від того, чи є суб'єкт владних повноважень юридичною особою, йому належить адміністративна процесуальна дієздатність.

Важливим є час визнання особи недієздатною. Суд має право повернути позовну заяву за умови наявності достовірних відомостей про визнання позивача недієздатним до відкриття провадження у справі.

КАС України не містить вимогу до доведення факту належності дієздатності особі, яка звертається до суду, а тому при прийнятті позовної заяви

фактично неможливо встановити дієздатність позивача. Позовну заяву може бути направлено через засоби поштового зв'язку, що взагалі унеможливило встановлення факту звернення до суду недієздатною особою.

Єдине, за чим можна встановити обсяг дієздатності, є лише вік позивача. Проте позовна заява не містить відомостей про вік. Його можна лише встановити за копією правовстановлюючих документів особи, якщо вони додаються до позову. Зважаючи на зазначене, вважаємо за необхідне законодавчо визначити серед переліку документів, які додаються до позову, копії документів, які підтверджують особу позивача.

З перелічених вище обставин приходимо до висновку, що така підстава повернення позовної заяви як подання його недієздатною особою є недолугою та недоцільною.

Поряд з тим, стаття 240 КАС України визначає подання позовної заяви особою, яка не має адміністративно-процесуальної дієздатності, як підставу залишення позовної заяви без розгляду, а це свідчить про можливість вчинення такої процесуальної дії на стадії судового розгляду справи.

Адміністративно-процесуальної дієздатність юридичної особи прямо залежить від статусу юридичної особи в матеріальних правовідносинах. Якщо з позовом звертається організація, то суд за допомогою інформації з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців перевіряє чи має вона статус юридичної особи. Якщо ж позивачем є суб'єкт владних повноважень, суд, крім наявності статусу юридичної особи, перевіряє також підстави звернення до суду, визначені законом.

При наявності сумнівів щодо адміністративно-правової дієздатності провадження у справі необхідно відкрити, витребувавши при цьому потрібні суду докази у сторін. Якщо на стадії судового розгляду справи буде встановлено факт відсутності у позивача дієздатності, суд на підставі пункту 6 частини 1 статті 240 КАС України залишає позовну заяву без розгляду.

Адміністративно-процесуальну дієздатність, яка документально підтверджена, повинен мати також законний представник сторони.

На практиці судді допускають помилки при встановленні адміністративно-процесуальної дієздатності особи.

Наприклад, при зверненні до Хмельницького окружного адміністративного суду фізичної особи – підприємця Макарової О.В. з адміністративним позовом до виконавчої дирекції Хмельницького обласного відділення Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності про скасування рішення суд ухвалою від 30 вересня 2014 року у справі № 822/4134/14 повернув позовну заяву з доданими до неї матеріалами у зв'язку з тим, що особа, яка підписала дану позовну заяву, не мала повноважень на ведення справи [212].

Суд апеляційної інстанції скасував ухвалу Хмельницького окружного адміністративного суду, зазначивши, що у випадку наявності сумнівів щодо повноважень представника позивача на подання позовної заяви до суду та її підписання від імені позивача суд має залишити позовну заяву без руху, надавши достатній строк для приведення адміністративного позову у відповідність нормам КАС України шляхом подання до суду доказів, що підтверджують такі повноваження. У цьому випадку суд першої інстанції прийняв помилкове рішення повернути позовну заяву, передчасно зробивши висновок про відсутність у особи, яка подала та підписала позовну заяву, повноважень на ведення справи [183].

Таким чином, окремою підставою для повернення позовної заяви є непідписання позову або його підписання особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано.

Представники сторін в адміністративному процесі мають право брати у ньому участь на основі договору або закону.

Батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники або інші особи, які визначені законом, захищають у судовому процесі права, свободи, інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративно-процесуальна дієздатність, а також неповнолітніх осіб, як їх законні представники. Батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники або інші

особи, які визначені законом, захищають у судовому процесі права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративно-процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб та фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, як їх законні представники.

З метою захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, та осіб, які беруть участь у вирішенні спору в судовому порядку, суд може залучити до участі у справі їхніх законних представників.

У разі відсутності документа, який підтверджує повноваження представника у судовому процесі, або у випадку неналежного оформлення цього документа представник не допускається до участі у процесі. Необхідно зазначити, що у випадку відсутності належним чином оформленого документа, який підтверджує повноваження представника, судові рішення може бути скасовано, якщо буде встановлено факт того, що така особа брала участь у судовому процесі.

Стаття 244 ЦК України визначає, що довіреністю є письмовий документ, який видається однією особою іншій особі для представництва перед третіми особами [ст. 244 ЦК].

В науковій літературі з адміністративного процесу міститься загальне визначення поняття довіреність – це оформлений відповідно до чинних вимог закону документ, яким надається право на вчинення процесуальних дій. Довіреності класифікують на постійні і разові. Постійна довіреність – це документ, у якому передбачено право особи на вчинення будь-яких процесуальних дій по усіх цивільних справах. Разова довіреність – це документ, у якому передбачено право особи на вчинення будь-яких процесуальних дій у конкретно визначеній справі.

Строк довіреності визначається та прописується в самій довіреності. У випадку відсутності зазначення строку довіреність вважається дійсною до часу припинення її дії. Відповідно до статті 247 ЦК України, довіреність вважається

нікчемною, якщо відсутня дата її вчинення.

Відповідно до статті 245 ЦК України, форма довіреності повинна відповідати формі, в якій відповідно до закону має вчинятися правочин. Якщо довіреність видається у формі передоручення, вона обов'язково повинна бути нотаріально посвідчена.

Таким чином, довіреність може бути у звичайній письмовій формі або у нотаріально посвідченій. Якщо правочин потребує нотаріального посвідчення у встановлених законом випадках або існує певна домовленість сторін, наявність нотаріально посвідченої довіреності є обов'язковою умовою.

Стаття 59 КАС України передбачає нотаріальне посвідчення довіреності фізичної особи на представництво інтересів в адміністративному суді та ведення справи в цілому, а також посвідчення довіреності іншою особою у визначених законом випадках. Такими випадками є посвідчення довіреності посадовою особою підприємства, установи, організації, в якій довіритель працює, навчається, перебуває на службі, стаціонарному лікуванні, чи за рішенням суду або за місцем його проживання (перебування).

Цікавим нововведенням є можливість посвідчення довіреності протокольною ухвалою судді. Передбачено, що фізична особа може заявити клопотання про посвідчення довіреності, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія приєднується до справи. Насправді незрозумілим є механізм реалізації приписів цієї норми. Що саме має посвідчити суддя, в якій формі довіреність має бути підготовлена – залишається запитанням. Ми вважаємо, що доречною була б можливість усного уповноваження особи на представництво, яка б узаконювалася ухвалою судді, занесеною до протоколу судового засідання.

Довіреність фізичної особи, за зверненням якої прийнято рішення про надання їй безоплатної вторинної правничої допомоги, може бути посвідчена посадовою особою органу (установи), який прийняв таке рішення [51, с. 26].

Законодавство України не містить норми, яка закріплює порядок посвідчення довіреності та форми довіреності. Постанова Кабінету Міністрів

України від 15.06.1994 року № 419 "Про порядок посвідчення заповітів і доручень, прирівнюваних до нотаріально посвідчених" не передбачає порядок посвідчення довіреностей посадовими особами за місцем роботи, навчання або проживання.

Положення про Єдиний реєстр довіреностей містить норму, яка передбачає обов'язкову реєстрацію посвідчених нотаріусами довіреностей, виданих у порядку передоручення, а також припинення дії таких довіреностей в Єдиному реєстрі довіреностей [125].

Текст довіреності має містити відомості про місце та дату складання (підписання) довіреності, прізвище, ім'я, по батькові (повне найменування юридичної особи), місце проживання (місцезнаходження юридичної особи) як представника, так і особи, яку представляють, а в необхідних випадках і посаду, яку вони займають. Довіреності, які видані на ім'я адвокатів, мають містити відомості про статус та членство адвоката в адвокатському об'єднанні (у випадку якщо адвокат є членом такого об'єднання).

Поряд з тим, чинне законодавство України не передбачає вимоги зазначення у довіреності паспортних даних довірителя та повіреної особи.

За змістом попередньої редакції ст. 59 КАС України суд також належав до суб'єктів, що можуть посвідчити довіреність фізичної особи. Посвідчення довіреності здійснювалося за його рішенням, тобто у разі заявлення фізичною особою-довірителем клопотання про посвідчення судом довіреності на ведення справи в адміністративному суді суд ухвалою посвідчував таку довіреність.

Листом ВАС України від 24.02.2011 року № 274/11/13-11 детально розкрито процедуру посвідчення судом довіреностей на представництво інтересів у суді. Однак зазначене не можна здійснити на стадії прийняття позовної заяви, а тому такий позов не відповідатиме вимогам законодавства [72].

Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом (електронним цифровим підписом) уповноваженої законом, статутом або положенням посадової особи.

Документи, що підтверджують службове становище керівника та належні

йому повноваження, можуть слугувати підтвердженням прав представника юридичної особи. Як правило, службове становище можна перевірити за службовим посвідченням особи, наказом про призначення, протоколом про обрання на посаду, витягом з Реєстру підприємств та організацій України або витягом з торгового, банківського реєстру іноземної держави.

Повноваження керівника юридичної особи як її повноважного представника перевіряються за статутом цієї юридичної особи. Основна увага приділяється перевірці повноважень службовців, які не є керівниками виконавчого органу юридичної особи, а саме: повноважень заступників керівника або керівників структурних підрозділів тощо.

Якщо статутом не передбачено повноважень на ведення справи в суді від імені юридичної особи, то відповідно до закону такі повноваження належать виключно керівнику виконавчого органу юридичної особи.

Приклад неправильного застосування: ухвалою суду першої інстанції позовну заяву повернуто представнику у зв'язку з тим, що довіреність не передбачала за ним право підпису позовної заяви та подачі позову до суду.

Проте суд апеляційної інстанції скасував зазначену ухвалу як таку, що створює перешкоди судовому розгляду справи, порушуючи при цьому право на доступ до правосуддя. В ухвалі зазначено, що з тексту довіреності представника Красилівської ОДПІ Головного управління Міндоходів у Хмельницькій області вбачається, що його наділено правом представляти інтереси в усіх державних органах, установах, підприємствах, місцевих, апеляційних судах, вищих спеціалізованих судах, Верховному Суді України з усіма правами та обов'язками, а також правом підписувати усі процесуальні документи [185].

Якщо представником у судовому процесі виступає адвокат, то його повноваження підтверджуються довіреністю або виданим ордером. Закон України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" передбачає індивідуальну форму діяльності адвоката або форму діяльності у складі адвокатського бюро чи об'єднання [100]. За змістом статті 59 КАС України, ордер посвідчує повноваження адвоката як представника у випадку, коли він виданий

адвокатським об'єднанням, а також якщо він виданий індивідуально працюючим адвокатом особисто.

Законодавець виключив вимогу про те, що поряд з ордером адвоката має бути долучено витяг із договору, який засвідчується підписами обох сторін. У витягу мають бути зазначені повноваження адвоката як представника у судовому процесі та встановлені обмеження щодо вчинення дій у ході судового процесу, у разі їх існування. Даний документ є підтвердженням повноважень адвоката як представника у визначеному обсязі. Верховний Суд України зазначав, що обмеження повноважень представника на вчинення певної процесуальної дії мають бути прописані в довіреності чи договорі, а не у виданому ордері. На сьогоднішній день ця бюрократична формальність усунута.

Відповідно до статті 13 Закону України "Про міжнародне приватне право", документи, що видані уповноваженими органами іноземних держав у встановленій формі, визнаються дійсними в Україні в разі їх легалізації, якщо інше не передбачено законом або міжнародним договором України [121].

22 грудня 2003 року набула чинності Конвенція 1961 року, згода на обов'язковість якої надана Законом України від 10 січня 2002 року "Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів", відповідно до неї вимога легалізації іноземних офіційних документів скасовується.

Проставлення апостиля компетентним органом держави, в якій був складений відповідний документ, є не тільки основною офіційною процедурою, а й єдиною процедурою, яка в окремих випадках вимагається для посвідчення автентичності підпису, відбитки печатки або штампу, які скріплюють цей документ, та якості, в якій виступає особа, що його підписала. Проте у випадках, коли законами, правилами або практикою, діючими в державі, в якій представлено даний документ, або угодою між двома чи декількома договірними державами, скасовується або спрощується дана формальна процедура або сам документ повністю звільняють від легалізації – дотримання вищезгаданої формальної процедури не може вимагатись [64, стаття 3].

Апостиль можна проставити як на самому документі, так і на прикріпленому до документа аркуші. Зразок, якому повинен відповідати апостиль, додається до Конвенції (стаття 4 Конвенції), він повинен бути квадратної форми з довжиною сторін щонайменше 9 сантиметрів.

Припинення представництва за довіреністю відбувається в таких випадках:

- закінчення строку довіреності;
- скасування довіреності особою, яка її видала;
- відмова представника від вчинення дій, що були визначені довіреністю;
- припинення юридичної особи, яка видала довіреність; припинення юридичної особи, якій видана довіреність;
- смерть особи, яка видала довіреність, оголошення її померлою, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою, обмеження її цивільної дієздатності, смерть особи, якій видана довіреність, оголошення її померлою, визнання її недієздатною або безвісно відсутньою, обмеження її цивільної дієздатності [51, с. 28].

Ще однією підставою для повернення позовної заяви є наявність у провадженні цього адміністративного суду позову про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду (п. 5 ч. 4 ст. 169 КАС України) [55].

Причиною наявності такої підстави є закріплення КАС України правил альтернативної підсудності. У статтях 18, 19 КАС України містяться положення про те, що у визначених законом випадках позивачу надається право вибору суду для пред'явлення позовної заяви. Така альтернативна підсудність є своєрідною пільгою законодавця позивачам, оскільки надана з метою забезпечення доступності громадян до правосуддя. Часто позивачі зловживають зазначеною нормою, пред'являючи тотожний позов до суду. Якщо суд дізнався

про це на стадії відкриття провадження, то позов повертається. Якщо провадження відкрито, позовну заяву слід залишити без розгляду.

Як правило, на практиці, про існування тотожної справи можна дізнатися від відповідача уже після відкриття провадження.

Законодавцем змінено попередню редакцію цієї підстави повернення, а саме: раніше поверненню підлягала аналогічна позовна заява, подана до цього чи до іншого суду.

Може виникнути ситуація, коли одночасно обидва суди будуть розглядати справу.

Розгляд адміністративної справи один раз – це одна із засад адміністративного процесу. Розгляд і вирішення тотожних справ одночасно в різних судах суперечить загальним принципам правосуддя.

Тотожними є справи, в яких беруть участь ті самі сторони, однаковий предмет і підстави позову. Можуть існувати несуттєві розбіжності у викладі позову, однак це не свідчить про те, що позови різні. Суд, аналізуючи позовні заяви, кваліфікує справи як тотожні, що є підставою для повернення позову чи залишення його без розгляду.

Оскільки під час вирішення питання про відкриття провадження у судді відсутній обов'язок перевірки наявності тотожної справи, тому здебільшого йде мова саме про залишення тотожних позовів без розгляду.

На даний момент у судах існує автоматизована система діловодства, яка, принаймні, дає можливість перевірити наявність у провадженні суду аналогічної справи.

Про судові рішення в тотожній справі та про перебування такої справи у провадженні іншого суду суддя може дізнатися також з Єдиного державного реєстру судових рішень (www.reyestr.court.gov.ua).

Ознаками наявності справи у провадженні цього або іншого адміністративного суду є такі:

- тотожна справа розглядається тим самим судом першої інстанції;
- питання про відкриття провадження або відмову у відкритті провадження

у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду судом у тотожній справі судом не прийнято.

Статтею 22 Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах визначено, що у випадку порушення провадження у справі між тими самими сторонами, про той самий предмет і на тих самих підставах у судах двох Договірних Сторін, компетентних відповідно до цієї Конвенції, суд, що порушив справу пізніше, припиняє провадження [65].

Оскільки ч. 2 ст. 3 КАС України визначено, що якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору, тому суд при наявності ситуації, описаної у ст. 22 зазначеної Конвенції, повинен саме припинити провадження, хоча таке і не передбачено КАС України.

Шостою підставою для повернення позову є порушення правил об'єднання позовних вимог (крім тих випадків, коли є підстави для застосування положень ст. 172 КАС України), тобто випадків об'єднання і роз'єднання позовів.

Зі змісту зазначеного слідує, що загальні правила, дотримання яких допускає об'єднання позовних вимог, містяться у ст.172 КАС України [55]. Позовні вимоги можуть бути об'єднані в одній позовній заяві, лише якщо вони між собою пов'язані підставою їх виникнення; або якщо їх пов'язують подані докази; або якщо одні з них є основними, а інші – похідними від них. При цьому вказаний перелік є вичерпним.

Так, наприклад, до Окружного адміністративного суду міста Києва надійшла позовна заява, в якій були заявлені позовні вимоги щодо визнання протиправною бездіяльність Уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію Публічного акціонерного товариства "Комерційний банк "Надра" Стрюкової І.О. щодо неподання додаткової інформації до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб про ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, яким

необхідно здійснити відшкодування на підставі строкових банківських вкладів (деPOSITІВ) без поповнення, оформлених у рамках пакета послуг "Новий ПУ Базовий+" від 12.01.2015 за різними номерами та зобов'язання подати до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб додаткову інформацію про ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3 як вкладників ПАТ "КБ "Надра", яким необхідно здійснити виплату зазначеного відшкодування. Ухвалою від 04.01.2018 № 826/17861/17 зазначену позовну заяву повернуто внаслідок порушення правил об'єднання позовних вимог, а саме: наявні різні підстави виникнення та докази. Зокрема, кожний з позивачів будував правовідносини з банківською установою на підставі індивідуально укладеного договору, щодо кожного з них окремо приймалося рішення про виплату/відмову у виплаті відшкодування, а об'єднані вони лише спільною правовою позицією щодо донарахування позивачам гарантованої суми вкладу [202].

Ухвалою Миколаївського окружного адміністративного суду від 26.12.2017 № 814/2941/17 повернуто позовну заяву з підстав порушення правил об'єднання позовних вимог, а саме: заявлення позовних вимог до різних відповідачів та додання різних доказів [199].

Ухвалою Миколаївського окружного адміністративного суду від 19.12.2017 № 814/2858/17 повернуто позовну заяву з підстав порушення правил об'єднання позовних вимог, а саме: заявлення в межах однієї позовної заяви позовних вимог, щодо яких законом визначена виключна підсудність різним судам. Стратегія удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413, є нормативно-правовим актом. Тобто її можна оскаржити до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. При цьому оскарження правомірності дій Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області та зобов'язання їх вчинити і предметно, і територіально підсудні окружному адміністративному суду [197].

Позитивним є законодавче закріплення визначення похідної позовної вимоги як вимоги, задоволення якої залежить від задоволення іншої (основної) позовної вимоги (п.23 ч.1 ст.4 КАС України).

Загалом зазначимо, що повернення позовної заяви із вказаної підстави перебуває на стадії формування.

Ще однією підставою, яка є новелою законодавства, є повернення позовної заяви через відсутність підстав 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.

За змістом ст.23 Закону України «Про прокуратуру» можна зробити висновок про наявність тільки двох випадків, коли прокурор може представляти інтереси держави у разі наявності порушення або загрози порушення інтересів держави:

1) захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження;

2) відсутність такого органу.

У рішенні Конституційного Суду України від 08.04.1999 № 3-рп/99 вказано, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарюваннятощо.

Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у

статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств.

Зауважено, що "інтереси держави" є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [156].

Частиною 4 ст. 53 КАС України встановлено обов'язок прокурора у випадку звернення до суду в інтересах держави обґрунтувати в чому саме полягає порушення інтересів держави. Також зазначений правовий наслідок невиконання обов'язку – повернення позовної заяви.

Проте, зазначені вимоги не завжди дотримуються.

Ухвалою Полтавського окружного адміністративного суду від 09.01.2018 № 816/54/18 повернуто позовну заяву керівнику Кременчуцької місцевої прокуратури у зв'язку з необґрунтованням, яким чином порушені інтереси держави (потреби у здійсненні загальнодержавних дій) неприйняттям Кременчуцькою міською радою Полтавської області та Управлінням житлово-комунального господарства виконавчого комітету Кременчуцької міської ради на баланс дитячих майданчиків, розташованих на прибудинкових територіях будинків №79, 79-А, 81, 91-А по вулиці Київській в м. Кременчуці та проведення їх інвентаризації [207].

Прикладом застосування зазначеної підстави для повернення є також ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 09.01.2018 № 815/91/18, якою повернуто позовну заяву заступника керівника Одеської місцевої прокуратури № 3 в інтересах держави в особі Одеської міської ради до Департаменту державної архітектурно-будівельної інспекції в Одеській області про скасування реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації № ОД 142130360555 від 05.02.2013 року [200].

Вважаємо, що запровадження зазначеної підстави для повернення позовної заяви наближує національне законодавство до міжнародних стандартів, оскільки дозволяє уникнути абстрактного підходу до вирішення питання про участь прокурора в судовому провадженні та вирішує, наскільки участь прокурора в розгляді справи відповідає принципу рівності сторін, вивчаючи кожен спір окремо.

Як приклад наведемо рішення Європейського суду з прав людини у справі «Gregorio de Andrade v. Portugal» від 14.11.2006, де в п.38 зазначено, що держава несе відповідальність за дії або бездіяльність працівників прокуратури при виконанні ними службових обов'язків [163, с. 45].

Крім того, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Ferreira Alves v. Portugal» від 21.06.2007 наголошено, що не має значення, чи виступає прокурор як сторона у справі, оскільки він може вплинути на рішення суду, і такий вплив потенційно може бути не на користь заявника (п. 38) [163, с. 46].

Зазначена новела дозволить суду забезпечити реальне дотримання принципу процесуальної рівності.

Восьмою в переліку підстав для повернення позовної заяви визначена така: позовна заява повертається, якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного частиною другою статті 122 цього Кодексу.

Зазначена підстава вперше з'явилася в адміністративному процесі у зв'язку із внесенням змін до КАС України Законом України «Про судоустрій та статус суддів» № 2453-VI від 7 липня 2010 року [143]. Даний Закон також доповнив КАС України статтею, яка передбачала, що для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк [51].

Це означало, що в особи було право протягом місяця оскаржити рішення суб'єкта владних повноважень, яке може бути підставою для стягнення

грошових коштів. Поки зазначений строк не сплине, суб'єкт владних повноважень не зможе стягнути суму визначених зобов'язань.

Слід зазначити, що пункт 8 частини 4 ст. 169 КАС України спочатку містив посилання на частину 5 статті 122 Кодексу, яка встановлює місячний строк для звернення до суду у справах, що стосуються публічної служби.

Суди почали застосовувати місячний строк як підставу для повернення позовної заяви. Так, ухвалою Хмельницького окружного адміністративного суду від 19 грудня 2017 року повернуто позовну заяву Славутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області до державного підприємства "Ганнопільський спиртовий завод" у зв'язку з тим, що позовну заяву подано до закінчення місячного строку, наданого державному підприємству "Ганнопільський спиртовий завод" для оскарження розрахунку фактичних витрат на виплату та доставку пенсій за листопад 2017 року, на підставі якого заявлено вимогу про стягнення [217].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів» від 07.12.2017 [106] недолік щодо визначення строку було частково усунуто, а саме: встановлено, що строк, протягом якого суб'єкт владних повноважень не може звернутися до суду, визначається частиною другою статті 122 КАС України.

Вважаємо, що законодавець знову залишив проблемну норму, оскільки частина 2 статті 122 КАС України містить два абзаци, в першому з них встановлено шестимісячний строк звернення до суду, в другому – тримісячний. Як застосовувати дану норму – залишається незрозумілим. На нашу думку, законодавство знову треба змінювати шляхом зазначення, що вимогу про стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на рішенні суб'єкта владних повноважень, може бути заявлено після закінчення шестимісячного строку на оскарження такого рішення. Ці зміни слід внести до статті 122 КАС України і відповідно до цього змінити пункт 8 частини 4 статті 169 КАС України.

На сьогоднішній день практично відсутні приклади застосування даної норми. Прикладом застосування зазначеної підстави за старою редакцією КАС України є ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва, відповідно до якої позов Управління Пенсійного України у Дніпровському районі м. Києва до Товариства з обмеженою відповідальністю "Лір" про стягнення заборгованості зі сплати страхових внесків повернуто позивачеві. Досліджуючи матеріали позовної заяви, стає зрозумілим, що позивач, в особі Управління Пенсійного України у Дніпровському районі м. Києва, просить стягнути з відповідача, в особі Товариства з обмеженою відповідальністю "Лір", заборгованість зі сплати страхових внесків на підставі вимоги про сплату боргу № Ю-0057 від 01 серпня 2014 року. Судом встановлено, що вимога про сплату боргу, зазначена у матеріалах позовної заяви, направлена рекомендованим поштовим відправленням на адресу відповідача, але не вручена Товариству з обмеженою відповідальністю "Лір" з незалежних від позивача підстав. Таким чином, 09 вересня 2014 року зазначена вимога повернулась відправнику, що підтверджується відомостями з офіційного сайту УДППЗ "Укрпошта" в розділі "Відстеження поштових відправлень". Позовна заява надійшла до канцелярії суду 30 вересня 2014 року, у зв'язку з цим місячний строк для оскарження вимоги про сплату боргу не вплив на момент подання зазначеної позовної заяви до суду [203].

Розглядаючи іншу позовну заяву, подану Житомирською об'єднаною державною податковою інспекцією Головного управління Державної фіскальної служби у Житомирській області до фізичної особи-підприємця про стягнення податкового богу, ухвалою від 25 серпня 2015 року суддя Житомирського окружного адміністративного суду повернув вказану позовну заяву відповідачеві. Як слідує із матеріалів справи, позивач, в особі Житомирської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління Державної фіскальної служби у Житомирській області, звернувся до суду 19 серпня 2015 року, а податкова вимога, додана до матеріалів справи, датована 12 серпня 2015 року № 5985-25. З огляду на зазначене можна зробити висновок, що

позивач, звертаючись до суду з позовом про стягнення коштів платника податків, порушив строк, передбачений Податковим кодексом України [192].

Останньою підставою для повернення позовної заяви є випадки, передбачені ч. 2 ст. 123 КАС України, а саме: коли після залишення позовної заяви без руху для подання заяви про поновлення пропущеного строку звернення до суду або для обґрунтування поважності підстав поновлення строку звернення до суду, якщо таку заяву не буде подано у встановлений строк або підстави для поновлення строку будуть визнані неповажними, позовна заява повертається.

На сьогоднішній день поширена практика повернення позовних заяв за чисто формальними підставами. Причинами цього, як не прикро це констатувати, є некомпетентність деяких суддів; надмірна завантаженість; небажання здійснювати розгляд справи.

Це є ганебним явищем сучасної системи правосуддя і тому вважаємо за необхідне внести законодавчі зміни з метою посилення відповідальності за обмеження в такий спосіб доступу до суду.

При наявності одночасно декількох підстав для повернення позову суддя про це зазначає в ухвалі.

Оскільки вирішення питання про наявність підстав для повернення позову входить до стадії відкриття провадження, то з урахуванням приписів ч. 8 ст. 171 КАС України суддя повинен винести ухвалу про повернення позовної заяви протягом п'яти днів з дня надходження позовної заяви до суду. Про це зазначає також частина 5 статті 169 КАС України, яка додатково вказує, що п'ятиденний строк обчислюється з дня надходження позовної заяви або з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Копія ухвали про повернення позовної заяви не пізніше наступного дня надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї документами (ч.ч. 5, 6 ст. 169 КАС України) [55].

Науковцями неодноразово визначалося, що попереднє формулювання норми щодо повернення позовної заяви позивачу було неправильним, оскільки

повернення позовної заяви здійснюється не позивачеві, а саме особі, яка подала позовну заяву (зокрема, позивачу, представнику, прокурору). Нова редакція КАС України передбачає повернення позовної заяви саме особі, яка подала позовну заяву.

Особа, якій повернули позовну заяву (а не лише позивач) має право оскаржити ухвалу [67].

Необхідно акцентувати увагу, що при постановленні ухвали про повернення позовної заяви необхідно встановити факт одержання ухвали про залишення позовної заяви без руху у достатній для усунення недоліків строк, перевірити дотримання позивачем встановленого для виконання ухвали про залишення без руху строку, беручи при цьому до уваги положення частини 9 статті 120 КАС України, відповідно до яких строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку.

Після повернення позовної заяви, позивач наділений правом повторного звернення до адміністративного суду у визначеному законом порядку.

Суперечливим моментом є направлення копії ухвали про повернення позовної заяви особі, яка її подала, оскільки, як уже зазначалося, позовну заяву може подати й представник. Разом з тим із позовною заявою повертаються всі додані документи, що надає можливість позивачу повторно звернутися до суду. Якщо у позивача виникне бажання змінити представника, це позбавить його можливості безперешкодного звернення до суду.

Зазначений недолік може бути усунутий змінами до ч. 6 ст. 169 КАС України, друге речення якої слід викласти в такій редакції: «Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилається позивачу.»

Отже, повернення позовної заяви – це процесуальна діяльність судді на стадії відкриття провадження, якою зупиняється розгляд позовної заяви та вирішення справи по суті з підстав, прямо встановлених законом, з можливістю повторного звернення до суду.

3.3. Підстави для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі та її наслідки

Звернення особи до суду та розгляд адміністративних справ спрямовані на вирішення спору по суті. Однак не завжди, через наявність суб'єктивних або об'єктивних обставин, суд може ухвалити законне та обґрунтоване рішення. Інколи, уже в процесі прийняття позовної заяви, виникають обставини, які підтверджують неможливість або недоцільність подальшого розгляду справи. Одним із варіантів таких наслідків є відмова у відкритті провадження у справі.

З огляду на потребу забезпечення реалізації гарантованого Конституцією та законами України доступу до правосуддя питання відмови у відкритті провадження є найбільш актуальним.

Всі процесуальні галузі: адміністративний процес, цивільний процес і навіть кримінальний процес, визначають підстави для відмови у відкритті провадження, які є вичерпними та розширеному тлумаченню не підлягають.

Відповідно до статті 62 Господарського процесуального кодексу України, в редакціях з 01.03.1992 по 14.12.2017, суддя відмовляє не у відкритті провадження, а у прийнятті позовної заяви [26].

Вважаємо, що за теоретичним трактуванням, визначення «відмова у відкритті провадження» є більш вдалим, хоча відмова у прийнятті позовної заяви текстуально є більш доступною для сприйняття особами, які звертаються до суду. Зазначена позиція втілена у статті 175 Господарського процесуального кодексу України, викладеному в новій редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року №2147-VIII [104].

Чинне адміністративно-процесуальне законодавство України передбачає процедуру відмови у відкритті провадження у справі, пов'язану з неможливістю її розгляду за правилами КАС України, а також настанням об'єктивних

обставин, що виключають можливість розгляду справи по суті.

За своєю правовою сутністю відмова у відкритті провадження полягає у відмові прийняти адміністративний позов та порушити адміністративний процес у справі при наявності підстав, визначених Кодексом.

Теоретики цивільного процесу визначають відмову у відкритті провадження у справі як волевиявлення суду, яке міститься у постановленій ухвалі і полягає у відмові прийняти позовну заяву та порушити цивільний процес у справі при наявності підстав, визначених законом [223].

Зміст поняття «відмова у відкритті провадження» можна трактувати по-різному:

- як форму закінчення розгляду справи на стадії прийняття позовної заяви без розгляду справи по суті, з огляду на виявлення до відкриття провадження у справі обставин, з якими закон пов'язує неможливість судового розгляду справи;

- як один із видів ускладнення адміністративного судочинства, що полягає у нерозгляді по суті позовної заяви через наявність законодавчо встановлених підстав;

- як один із критеріїв (для заявника) визначення судочинства, в межах якого може бути розглянута позовна заява;

- як закінчення діяльності суду з розгляду адміністративної справи без ухвалення рішення по суті позовних вимог.

Із загальних характеристик та визначення поняття «відмова у відкритті провадження у справі» можемо виділити такі ознаки:

- є однією з форм закінчення розгляду справи;

- може виступати проміжним етапом реалізації особою права на судовий захист її прав, свобод та інтересів;

- відбувається лише на стадії прийняття позовної заяви;

- не допускає розгляду справи по суті судом, до якого надійшла позовна заява;

- допускається лише у передбачених законом випадках;

- оформляється письмовою ухвалою суду;

- перешкоджає повторному зверненню до суду, яким постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження.

Відмова у відкритті провадження – це виняток із загального правила, а тому зазначене питання чітко регулюється і дозволяється лише у передбачених випадках і за наявності підстав.

Слід зазначити, що в юридичній літературі відсутня класифікація підстав відмови у відкритті провадження, а тому пропонуємо свою класифікацію таких підстав.

Класифікація представляє собою спосіб знаходження та фіксування суттєвих якостей та властивостей об'єктів, що класифікуються. Під класифікацією прийнято розуміти поділ речей, предметів, явищ, фактів по групах (класах) відповідно до загальних (типових) ознак об'єктів, що класифікуються, в результаті чого кожен клас має своє постійне, визначене місце. Отже, завдання класифікації полягає в тому, щоб розподілити речі по групах у такому порядку, який буде найбільш корисним для пригадування речей і визначення їх властивостей [21].

Так, підстави відмови у відкритті провадження можна умовно поділити на три групи:

- звернення до суду є незаконним, тобто у позивача чи заявника відсутнє право на пред'явлення позову (заяви) до адміністративного суду (пункти 1, 2, 4 ч. 1 ст. 170 КАС України);

- звернення до суду є правомірним, але розглядати справу неможливо. Події, які перешкоджають відкриттю провадження, від суду і особи, яка звертається до суду, не залежать (пункт 3 ч.1 ст. 170 КАС України);

- спеціальні, які можуть бути застосовані виключно до окремих категорій адміністративних справ (ч.4 ст.283, ч.4 ст.284, ч.6 ст.290 КАС України).

Щодо першої групи підстав відмови у відкритті провадження, вони вказують на відсутність у заінтересованої особи передумов права на звернення до суду, у такому випадку справа не повинна прийматися до провадження адміністративним судом, а саме: позов не належить розглядати за правилами

адміністративного судочинства; наявність у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав таких, що набрали законної сили, рішення або постанови суду, ухвали про закриття провадження в адміністративній справі; наявність у провадженні цього або іншого суду справи про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

До 15 грудня 2017 року такої підстави як наявність у провадженні цього або іншого суду справи про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав не було, що певною мірою ускладнювало адміністративний процес. Збільшення переліку підстав значною мірою спростило роботу судді та унеможливило безпідставне затягування процесу.

Друга група вказує на правомірність звернення до суду, однак з незалежних від суду і сторін підстав, таких як настання смерті фізичної особи чи припинення юридичної особи, які не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, розгляд справи неможливий.

Для третьої групи характерні особливі підстави для відмови у відкритті провадження, які можуть бути застосовані до визначеного кола звернень до суду. Зокрема, суд відмовляє ухвалою у відкритті провадження:

1) за заявою органів доходів і зборів у випадках: заявлення вимоги, яка не передбачена ч.1 ст.283 КАС України; коли з поданих органами доходів і зборів до суду матеріалів вбачається спір про право;

2) у разі звернення Голови Служби безпеки України або його заступника з позовом щодо накладення арешту на активи, що 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 з вимогами, що не передбачені ч.1 ст.284 КАС України;

3) якщо подання про розгляд справи Верховним Судом як зразкової не

відповідає вимогам частин 1 та (або) 2 ст.290 КАС України, зокрема через значні розбіжності у їх фактичних обставинах, які унеможливають прийняття для них зразкового рішення.

Найпоширенішою підставою для відмови у відкритті провадження є та, коли позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства.

Суд, застосовуючи дану підставу для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, фактично вказує, що він не компетентний вирішувати вимоги поданої заяви, оскільки відповідно до статті 19 Конституції України він зобов'язаний діяти в межах повноважень, встановлених законом.

Позовна заява не підлягає розгляду за правилами адміністративного судочинства у випадку, якщо правовідносини, з приводу яких виник спір, не належать до публічно-правових або у спорі відсутній суб'єкт владних повноважень, або відповідний спір відсутній повністю, тобто розгляд справи за позовною заявою не належить до компетенції адміністративних судів, яка визначена статтею 19, враховуючи пункти 1 та 2 частини 1 статті 4, а також статті 21 КАС України.

Тим не менш суддя відкриває провадження в адміністративній справі в підсудній йому частині, відмовивши при цьому в решті позовних вимог, якщо лише частина позовної заяви не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства.

При цьому відмову у відкритті провадження у випадку, коли позовна заява не підлягає розгляду за правилами адміністративного судочинства, не може вважатися абсолютною формою закінчення розгляду справи. У даному випадку особа з метою реалізації права на справедливий суд може звернутися до суду з метою вирішення актуального для неї спору за правилами цивільного, господарського або кримінального судочинства. Тоді фактично винесення ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі відіграє роль проміжного етапу реалізації особою права на судовий захист та може стати початком трансформації звернення в межах належного судочинства з

урахуванням його процесуальних вимог.

Водночас і найбільші труднощі на цій стадії процесу виникають при визначенні судової юрисдикції.

На практиці питання про юрисдикцію справи (належність до компетенції адміністративних судів, визначеної статтею 19 КАС України) є досить неоднозначним. У більшості випадків, коли на стадії відкриття провадження виникали сумніви щодо порядку розгляду справи, вони відкривали провадження і з'ясовували це в попередньому судовому засіданні за участю сторін. Якщо після відкриття провадження у справі виявлялося, що справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, провадження у справі закривалося.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Загальними критеріями визначення судової юрисдикції є предметний (характер спірних правовідносин) і суб'єктний (суб'єктний склад цих правовідносин).

Юрисдикція адміністративних судів визначається:

1) суб'єктом правовідносин. Обов'язковим їх учасником є суб'єкт владних повноважень;

2) змістом правовідносин. Це відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням владних управлінських функцій, а також у зв'язку з формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Ці правовідносини можуть виникати не лише за участю суб'єкта владних повноважень.

Згідно з пунктом 7 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII, який набрав чинності з 30 вересня 2016 року, з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, Верховний Суд України, Вищий

спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України припиняють свою діяльність та ліквідуються у встановленому законом порядку [144]. Водночас, відповідно до пункту 8 Прикінцевих та перехідних положень зазначеного Закону, постановою Пленуму Верховного Суду від 30 листопада 2017 року № 2 «Про визначення дня початку роботи Верховного Суду» днем початку роботи Верховного Суду визначено 15 грудня 2017 року.

Таким чином, до 15 грудня 2017 року пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належав ВАС України, який відповідно до положень ч. 3 ст. 125 Конституції України в редакції до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 року № 1401-VIII був вищим судовим органом для спеціалізованих адміністративних судів. У разі, якщо питання підвідомчості по-різному врегульовано нормами матеріального і процесуального закону, застосовуються норми процесуального закону, які є спеціальними [47].

Пленум Вищого адміністративного суду України постановою від 20 травня 2013 року № 8 "Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів" роз'яснив, що за змістом частини другої статті 4 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення [126].

Частини 1, 2 ст. 19 КАС України визначають, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

В даному випадку ми маємо чотири об'єкти оскарження:

- нормативно-правовий акт;
- правовий акт індивідуальної дії;
- дія;
- бездіяльність.

Нормативно-правовий акт – це прийнятий відповідно до чинного законодавства уповноваженим суб'єктом у встановленій законодавством письмовій формі офіційний документ, який спрямований на врегулювання відносин, які виникають у суспільстві, та який містить правові норми, маючи при цьому неперсоніфікований характер і розрахований на багаторазове використання. Тобто нормативно-правовий акт – це письмовий документ, який прийнятий у встановленому законодавством порядку уповноваженим органом державної влади та містить правові норми.

Нормативно-правові акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях, і, як правило, розраховані на довгострокове та багаторазове їх застосування.

Натомість індивідуальні акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин. Загальною рисою, яка відрізняє ці акти від нормативних, є їх правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є їх конкретність, а саме: чітке формулювання визначених юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративних правовідносин, які видають такі акти; вирішення індивідуальних питань, що виникають у сфері державного управління за допомогою таких актів; очевидна визначеність адресата; виникнення обумовлених такими актами реальних адміністративно-правових відносин.

Вищий адміністративний суд акцентує увагу на тому, що однією з основних обов'язкових ознак нормативно-правового акта, правового акта індивідуальної дії, а також відповідних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є створення ними юридичних наслідків у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення [96].

Відповідно до вимог Закону України "Про звернення громадян", листом вважається надана державним органом відповідь, яка не містить у собі ознаки нормативно-правового акта та акта індивідуальної дії, а тому не визначається рішенням суб'єкта владних повноважень, з подальшими правовими наслідками, спрямованими на регулювання тих чи інших суспільних відносин, з обов'язковим характером для суб'єктів цих відносин. Таким чином, оскаржувана

відповідь не може бути предметом оскарження, оскільки вона не є нормативно-правовим актом або актом індивідуальної дії [180].

Прийняті суб'єктами владних повноважень (за винятком суду) рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності належать до правових актів індивідуальної дії.

Позитивним, на нашу думку, є закріплення в пунктах 18 та 19 ст.4 КАС України в редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року №2147-VIII визначень термінів «нормативно-правовий акт» та «індивідуальний акт».

Крім того, ч.2 ст. 264 КАС України визначено додаткові умови, наявність яких дає особі право оскаржити нормативно-правовий акт, а саме: приналежність особи звернення до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт. При цьому зазначене правило має бути застосоване і до осіб, які оскаржують правові акти індивідуальної дії. Зазначений висновок знайшов своє підтвердження в ухвалах Верховного Суду від 12 січня 2018 року у справі № 800/587/17 [176] та від 17 січня 2018 року у справі № 800/586/1717 [175].

Зазначена термінологічна та процесуальна визначеність слугує формуванню усталених підходів до розуміння вказаних вище термінів, тобто своєрідної статички у правозастосовчому полі, засвідчує наявність динаміки у процесуальному законодавстві шляхом закріплення в ньому реалій повсякденного життя.

Дія – активна поведінка суб'єкта владних повноважень (органу чи посадової особи). Об'єктом оскарження може бути як одноразова, так і триваюча дія (наприклад, арешт активів), яка порушує права чи інтереси позивача.

Бездіяльність – невчинення у встановлений законом строк дії, яку суб'єкт владних повноважень повинен вчинити. Бездіяльність – це, як правило, пасивна поведінка. Проте вона може поєднуватися із вчиненням інших дій, наприклад,

наданням відповіді про відмову, частковим або неналежним виконанням [68].

ВАС України зазначав, що позивач на власний розсуд визначає, чи порушені його права рішеннями, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Проте ці рішення, дії або бездіяльність повинні бути такими, які породжують, змінюють або припиняють права та обов'язки у сфері публічно-правових відносин [97].

Зокрема, акт перевірки не є нормативно-правовим актом чи актом індивідуальної дії, виходячи з положень ст. 17 КАС, а лише є засобом відображення юридичних фактів та не може бути предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства, відповідно до положень ч. 1 ст. 79 КАС України. Суддя відмовляє у відкритті провадження у справі, якщо заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства [97].

Акт перевірки та висновки, що містяться у даному акті, фіксують тільки сам факт проведення перевірки та її результати і не містять у собі будь-яких владних приписів і вимог, а тому не підпадають під ознаки рішення (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії) суб'єкта владних повноважень у сфері публічно-владних відносин у розумінні КАС України і не можуть бути предметом оскарження в адміністративній справі. Однак судами не враховується, що позивачем оскаржується не тільки рішення суб'єкта владних повноважень, а й фактичні дії його посадових осіб під час проведення ревізії, та безпосередньо яким чином відповідачем була визначена займана його підприємством площа орендованого приміщення, і висновки якої, на його погляд, порушують його права.

Таким чином, заявлені позовні вимоги підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, зважаючи на наявні аспекти та беручи до уваги факт того, що дії або бездіяльність службових осіб державної контрольно-ревізійної служби можуть бути оскаржені в судовому порядку (ухвала ВАС України від 29.06.2010 р., справа № К-3945/10) [182].

Підставою для відмови у позові, тобто захисті порушених прав, не може бути звернення за захистом порушеного права у сфері публічно-правових

відносин із зазначенням обраного способу, що, на думку суду, не приводить до захисту права. Керуючись статтями 7, 8, 11, частиною 4 статті 112, статтею 162 КАС України, встановивши факт порушення визначених законодавством вимог, суд, зобов'язаний захистити права, свободи та законні інтереси, самостійно обравши спосіб захисту, який зміг би гарантувати дотримання і захист прав, свобод та законних інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, коли такі порушення ще не припинені. Залежно від того, припинене порушення на момент вирішення спору чи ні, обирається відповідний спосіб захисту. Необхідним способом захисту, який імовірно обере суд при встановленні факту припинення протиправної поведінки з боку суб'єкта владних повноважень, може бути задоволення позовних вимог шляхом визнання дій протиправними або визнання відсутності повноважень в суб'єкта владних повноважень, яким здійснювалась протиправна поведінка. У випадку встановлення факту продовження з боку суб'єкта владних повноважень протиправної поведінки, належним способом захисту, який імовірно обере суд, може бути зобов'язання відповідача припинити протиправні дії (постанова ВС України від 24.01.2006 року).

Зауважимо, що в даному випадку доцільно розглядати ефективність обраного заявником способу захисту з огляду на положення ст.13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У п.145 рішення Європейського суду з прав людини від 15 листопада 1996 року у справі «Чахал проти Об'єднаного Королівства» (*Chahal v. the United Kingdom*) зазначено, що згадана норма гарантує на національному рівні ефективні правові засоби для захисту прав і свобод, що передбачаються Конвенцією, незалежно від того, яким чином вони виражені у правовій системі тієї чи іншої країни [8].

Врахування критерію ефективності в контексті дослідження обраного способу захисту на предмет досягнення ним максимального захисту порушених прав заявника у сфері публічно-правових відносин на даному етапі дозволить у подальшому виключити необхідність повторного звернення до суду та усуне формальний підхід як шлях до винесення ухвал про відмову у відкритті

провадження, які б порушували основоположні права людей.

Широкою категорією справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [55, ст. 3].

Існує безліч спірних питань з приводу розмежування підвідомчості спорів про публічну службу та трудових спорів, які розглядаються у порядку цивільного судочинства.

Пункт 2 ч.1 статті 19 КАС України є провідним при визначенні предмета адміністративного позову у спорах щодо проходження публічної служби, який може стосуватися рішення керівника органу державної влади про прийняття на публічну службу, притягнення до відповідальності, грошового утримання, результатів атестації, переведення на іншу посаду, забезпечення права особи на соціальний захист під час проходження служби, надання відпустки, звільнення з посади, зміни формулювання підстав звільнення з посади, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування шкоди, завданої неправомірним звільненням, та інше. Поряд з цим встановлення обсягу позовних вимог, що підлягають судовому розгляду, є диспозитивним правом позивача.

Визначальним при виокремленні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їхньої діяльності, відповідно до якого можна виокремити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час розгляду судових справ: а) діяльність на державних політичних посадах; б) професійна діяльність суддів; в) державна служба; г) служба в органах місцевого самоврядування; г) патронатна служба [98, с.133].

При розгляді спорів про проходження публічної служби критеріями

віднесення особи до категорії публічного службовця є такі: а) наявність запису у трудовій книжці особи про складення Присяги; б) наявність запису у трудовій книжці про присвоєння відповідного рангу; в) наявність виплати сум за ранг у загальній сумі заробітної плати. Важливо зазначити, що сукупність цих критеріїв є необов'язковою [98, с. 157].

У спорах про проходження публічної служби, позивачами можуть бути: претенденти на зайняття публічної посади; публічні службовці; особи, звільнені з публічної служби; особи, які отримали відмову у наданні попередньої роботи на публічній службі після звільнення з виборної посади.

Відповідачем у зазначених спорах є державний орган або орган місцевого самоврядування, на зайняття посади в якому претендувала особа, орган, з яким особа перебуває у відносинах публічної служби, або орган, з якого особу звільнено [98, с. 151].

Юрисдикція адміністративних судів поширюється також на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, оскільки вони також є публічно-правовими спорами.

Ця категорія справ є не надто поширеною.

Характерними ознаками справ цієї категорії є такі:

- особливий склад сторін: обидві сторони є суб'єктами владних повноважень. Зазначене не виключає участі у справі інших осіб, наприклад, прокурора чи третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору;
- змістом позову є встановлення наявності чи відсутності компетенції суб'єкта владних повноважень (п.5 ч.1 ст.5 КАС України).

У даному випадку слід враховувати, що адміністративний позов може містити вимогу щодо встановлення компетенції, однак, такі вимоги можуть мати місце у спорі між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (ухвала ВАС України від 13.07.2010 року, справа № К-35073/09) [172].

Підставою позову є перешкоди у реалізації компетенції позивача як

суб'єкта владних повноважень, у тому числі делегованих, які чиняться іншим суб'єктом владних повноважень.

Спір може виникнути з будь-яких питань, які стосуються компетенції суб'єкта: встановлення, зміна чи припинення владних повноважень, зміна порядку та способу її реалізації, матеріально-технічне забезпечення реалізації компетенції тощо. Водночас спір повинен стосуватися реалізації компетенції позивача.

Найчастіше компетенційні спори виникають за позовами органів місцевого самоврядування. Слід враховувати порядок звернення до суду з таким позовом.

Згідно з частиною 4 статті 71 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 року, органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить звернення до суду з позовом про визнання незаконними актів, прийнятих органами виконавчої влади, іншими органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, які створюють незаконні обмеження правам територіальної громади, а також повноваженням органів та посадових осіб місцевого самоврядування [122, п. 4 ч. 1 ст. 38].

Відповідно до пункту 15 частини 4 статті 42 цього Закону, сільський, селищний, міський голова звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються, зокрема, прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними

актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів [122, п. 30 ч. 1 ст. 43].

Голова районної, обласної, районної у місті ради за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів [122, п. 16 ч. 6 ст. 55].

Спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, розглядаються також у порядку адміністративного судочинства.

Адміністративним договором є спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- г) замість видання індивідуального акта;
- г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг (п.16 ч.1 ст. 4 КАС України) [55].

Необхідними ознаками адміністративного договору є такі:

- у будь-якому випадку стороною договору завжди є суб'єкт владних повноважень;
- відповідно до свого змісту, адміністративний договір – це угода, а не адміністративний акт, як вважають деякі науковці [75, с. 103]. Це є принциповим моментом з точки зору того, що основною ознакою будь-якої угоди є її

добровільний характер;

– зміст такої угоди нерозривно пов'язаний з владно-управлінськими функціями суб'єкта владних повноважень. Фактично лише реалізація суб'єктом владних повноважень саме адміністративної, а не цивільної, правової правосуб'єктності є невід'ємною ознакою адміністративного договору [79].

Із наведеного визначення вбачається, що необхідними ознаками адміністративного договору є суб'єктність, тобто однією із сторін договору є суб'єкт владних повноважень, та предметність – права й обов'язки учасників договору впливають з управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Ще на одну ознаку адміністративного договору вказує Верховний Суд України (постанова від 13.10.09 р.). Це – мета його укладання, якою є реалізація функцій держави, а саме: реалізація повноважень того чи іншого органу.

Ознаками адміністративного договору є такі:

- одна або дві сторони є суб'єктами владних повноважень;
- договір укладається у випадках та в порядку, передбаченому законом;
- права та обов'язки сторін впливають із владних управлінських функцій.

Адміністративними, зокрема, є договори:

- про розстрочення чи відстрочення виконання публічно-правових зобов'язань, в т. ч. зі сплати податків;

- між державним виконавцем і суб'єктом оціночної діяльності, зберігачем;

- між органами місцевого самоврядування про перерозподіл між собою окремих повноважень та власних бюджетних коштів;

- між територіальними громадами про об'єднання на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій;

- про місцеві запозичення, договори, виконання зобов'язань за якими забезпечено місцевими гарантіями, та договори про відшкодування витрат місцевого бюджету;

- про утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних

наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції;

- про передачу функції з управління об'єктами державної власності господарським структурам та уповноваженим особам;

- про передачу функції з управління корпоративними правами держави [80].

Переважну кількість справ адміністративної юрисдикції складають справи за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України, тобто за позовами органів державної податкової служби, територіальних підрозділів Пенсійного фонду України та інших фондів.

Суб'єкт владних повноважень може бути позивачем у справі лише у випадках, прямо передбачених Конституцією чи законом України. З цього випливає, що звернення до суду є способом реалізації компетенції такого суб'єкта, а тому повинно відбуватися в межах, у спосіб та в порядку, передбаченому законом. Суб'єкт владних повноважень звертається до суду не за захистом своїх порушених прав чи інтересів, а тому що законом передбачено такий спосіб здійснення повноважень.

Для обґрунтування права на звернення до адміністративного суду в інших випадках, крім спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, та спорів, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний послатися на спеціальне положення відповідного закону, яке уповноважує його звертатися до суду з позовом [171].

Право суб'єкта владних повноважень на звернення до суду повинно бути передбачено саме законом, а не будь-яким іншим нормативним актом.

Віднесення справи до юрисдикції адміністративного суду може бути здійснено нормами законів, наприклад ч. 2 ст. 74 Закону України "Про виконавче провадження" від 2 червня 2016 року встановлює, що рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби

щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб), у тому числі постанов державного виконавця про стягнення виконавчого збору, постанов приватного виконавця про стягнення основної винагороди, витрат виконавчого провадження та штрафів, можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом [102].

Так, у справі № 822/2397/16 за позовом Особа 1 до Першого відділу державної виконавчої служби міста Хмельницький Головного територіального управління юстиції у Хмельницькій області про скасування постанов, ухвалою Хмельницького окружного адміністративного суду від 01.12.2016 року відмовлено у відкритті провадження у справі. Зазначена ухвала була скасована Вінницьким апеляційним адміністративним судом 23.02.2017 року, оскільки позовна вимога про скасування постанови про стягнення виконавчого збору підлягає розгляду окружним адміністративним судом [184].

Зазначена позиція відображена також у п. 2 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року №5 "Про внесення змін до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 року №3 "Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби", де вказано, що при визначенні юрисдикції слід розуміти, що до розгляду адміністративними судами належать спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби по виконанню усіх виконавчих документів, окрім тих, для яких встановлено виключний порядок їх оскарження [122].

Цікавим прикладом є ухвала судді Уманського міськрайонного суду від 23.07.2015 року, якою відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі за позовом Особа 1 до Уманського міського відділу Управління МВС України в Черкаській області, в якій предметом спору було визнання протиправними дій Управління МВС України в Черкаській області по відмові в реєстрації досудового розслідування. Зазначена категорія справ належить до

кримінального судочинства [195].

Разом з тим, як уже зазначалося, ч. 5 ст. 21 КАС України встановлює, що вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір.

Це означає, що, оскаржуючи рішення суб'єкта владних повноважень, особа може заявити вимоги про відшкодування шкоди, завданої цим рішенням. Якщо ж вимога про відшкодування шкоди є єдиною позовною вимогою, без вимоги про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, такі позовні вимоги не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Зокрема, 20 жовтня 2015 року по справі № 2а-1723/10/2470 Вищий адміністративний суд України, розглядаючи касаційну скаргу Львівської митниці, підтвердив, що вимоги про зобов'язання вчинити дії правильно розглянуто у сукупності з вимогами про визнання дій протиправними [181].

Верховний Суд України підтримує зазначену позицію, про що зокрема зазначено в постанові від 18 червня 2013 року у справі за позовом Головного управління Пенсійного фонду України в Чернігівській області до Чернігівського обласного військового комісаріату про визнання протиправною бездіяльність та відшкодування суми зайво виплаченої пенсії.

У постанові Пленуму Верховного Суду України № 2 від 12 червня 2009 року «Про застосування норм Цивільного процесуального кодексу України при розгляді справ у суді першої інстанції» Верховний Суд України вказав, що, відповідно до приписів статей 55, 124 Конституції України будь-яка особа має право на звернення до суду лише за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, а під юрисдикцію судів попадають лише правові відносини.

Якщо ці дві умови недотримані, то справа не підлягає судовому розгляду і

у відкритті провадження слід відмовляти [117].

Розкриваючи поняття відмови у відкритті провадження, слід зазначити, що у разі відсутності права на звернення до суду суб'єктом владних повноважень, у випадках, прямо встановлених законом, це буде прямою підставою для відмови у відкритті провадження у справі.

Відмовляючи у відкритті провадження в адміністративній справі, суд зобов'язаний роз'яснити особі, яка звертається з позовом, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи. В ухвалі суду зазначається лише юрисдикція: цивільна, господарська чи кримінальна, в межах якої повинен вирішуватися спір.

Якщо заявлена вимога не має правового характеру, обов'язок про визначення юрисдикції відсутній, оскільки такі вимоги взагалі не розглядаються судами України. З цього приводу є різні погляди, зокрема деякі вчені зазначають, що це буде підставою для відмови у відкритті провадження лише тоді, коли захист права прямо заборонено законодавчими нормами. Якщо ж вимоги не є правовими, слід розглянути справу та відмовити по суті заявлених вимог. На противагу цьому стверджується, що такою поведінкою затягується судовий розгляд і порушується принцип процесуальної економії [159].

Однак слід враховувати й інші моменти. Якщо правова вимога не підлягає судовому захисту, вона фактично трансформується у незаконну через пряму заборону та неправову через відсутність права її пред'явити та вирішити. Якщо ж суд прийме до розгляду вимогу, яка не передбачена правом, застосувавши аналогію закону чи права, то така вимога стане правовою в розумінні її розв'язання та визнання державним органом – судом. З огляду на це можна стверджувати, що при прийнятті до розгляду такої категорії справ, суд, враховуючи можливість виходу за межі позовних вимог, а позивач, враховуючи можливість уточнення позову, роблять будь-які вимоги законними і сприяють можливості забезпечення всебічного судового захисту[32, с. 273].

Другою підставою для відмови у відкритті провадження у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що

набрали законної сили: постанова суду; ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; ухвала про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі) [55].

Зазначена підстава означає, що в аналогічному спорі наявна постанова суду, що набрала законної сили, або ухвали суду про відмову у відкритті провадження, про закриття провадження у справі (незалежно від підстав закриття), ухвали про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі) і це перешкоджає повторному зверненню до суду.

Слід враховувати, якщо питання про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку було вирішено до відкриття провадження, то це не є перешкодою для повторного звернення позивача до суду.

Тотожними є позови, в яких співпадають сторони, предмет і підстави. Якщо ж хоч один елемент змінюється, то уже не можна стверджувати про тотожність позовів і суддя не може відмовити у відкритті провадження у справі. Однак сторони можуть бути тотожними в силу посадових обов'язків.

Як приклад опишемо ухвалу Окружного адміністративного суду м. Києва від 17 лютого 2009 року по справі № 2а-1549/09/2670, залишеною без змін ухвалою апеляційного суду, якою суд відмовив у відкритті провадження в адміністративній справі за позовом особи до Міністерства оборони України про зобов'язання виконати рішення та забезпечити житлом на підставі п.2 ч. 1. ст. 109 КАС України, так як є рішення за аналогічним предметом і підставами за позовом позивача до Міністра оборони України. Тобто позови фактично є тотожними [193].

Слід зазначити, що тотожність зберігається при правонаступництві, так як правонаступник змінює попередника і всі дії, вчинені попередником, для нього є

обов'язковими.

Також про тотожність можна говорити при зміні розміру позовних вимог, якщо залишаються незмінними предмет та підстава позову.

Тотожність має місце і при пред'явленні позовів представниками чи органами державної влади, в межах наданих їм повноважень, в інтересах фізичних та юридичних осіб, якщо уже є рішення за вимогою самого суб'єкта спірних правовідносин.

На практиці про тотожні рішення стає відомо із системи діловодства, єдиного реєстру судових рішень або від відповідача. З метою дисциплінування заявників, їх процесуальним законодавством зобов'язано в позовній заяві зазначати власне письмове підтвердження про те, що ними не подано іншого позову (позовів) до одного й того самого відповідача (відповідачів), з тим самим предметом та з тих самих підстав. Якщо ж про наявність рішення між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав стане відомо після розгляду справи і набрання рішенням суду законної сили, то це є підставою для перегляду рішення за нововиявленими обставинами. Із заявою про перегляд рішення обов'язково мають звернутися лише особи, які брали участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. Суддя, якому стало відомо про нововиявлені обставини по розглянутій справі, не може ініціювати перегляд з власної ініціативи. Якщо ж звернення із зазначених підстав не було, то теоретично можна допустити існування двох рішень в одній справі.

Ну і останньою підставою для відмови у відкритті провадження є настання смерті фізичної особи чи припинення юридичної особи, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Зазначені правовідносини належать до матеріально-правової сфери. Так, згідно з нормами матеріального права можливе загальне (універсальне) правонаступництво – спадкоємство, припинення існування юридичної особи (ст. 1218; ч. 2 ст. 107 Цивільного кодексу України) [16].

Згідно зі ст. 1219 Цивільного кодексу України, не входять до складу спадщини права та обов'язки, що нерозривно пов'язані з особою спадкодавця, зокрема: особисті немайнові права; право на участь у товариствах та право членства в об'єднаннях громадян, якщо інше не встановлено законом або їх установчими документами; право на відшкодування шкоди, завданої каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; права на аліменти, пенсію, допомогу або інші виплати, встановлені законом; права та обов'язки особи як кредитора або боржника, передбачені ст. 608 Цивільного кодексу України [220].

Відсутність правонаступництва юридичної особи має місце лише у випадку її ліквідації, тобто повного припинення діяльності.

Відповідно до ст. 110 Цивільного кодексу України, юридична особа ліквідується:

1) за рішенням її учасників або органу юридичної особи, уповноваженого на це установчими документами, в тому числі у зв'язку із закінченням строку, на який було створено юридичну особу, досягненням мети, для якої її створено, а також в інших випадках, передбачених установчими документами;

2) за рішенням суду про ліквідацію юридичної особи через допущені при її створенні порушення, які не можна усунути, за позовом учасника юридичної особи або відповідного органу державної влади;

3) за рішенням суду про ліквідацію юридичної особи в інших випадках, встановлених законом, – за позовом відповідного органу державної влади [220].

Крім цього, ліквідація юридичної особи може відбуватись у результаті її банкрутства, яке полягає у визнанні господарським судом неспроможності боржника відновити свою платоспроможність за допомогою процедур санації та мирової угоди і погасити встановлені у порядку, визначеному Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14.05.1992 р. [103], грошові вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури.

Пункт 3 частини першої статті 170 КАС України є підставою для відмови у відкритті провадження у справі, якщо факт настання смерті фізичної особи чи

припинення юридичної особи, які звернулись із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, виявлено до постановлення ухвали про відкриття провадження. Так як цей строк є дуже коротким (як правило, 3 дні), ця підстава відмови у відкритті провадження застосовується вкрай рідко, оскільки встановлення таких обставин за такий короткий строк є неможливим. За цією підставою найчастіше відмовляли у відкритті провадження за позовами до фізичних осіб-підприємців про припинення підприємницької діяльності.

Так, ухвалою Хмельницького окружного адміністративного суду від 02 вересня 2015 року у справі № 822/4815/15 відмовлено у відкритті провадження за позовом Хмельницької об'єднаної Державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Хмельницькій області до фізичної особи-підприємця про припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця. У резолютивній частині рішення зазначено, що відповідно до витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, станом на 01 вересня 2015 року, підприємницьку діяльність фізичної особи-підприємця припинено на підставі довідки органу реєстрації актів цивільного стану про смерть фізичної особи [213].

Вищевказану підставу не можна застосувати у випадку смерті посадової або службової особи, як суб'єкта владних повноважень, або ліквідації органу, як суб'єкта владних повноважень із статусом юридичної особи, так як у зазначених випадках, швидше за все, наявні правонаступники.

Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду про відмову у відкритті провадження у справі від 12 листопада 2014 року слугує прикладом помилкового застосування зазначеної вище норми. Вказана ухвала була скасована ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду.

Рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду базувалось на тому, що діяльність відповідача, в особі фізичної особи-підприємця, станом на день звернення до суду вважалась припиненою, відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців [196].

Однак колегія суддів Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду вважала інакше, зазначивши, що існувала можливість здійснити заміну відповідача в особі фізичної особи-підприємця на відповідача в особі фізичної особи.

Поряд з тим податковий борг підлягає стягненню з фізичної особи, підприємницька діяльність якої припинена у встановленому законом порядку, через те, що фізична особа обліковується у контролюючих органах як фізична особа-платник податків, яка отримувала доходи від провадження підприємницької діяльності, навіть після державної реєстрації припинення підприємницької діяльності. Зазначена фізична особа зобов'язана здійснити остаточні розрахунки з податків від здійснення підприємницької діяльності в строки, передбачені законодавством, подати річну податкову декларацію за звітний рік, в якому проводилась реєстрація припинення підприємницької діяльності фізичної особи- підприємця, відповідному контролюючому органу [190].

Певний час ч. 1 ст. 109 КАС України містила ще одну підставу відмови у відкритті провадження у справі, яка була внесена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» № 1616-VI від 21 серпня 2009 року, а саме: суддя відмовляє у відкритті провадження у справі, якщо подана заява щодо протоколу територіальних (окружних) виборчих комісій про встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці" [107].

Рішенням Конституційного суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 зазначена норма визнана неконституційною, оскільки, згідно з частиною другою статті 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, а також і на правовідносини, які мали місце в процесі складання протоколів щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів

Президента України, а також протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці [157].

Відповідно до роз'яснень Пленуму Верховного Суду, викладених в пп.2, 7 постанови «Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції» від 12.06.2009 №2, не допускається відмова у відкритті провадження у справі з мотивів недоведеності заявленої вимоги, відсутності доказів, пропуску позовної давності та інших передбачених законом підстав.

Верховний Суд також зазначив, що пред'явлення позову до неналежного відповідача не є підставою для відмови у відкритті провадження у справі, оскільки можна здійснити заміну неналежного відповідача.

Цікавим прикладом відмови у відкритті провадження є ухвала Вищого адміністративного суду від 30 червня 2015 р. по справі № 800/218/15, в якій суд відмовив у відкритті провадження за позовом ОСОБА_1 до Верховної Ради України, треті особи – суддя Івано-Франківського міського суду, Вища кваліфікаційна комісія суддів України про визнання незаконною постанови в частині, оскільки оскаржувана постанова є правовим актом індивідуальної дії, яка породжує права та обов'язки тільки того суб'єкта, стосовно якого вона прийнята [179].

Суд зазначив, що право на захист – це самостійне суб'єктивне право, яке з'являється у володільця регулятивного права лише в момент порушення чи оспорення останнього. Таким чином, відсутність прав та обов'язків у будь-кого (крім судді Івано-Франківського міського суду), в тому числі і позивача, у зв'язку із оскарженою постановою Верховної Ради України не породжує для останнього права на їх захист, тобто права на звернення з таким позовом.

Разом з тим у п. 2 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 р. № 9-зп 1265 наголошено, що відмова суду у прийнятті позовних

та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене [158].

У випадку відмови у відкритті провадження по справі, за змістом Закону України «Про судовий збір», який регламентує правові засади справляння судового збору, сплачена сума судового збору повертається за ухвалою суду, в тому числі в разі відмови у відкритті провадження у справі (стаття 7) [141].

Суд, відмовляючи у відкритті провадження по справі, повинен уважно підійти до питання встановлення наявності підстав для такої дії, оскільки її наслідком є заборона повторно звертатися до суду з цією самою вимогою. Інакше кажучи, суд, помилково постановивши ухвалу про відмову у відкритті провадження по справі, зменшує шанси особи на захист свого права, свободи чи інтересу.

Суддя має право відмовити у відкритті провадження у справі лише з підстав, передбачених законом. Не допускається відмова у відкритті провадження у справі з мотивів недоведеності заявленої вимоги, відсутності доказів, пропуску строку позовної давності та інших непередбачених законом підстав.

Про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі суддя постановляє ухвалу (ч. 2 ст. 170 КАС України) [55]. Цікавим є те, що законодавець усунув попередню прогалину ч. 4 ст. 160 КАС України, яка не включала ухвалу про відмову у відкритті провадження до переліку ухвал, що викладаються письмово. На даний момент зазначений вид ухвали за змістом ст. 294 КАС України має оформлюватися в письмовій формі.

В ухвалі про відмову у відкритті провадження має бути зазначено: 1) найменування суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження у справі, номер справи; 2) ким і до кого пред'явлено позов; 3) зміст позовних вимог; 4) підстави, що перешкоджають відкриттю провадження, з посиланням на відповідну норму ст. 170 КАС; 5) роз'яснення про неможливість повторного звернення до адміністративного суду тієї самої особи, щодо якої постановлено

ухвалу про відмову у відкритті провадження, з таким самим адміністративним позовом; 6) у випадку, якщо заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства – роз'яснення позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи; 7) вказівка про невідкладне надсилання копії ухвали з позовною заявою та додатками особі, яка подала позовну заяву; 8) порядок та строки оскарження ухвали.

Якщо позовна заява в частині вимог підлягає розгляду адміністративним судом, а в іншій – ні, то суддя виносить ухвалу і про відкриття провадження в частині, яка підлягає розгляду, і про відмову у його відкритті, з підстав, визначених ст. 170 КАС України. Вважаємо, що це має бути два різних процесуальних документи, оскільки ухвали про відкриття провадження та відмова у відкритті мають різні реквізити, різний порядок оскарження (ухвала про відкриття провадження взагалі не оскаржується) та й в подальшому, у випадку оскарження ухвали про відмову у відкритті провадження, це полегшить розгляд справи та формування її матеріалів.

Згідно з ч. 5 ст. 170 КАС України, повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з таким самим адміністративним позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається [55]. Слід розуміти, що в даному випадку мова йде лише про адміністративні суди. Якщо справа підлягає розгляду в суді іншої юрисдикції, позивач, відповідно, може звернутися до місцевого загального чи господарського суду в порядку цивільного, кримінального чи господарського судочинства.

Вищий адміністративний суд України в листі від 06.08.2008 р. № 1367/100/13-08 зазначив, що наявність ухвали про відмову у відкритті провадження у зв'язку з тим, що заяву не належить розглядати в порядку цивільного судочинства, не може бути підставою для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі [135].

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі невідкладно надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами. Якщо до суду звернувся

представник чи державний орган в інтересах особи, позовна заява з доданими документами надсилається їм. Закон не вимагає направлення копії ухвали відповідачеві.

Ухвала про відмову у відкритті провадження може бути оскаржена особою, яка її подала, до апеляційного суду.

За роз'ясненнями Вищого адміністративного суду, викладеними в листі від 30.11.2009 р. № 1619/10/13-09 існує практика, коли при наявності акта суб'єкта владних повноважень, який не має обов'язкового характеру і статусу рішення в розумінні п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України, суди відмовлялися у відкритті провадження в адміністративній справі на підставі п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС [226].

Вважаємо це неправильним і таким, що обмежує доступ до правосуддя. На даний момент суди поступово відходять від цієї практики, розглядаючи справи по суті і при наявності зазначених випадків, як правило, відмовляють у задоволенні позову.

За змістом частини 6 статті 7 КАС України при вирішенні справи допускається застосування аналогії закону і аналогії права, які є способами подолання прогалин у праві.

Інститут закриття провадження у справі, який регламентований статтею 238 КАС України, за своєю природою та правовими наслідками є аналогічним відмові у відкритті провадження.

Відповідно до пункту 4 частини першої статті 238 КАС України, суд закриває провадження у справі, якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду про закриття провадження у справі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. У зазначеній статті перелік ухвал, наявність яких може бути як підставою для закриття провадження у справі, як і для відмови у відкритті провадження, обмежено лише однією ухвалою.

Таким чином, відмова у відкритті провадження – це форма закінчення розгляду справи на стадії прийняття позовної заяви без розгляду справи по суті, з огляду на виявлення до відкриття провадження у справі обставин, з якими

закон пов'язує неможливість судового розгляду справи.

Відмова у відкритті провадження є певним ускладненням адміністративного судочинства, що полягає у нерозгляді по суті позовної заяви через наявність законодавчо встановлених підстав.

У підсумковому розумінні відмова у відкритті провадження – це закінчення діяльності суду з розгляду адміністративної справи без ухвалення рішення по суті позовних вимог.

Висновки до розділу 3

1. Судовий процес розпочинається з моменту реєстрації справи та передачі її визначеному судді для вирішення питання про відкриття провадження у справі.

2. Суддя в цілому оцінює позовну заяву і дотримання вимог КАС України при її оформленні. Після отримання суддею позовної заяви він повинен дослідити такі питання:

1) чи наділена особа, яка звернулася до адміністративного суду з позовом, адміністративно-процесуальною дієздатністю;

2) чи має законний представник належним чином підтверджені повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) чи подана позовна заява відповідно до встановлених статтями 160, 161 КАС України вимог;

4) чи належать вимоги, прописані в позовній заяві, до розгляду в порядку адміністративного судочинства;

5) чи подано адміністративний позов з дотриманням передбаченого строку, встановленого законом (чи достатніми є підстави для визнання пропуску строку поважним, у випадку подання адміністративного позову з пропуском встановленого законом строку звернення до суду);

6) чи відсутні інші, передбачені КАС України та іншими законодавчими

актами, підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

3. Стадія відкриття провадження у справі прямо пов'язана із прийняттям адміністративного позову до провадження, визначеним суддею, та передбачає початок здійснення визначених законодавством дій на даній стадії процесу. Тобто відкриття провадження – це окрема стадія судового процесу, особливістю якої є її безпосередній зв'язок із наявністю у позивача права на позов та дотримання встановлених нормами КАС України процесуального порядку реалізації такого права.

4. Стадія відкриття провадження у справі включає в себе дії особи, яка подає позовну заяву до суду, і дії судді, які відбуваються після прийняття заяви до провадження. Дані дії направлені на встановлення умов, підстав та порядку реалізації права особи, що звертається до суду за судовим захистом.

5. Інститут повернення позовної заяви має суттєве юридичне значення в рамках дослідження питання реалізації права на позов. Так, підстави для застосування зазначеного інституту є одночасно й умовами для його незастосування. Водночас наявність підстав для застосування інституту повернення є своєрідним захистом для осіб, чий права можуть бути порушені внаслідок невиконання суб'єктами звернення до суду законодавчо встановлених вимог.

6. Суд, повертаючи позовну заяву, не безапеляційно відмовляє у реалізації права на позов позивачеві, а тільки на підставі існування вичерпного переліку підстав і виключно у момент їх існування.

7. Повернення позовної заяви можна визначити як процесуальну діяльність судді на стадії відкриття провадження, якою зупиняється розгляд позовної заяви та вирішення справи по суті з підстав, прямо встановлених законом, з можливістю повторного звернення до суду.

8. Ознаками повернення позовної заяви є такі:

- 1) це процесуальна дія виключно на стадії відкриття провадження;
- 2) припиняє розгляд позовної заяви;

- 3) закріплюється в письмовій ухвалі суду;
- 4) застосовується суддею одноособово;
- 5) не вирішує правового спору по суті;
- 6) застосовується при наявності вичерпного переліку підстав;
- 7) не перешкоджає повторному зверненню до суду.

9. Повернення позовної заяви виконує інформативну, орієнтаційну та виховну функції.

10. Зміст поняття «відмова у відкритті провадження» можна розкрити з різних аспектів:

- як діяльність судді у процесі прийняття позовної заяви по остаточному припиненню розгляду справи по суті, з огляду на виявлення до відкриття провадження підстав, які унеможливають розгляд справи;

- як один із видів ускладнення адміністративного судочинства, який закріплюється в ухвалі суду та полягає у нерозгляді по суті позовної заяви.

11. Із загальних характеристик та визначення поняття «відмова у відкритті провадження у справі» можемо виділити такі ознаки:

- є однією з форм закінчення розгляду справи;
- відбувається лише на стадії прийняття позовної заяви;
- не допускає розгляду справи по суті;
- допускається лише у передбачених законом випадках;
- перешкоджає повторному зверненню до суду;
- оформляється письмовою ухвалою суду.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено узагальнення теоретичних знань та вирішено наукове завдання, яке втілюється у з'ясуванні та розкритті сутності й етапів стадії звернення до суду в порядку адміністративного судочинства як комплексного поняття, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в цій сфері і практики його застосування. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Звернення до адміністративного суду – це сукупність дій, спрямована на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, яка полягає в підготовці, поданні позовної заяви до суду та прийнятті її судом. Це багатоелементне поняття, до складу якого входять: право на судовий захист; підготовка адміністративного позову; пред'явлення адміністративного позову; прийняття адміністративного позову судом.

2. Підготовка адміністративного позову – це завжди активна діяльність, яка спрямована на оформлення процесуально правильного документа для подачі його до суду. Ця діяльність може відбуватися двома шляхами: 1) пошук компетентного правника (адвоката), який надасть допомогу у складанні адміністративного позову; 2) самостійне складання та оформлення адміністративного позову.

3. Пред'явлення позову – це процес, який реалізується через подання до суду позовної заяви, яка є формою (зовнішнім виразом) позову. Подаючи позовну заяву, суб'єкт звернення ініціює адміністративно-процесуальні відносини і створює обов'язок суду розглянути позов та у випадку дотримання всіх вимог вирішити спір.

4. Заключним етапом звернення до суду є прийняття адміністративного позову, який полягає у з'ясуванні суддею обставин, які дають можливість розглянути позов по суті або вирішити питання про неможливість розгляду справи. Дії з підготовки, подання позовної заяви та прийняття її судом є послідовними і лише у своїй сукупності відображають зміст та реалізацію права

на звернення до суду, що є стадію адміністративного процесу. Ця стадія завершується винесенням документально оформленого рішення, яке може бути проміжним – відкриття провадження у справі чи залишення без руху, так і кінцевим, наприклад, відмова у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви.

5. Суб'єктом звернення до суду є особа, яка вважає, що її права, свободи чи законні інтереси порушено, і звертається самостійно або через уповноважені органи до суду, а також суб'єкти владних повноважень у випадках, встановлених законом. У дослідженні проведено класифікацію суб'єктів звернення до адміністративного суду та проаналізовано зміст позовних вимог, з якими можуть звертатися до адміністративного суду суб'єкти владних повноважень.

6. Розкрито процесуальні особливості діяльності судді на стадії прийняття позовної заяви, запропоновано послідовність дій судді при отриманні позовної заяви. Сформульовано поняття залишення позовної заяви без руху – це процесуальна дія судді, направлена на зазначення позивачу на необхідність дотримання форми і змісту позовної заяви та порядку звернення до адміністративного суду; це особливий інститут адміністративного процесу, який сприяє дотриманню правил і вимог законодавства, встановленню процедур, які сприяють швидкому та якісному розгляду справи, захисту прав усіх учасників судового процесу. Виділено ознаки інституту залишення позовної заяви без руху, а саме: це обов'язково тимчасовий захід; застосовується на будь-якій стадії судового розгляду; здійснюється одноособово суддею; має роз'яснювальний характер; оформлюється окремим процесуальним документом – ухвалою; сприяє дисциплінуванню учасників процесу; прийняття заяви відбувається у день первісного її подання до суду, у випадку виправлення позивачем недоліків позовної заяви; повернення позовної заяви у випадку невиконання вимог ухвали про залишення позовної заяви без руху. З даних ознак та визначень сформульовано та детально охарактеризовано функції інституту залишення без руху: інформаційна, гуманістична, прогностична, орієнтаційна, регулятивна,

динамічна, дисциплінуюча, захисна,

7. Визначено поняття повернення позовної заяви – це процесуальна діяльність судді на стадії відкриття провадження, якою зупиняється розгляд позовної заяви та вирішення справи по суті з підстав, прямо встановлених законом, з можливістю повторного звернення до суду. До ознак повернення позовної заяви віднесено те, що ця процесуальна дія відбувається виключно на стадії відкриття провадження; припиняє розгляд позовної заяви; закріплюється в письмовій ухвалі суду; застосовується суддею одноособово; не вирішує правового спору по суті; застосовується за наявності вичерпного переліку підстав; не перешкоджає повторному зверненню до суду. Повернення позовної заяви виконує інформативну, орієнтаційну та виховну функції.

8. Запропоновано визначення відмови у відкритті провадження у справі, а саме як однієї з форм закінчення розгляду справи на стадії прийняття позовної заяви, з огляду на виявлення до відкриття провадження у справі підстав, які унеможливають розгляд справи.

Окреслено види, ознаки та функції інституту відмови у відкритті провадження. До ознак віднесено: є однією з форм закінчення розгляду справи; може виступати проміжним етапом реалізації особою права на судовий захист її прав, свобод та інтересів; відбувається лише на стадії прийняття позовної заяви; не допускає розгляду справи по суті судом, до якого надійшла позовна заява; допускається лише у передбачених законом випадках; оформлюється письмовою ухвалою суду; перешкоджає повторному зверненню до суду, яким постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження.

Запропоновано класифікацію підстав відмови у відкритті провадження. Так, підстави відмови у відкритті провадження можна умовно поділити на три групи: 1) звернення до суду є незаконним, тобто у позивача чи заявника відсутнє право на пред'явлення позову (заяви) до адміністративного суду (пункти 1, 2, 4 ч. 1 ст. 170 КАС України); 2) звернення до суду є правомірним, але розглядати справу неможливо. Події, які перешкоджають відкриттю провадження, від суду і особи, яка звертається до суду, не залежать (пункт 3 ч. 1 ст. 170 КАС України);

3) спеціальні, які можуть бути застосовані виключно до окремих категорій адміністративних справ (ч. 4 ст. 283, ч. 4 ст. 284, ч. 6 ст. 290 КАС України).

10. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на врегулювання проблемних аспектів звернення до адміністративного суду, зокрема пропонується внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України:

1) частину 5 статті 59 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити таким реченням:

«Копія (копії) документа (документів), що підтверджує (підтверджують) повноваження представника (представників), не може бути засвідчено особою, якій його (їх) видано»;

2) частину 2 статті 94 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити реченням такого змісту:

«Письмові докази (оригінали або копії) подаються належної якості, яка забезпечує можливість встановити їх зміст»;

3) частину 5 статті 94 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«5. Учасник справи, який подає письмові докази в копіях (електронних копіях), повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу письмового доказу.

Учасник справи підтверджує відповідність копії письмового доказу оригіналу, який знаходиться у нього, своїм підписом із зазначенням слів «Згідно з оригіналом», назви посади, особистого підпису особи, яка засвідчує копію, її ініціалів та прізвища, дати такого засвідчення»;

4) частину 2 статті 159 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«2. Заявами по суті справи є: позовна заява; заява органів доходів і зборів, відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву»;

5) статтю 269 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в

такій редакції:

«1. У справах, визначених статтями 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, заявами по суті справи є позовна заява, заява органів доходів і зборів та відзив на позовну заяву (відзив).

2. Копії позовної заяви або заяви органів доходів і зборів та доданих до них документів направляються відповідачу й іншим учасникам справи на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – електронною поштою, якщо така відома суду, або надаються для ознайомлення в судовому засіданні»;

б) частину 2 статті 161 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«2. Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання (надання, вручення) відповідачу (відповідачам) копії позовної заяви та доданих до неї документів. Копії позовної заяви та доданих до неї документів надсилаються відповідачу (відповідачам) рекомендованим листом з повідомленням про вручення з бланком опису вкладення. Доказом надання, вручення відповідачу (відповідачам) копії позовної заяви та доданих до неї документів є будь-яке письмове підтвердження відповідача (відповідачів) про отримання позовної заяви та доданих до неї документів.

Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви її копії, а також копії доданих до позовної заяви документів відповідно до кількості третіх осіб, вказаних суб'єктом владних повноважень у позовній заяві»;

7) частину 3 статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити таким чином:

«3. Недоліки позовної заяви усуваються шляхом подання заяви про усунення недоліків позову.

Заява про усунення недоліків позову повинна містити:

- 1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява;
- 2) прізвище, ініціали судді, який постановив ухвалу про залишення

позовної заяви без руху та надав строк для усунення недоліків позовної заяви;

3) повне найменування, яке включає організаційно-правову форму та назву (для юридичних осіб), або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб), або статус «фізична особа-підприємець», ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб-підприємців) позивача (позивачів);

4) місцезнаходження (для юридичних осіб та для фізичних осіб-підприємців) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб та для фізичних осіб-підприємців);

5) поштовий індекс;

6) назва документа, який подається – «заява про усунення недоліків позову»;

7) виконання вимог, зазначених в ухвалі про залишення позовної заяви без руху або вказівка на їх виконання у поданій новій (виправленій) позовній заяві;

8) правове обґрунтування підстав та виклад фактичних обставин, що унеможливають усунення недоліків, зазначених в ухвалі про залишення позовної заяви без руху;

9) перелік (назви та кількість) документів та інших доказів, що додаються до заяви;

10) підпис позивача або його представника із зазначенням дати.

Якщо заява про усунення недоліків позову подається представником, то у ній додатково зазначаються відомості, визначені у пункті 2 частини п'ятої цієї статті стосовно представника. Докази на підтвердження повноважень представника подавати заяву про усунення недоліків позову»;

8) пункт 3 частини 9 статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«3) детальний зміст позовних вимог або узагальнений виклад позовних вимог»;

9) частину 2 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«2. Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог. Цим Кодексом та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень»;

10) частину 4 статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити пунктом 10 такого змісту:

«10) якщо справа не підсудна суду, до якого надійшла позовна заява»;

11) частину 1 статті 170 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити пунктами 5, 6:

«5) надійшла позовна заява між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, щодо якої двічі подавалася заява про її відкликання;

6) подання позовної заяви прокурором без дотримання вимог частини 4 статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
2. Адміністративне судочинство України: підручник / О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
3. Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 256 с.
4. Алейченко В. Г. Проблемы оставления искового заявления без движения в судах общей юрисдикции // Весник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2005. № 4. С. 41.
5. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Велби; Проспект, 2008. 576 с.
6. Алексеев С. С. Общая теория права. Москва, 1982. Т. 2. 300с.
7. Анисимова Л. Оставление исков без рассмотрения // Советская юстиция. 1960. № 6. С. 52–55.
8. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2002. 800 с.
9. Балюк М. І., Луспеник Д. Д. Практика застосування Цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у питаннях і відповідях). Коментарі, рекомендації, пропозиції. Серія "Судова практика". Харків: Харків юридичний, 2008. 708 с.
10. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. 353с.
11. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч.закл. Київ, 2002. 288 с.
12. Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 66–73.
13. Бачун О.В. Оскарження «процедурних» ухвал суду: дії судді. URL:

<http://ligalex.com.ua/uk/yuridichn-statt-/oskarzhennya-protsedurnih-uhval-sudu-d-sudd.html>.

14. Беляневич Е. А. К вопросу о понятии административного иска по процессуальному праву Украины / отв. ред. М. А. Рожкова // Иски и судебные решения: сб. статей. Москва: Статут, 2009. С. 134–160.

15. Бенедик И. В. Стадии юридического процесса: общетеоретическое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харьков, 1984. 23 с.

16. Братель О. Г. Відмова у відкритті провадження у справі: проблемні питання цивільного судочинства. URL: <http://goal-int.org/vidmova-u-vidkrittii-provadjhennya-u-spravi-problemni-pitannya-civilnogo-sudochinstva/>

17. Братель О. Г. Процесуальні особливості залишення позовної заяви без руху та повернення заяви при здійсненні цивільного судочинства. URL: <http://goal-int.org/procesualni-osoblivosti-zalishennya-pozovnoi-zayavi-bez-ruxu-ta-povernennya-zayavi-pri-zdijsnenni-civilnogo-sudochinstva/>

18. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. Москва, 1976. С. 73–74.

19. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2007. 992 с.

20. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. Москва; Ленинград: Изд-во АН СССР, 1948. 840 с.

21. Воробель У. Класифікація підстав закінчення розгляду справи без ухвалення рішення // Матеріали конференції «Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених» (24–25.04.2009 року).

22. Гнап Д.Д. Новели Кодексу адміністративного судочинства України з питань відкриття провадження у справі // Слово Національної школи суддів України. № 3 (20). 2017. С. 132-139.

23. Гнап Д. Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду // Електронне наукове фахове видання «Форум права». 2015. № 1. С. 48–54.

24. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: навч. посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2003. 256 с.

25. Гончар І. Кратко, но справедливо ли?! Об институте сокращенного производства в административном процессе // «Судебный выпуск. Юридическая практика». 2010. №9 (53).

26. Гончарук С. Т. Адміністративний процес: навч. посібник. Київ: НАУ, 2012. 184 с.

27. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 року // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6. Ст. 56.

28. Гражданский процесс / отв. ред. Н.И. Чечина, Д.М. Чечот. Москва: Юрид. лит., 1968. 455 с.

29. Гражданский процесс: учебник / под ред. М. К. Треушникова. 3-е изд., испр. и доп. Москва: ООО «Городец-издат», 2000. 672 с.

30. Гражданское право / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. СПб., 1996. Т. 1. С. 240.

31. Гражданское процессуальное право России: учебник / отв. ред. М. С. Шакарян. 2-е изд., испр. и доп. М.: Былина, 1998. 504 с.

32. Гражданское процессуальное право: учебник /под общ. ред.проф. Л. В. Тумановой. Москва: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. 608 с.

33. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

34. Добровольский А. А. Исковая форма защиты права. Москва: МГУ, 1965. С. 119.

35. Добровольский А.А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1979. 158 с.

36. Довідка Вищого адміністративного суду України щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України "Про прокуратуру" щодо участі прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві від 28.08.2015 року // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2015. № 3.

37. Елисейкин П. Ф. Право советских граждан на судебную защиту как

право конституционное и субъективное, основные задачи исследования // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль: 1979. Вып. 4. С. 5.

38. Елисейкин П. Ф. Предмет судебной деятельности в советском гражданском процессе (его понятие, место и значение): автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Ленинград: 1974. С. 11.

39. Загальна декларація прав людини // Всеукраїнська мережа ЛІГА:ЗАКОН. URL: www.ligazakon.ua

40. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве). Москва: Изд-во журнала «Право и жизнь», 1924. 96 с.

41. Закаленко О. В. Право на позов в адміністративному судочинстві // Актуальні проблеми держави і права. 2010. Вип. 52. С. 335–339.

42. Заяць О. В. Про підстави звернення до адміністративного суду // Електронна бібліотека юридичної літератури. URL: <http://www.pravoznaves.com.ua/period/chapter/11/52/1787#chlist>

43. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року// Урядовий кур'єр. 2001. № 211–212.

44. Івченко А. Тлумачний словник української мови. Харків: Фоліо, 2002. 541 с.

45. Інструкція з діловодства в місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, Апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 грудня 2013 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0173750-13/paran10#n10>

46. Інформаційний лист ВАС України від 05.07.2011 №945/11/13-11 "Про застосування строків звернення до адміністративного суду у справах, що виникають із податкових відносин" // Бизнес-Бухгалтерия. Право. Налоги. Консультации. 2011. №31.

47. Інформаційний лист ВС України від 26.12.2005 №3.2.-2005. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>.

48. Картузова І., Осадчий А. До проблеми позову в адміністративному процесі // Право України. 2003. № 7. С. 80–84.

49. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Москва: Изд-во АН СССР, 1958. 187 с.

50. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посібник. 3-тє вид. Київ: Алерта, ЦУЛ, 2011. 696 с.

51. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року: чинне законодавство зі змінами та доп. станом на 10 червня 2014 р. Київ: Паливода А. В., 2014. 196 с.

52. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практ. коментар / Ківалов С.В., Харитоновна О.І., Пасенюк О. М., Аракелян М. Р. та ін.; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновної. Харків: ТОВ «Одисей», 2005. 552 с.

53. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практ. коментар: у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Київ: Книги для бізнесу, 2007. Т. 2. 728 с.

54. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практ. коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновної. Х.: ТОВ «Одисей», 2007. 560 с.

55. Кодекс адміністративного судочинства України: станом на 17 вересня 2018 // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст.446.

56. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року // Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до №50. Ст. 375.

57. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. С. 1122.

58. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34–35. Ст. 458.

59. Козій І. С. Зміст позовних вимог у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування // Митна справа. 2012. №

1 (79). Ч. 2. Кн. 2. С. 277–283.

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

61. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Юрисдикція адміністративних судів: монографія: в 2 кн. Харків: Харків юрид., 2011. Кн. 1. 352 с.

62. Комаров В. В., Бігун В. А., Баранкова В. В. та ін. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В. В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.

63. Комзюк А. Т., Бєвзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

64. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод // Всеукраїнська мережа ЛІГА:ЗАКОН. URL: <http://www.ligazakon.ua>

65. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 7 жовтня 2002 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_009/print1476700386176860

66. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

67. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Харків: Фактор, 2011. 800 с.

68. Кравчук В. М., Угріновська О. І. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України // Всеукраїнська мережа ЛІГА:ЗАКОН]. URL: www.ligazakon.ua

69. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2007. 416 с.

70. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

71. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В. В. Комарова, В. А. Бігуна, В. В. Баранкова та ін. Харків: Право, 2011. 1352 с.

72. Лист Вищого адміністративного суду від 24.02.2011 №274/11/13-11 «Щодо представництва інтересів іноземців та осіб без громадянства під час

оскарження ними рішень суб'єктів владних повноважень щодо надання, втрати та позбавлення статусу біженця» // Закон і Бізнес. 2011. №13.

73. Лист Вищого адміністративного суду України від 27.08.2012 № 1909/12/13-12 // Закон і Бізнес. 2012. № 36.

74. Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві // Вісник Національної академії правових наук України. 2013. №4 (75). С. 90–98.

75. Матвійчук В. К., Хар І. О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: у 2 т. / за заг. ред. В. К. Матвійчука. Київ: Алерта, КНТ, 2008. Т. 1. 787 с.

76. Матвійчук В. К., Хар І. О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: у 2 т. / за заг. ред. В. К. Матвійчука. Київ: Алерта, КНТ, 2008. Т. 2. 752 с.

77. Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. 232 с.

78. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1998.

79. Міхровська М.С. Адміністративний договір як важлива форма діяльності публічної адміністрації // Адміністративне право і процес. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/292-administratyvnyu-dohovir-yak-vazhlyva-forma-diyalnosti-publichnoyi-administratsiyi-mikhrovska-m-s>.

80. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України // Всеукраїнська мережа ЛІГА:ЗАКОН. URL: <http://www.ligazakon.ua>.

81. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник. Москва: Статут, 1999. 529 с

82. Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие. Москва, 2001. 468с.

83. Основи адміністративного судочинства в Україні / за заг. ред.

Н. С. Александрової, Р. О. Куйбіди. Київ: Конус –Ю, 2006. 256 с.

84. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

85. Осокина Г. Л. Иск (теория и практика). Москва: Городец, 2000. 192 с.

86. Осокина Г. О. О праве суда выйти за пределы исковых требований // Российская юстиция. 1998. № 6.

87. Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві // Часопис Київського університету права.10/2009. № 4. С. 151–157.

88. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. Київ: Конус –Ю, 2007. 272 с.

89. Питання мережі місцевих загальних та апеляційних судів: Указ Президента України від 20 травня 2011 року // Урядовий кур'єр. 2011. №98.

90. Підпригора О. А., Сумін В. О., Підпригора О. О. Цивільне право України: Правові основи підприємництва. Київ, 1994. С. 31.

91. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: навч. видання. Київ: Наукова думка, 2003. С. 733.

92. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року // Голос України. 2010. № 229–230.

93. Позовне провадження: монографія / В. В. Комаров, Д. Д. Луспеник, П.І. Радченко та ін.; за ред. В. В. Комарова. Харків: Право, 20 11. 552 с.

94. Поняття адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, класифікація // Адміністративна юстиція України. URL: <https://admincourt.wordpress.com/2010/01/21/%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D1%83-%D0%B9/>

95. Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-

правовых отношений: теоретические проблемы. Краснодар: КГАУ, 2002. 192 с.

96. Постанова Вищого адміністративного суду України від 04.11.2010 р. по справі №К-13106/07. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/2671711>

97. Постанова Вищого адміністративного суду України від 11.10.2010 р., справа №К-1861/09. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11941810>

98. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М. І. Цуркан. Харків: Право, 2010. 216 с.

99. Принцип державної мови судочинства і діловодства в судах України: проблеми правозастосування / В. В. Городовенко // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.(м. Луганськ, 20 квіт. 2012 р.). Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. С. 400–409.

100. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05 липня 2012 року // Голос України. 2012. № 148–149.

101. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 року // Урядовий кур'єр. 2011. №234.

102. Про виконавче провадження: Закон України від 02 червня 2016 року // Офіційний вісник України. 2016. № 53. Ст. 1852.

103. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 // Голос України. 1992. №105.

104. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Проект Закону України від 23.03.2017 року №6232.

105. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України: Закон України №1616-VI від 21 серпня 2009 року // Урядовий кур'єр. 2009. №169.

106. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення

порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів: Закон України від 07.12.2017 // *Голос України*. 2018. №4.

107. Про громадські об'єднання: Закон України // *Голос України*. 2012. № 70.

108. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України від 19 грудня 1995 р. // *Урядовий кур'єр*. 1996. № 15–16.

109. Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру: Закон України від 16 червня 1999 р. // *Урядовий кур'єр*. 1999. № 135–136.

110. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовтня 1996 року // *Голос України*. 1996. №221.

111. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року // *Урядовий кур'єр*. 2003. № 188.

112. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 // *Урядовий кур'єр*. 2016. №21.

113. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 року // *Голос України*. 2015. №250.

114. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. // *Голос України*. 1994. №44.

115. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // *Голос України*. 2011. №24.

116. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. // *Офіційний вісник України*. 2003. № 33. Ст. 1770.

117. Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції: постанова Пленуму Верховного Суду України № 2 від 12.06.2009 року // *Вісник Верховного Суду України*. 2009. № 8.

118. Про затвердження Інструкції з діловодства в адміністративних судах України: наказ Державної судової адміністрації України від 17 грудня 2013 року № 174 // *Юридичний вісник України*. 2014. № 4.

119. Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати: Закон України від 19 червня 2003 р. // Офіційний вісник України. 2003. № 30. Ст. 1526.

120. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року // Голос України. 2017. №141.

121. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23 червня 2005 року // Урядовий кур'єр. 2005. №163.

122. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року // Урядовий кур'єр. 1997. № 107–108.

123. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року // Урядовий кур'єр. 2015. №147.

124. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24 грудня 1993 р. // Голос України. 1994. N 18

125. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1993. №39. С. 383.

126. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. №2.

127. Про організацію формування та обігу кредитних історій: Закон України від 23 червня 2005 р. // Голос України. 2005. №138.

128. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 р. // Голос України, 1991, 04, 27.04.91. № 82

129. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

130. Про особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби: лист ВАС України від 2 лютого 2011 року // Податковий кодекс: консультації та коментарі. 2011. №7.

131. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. // Урядовий кур'єр. 2000. №124.

132. Про порядок визначення друкованого засобу масової інформації, у якому розміщуються оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме: постанова Кабінету Міністрів України від 25 січня 2006 року // Урядовий кур'єр. 2006. № 19.

133. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. // Голос України. 2011. №199.

134. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року №15 // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. №4.

135. Про практику застосування окремих приписів Кодексу адміністративного судочинства України: лист Вищого адміністративного суду України від 06.08.2008 №1367/100/13-08.URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>

136. Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів: Закон України від 10 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. 2002. №23. С. 153.

137. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 р. // Урядовий кур'єр. 2000. №92.

138. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 // Голос України. 2014. №206.

139. Про радіочастотний ресурс України: Закон України від 1 червня 2000 р. // Урядовий кур'єр. 2000. №129.

140. Про результати узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1–4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ: довідка Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0014760-16>

141. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 №3674-VI// *Голос України*. 2011. 142 с.

142. 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 Вищого адміністративного суду України від 16.03.2012 р. // *Юридичний вісник України*. 2012. №17.

143. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // *Урядовий кур'єр*. 2010. №148.

144. «Про судоустрій і статус суддів» Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI від 02 червня 2016 року № 1402-VIII/ *Офіційний вісник України*, 2016, N 56 (26.07.2016), ст. 1935

145. Про театри і театральну справу: Закон України // *Урядовий кур'єр*. 2005. №122.

146. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21 грудня 1993 р. // *Голос України*. 1994. №34.

147. Про теплопостачання: Закон України від 2 червня 2005 р. // *Офіційний вісник України*. 2005. № 27. Ст. 1532.

148. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі: Указ Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 // *Урядовий кур'єр*. 2004. №224.

149. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 р. // *Урядовий кур'єр*. 2001. №154.

150. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2756-VI // *Голос України*. 2010. № 229–230.

151. Пушкар Е. Г. *Право на обращение в суд за судебной защитой*: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.03. Киев, 1984. 199 с.

152. Рішення Європейського суду з прав людини від 15 листопада 1996

року у справі «Чahal проти Об'єднаного Королівства». URL: <http://blog.liga.net/user/emorozov/article/23480>

153. Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Балацький проти України". URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_309

154. Рішення Європейського суду з прав людини у справі CASE OF DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE v. FRANCE. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57778%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57778%22]})

155. Рішення Конституційного Суду 9 лютого 1999 року по справі №1-7/99 за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України // Офіційний вісник України. 1999. № 7. Ст. 255.

156. Рішення Конституційного суду України від 08.04.1999 № 3-рп/99. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/KS99003?ed=1999_04_08

157. Рішення Конституційного суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/583>

158. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп // Юридичний вісник України. 2005. № 49.

159. Сенік С. Відмова у відкритті провадження у цивільній справі // Вісник Львівського університету. 2011. Вип. 53. С. 218–224.

160. Сергун А. К. Процессуальная правоспособность и правосубъектность // Вопросы науки советского процессуального гражданского права. 1975. Т. 38. С. 72–103.

161. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 21–22. Ст. 135.

162. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

163. Совет Европы. Европейский суд по правам человека, март 2011. 52 с.

164. Советский гражданский процесс / под ред. М. А. Гурвича. Москва, 1975. 355 с.
165. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2002. 474 с.
166. Сорокин В. Д. Избранные труды. Санкт-Петербург: Юрид центр Пресс, 2005. 1086 с
167. Стариков Ю. Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против». Москва: Норма, 2004. 128 с.
168. Стефанчук Р. О. До питання правової регламентації, здійснення і захисту прав пацієнтів в Україні // Захист соціальних та економічних прав людини: міжнародні стандарти і законодавство України: матеріали наук.-практ. конф. (12 берез. 2004 р.) /за ред. О. Ф. Штанька, Н. Б. Болотіної. Київ: КЮІ МВС України, 2004. Ч. 2. С. 71–74.
169. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
170. Тарановський Ф. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. 144 с.
171. Ухвала ВАС України від 11.08.2010, справа №К-17526/10с. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10930774>
172. Ухвала ВАС України від 13.07.2010 року, справа № К-35073/09. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10428889>
173. Ухвала ВАС України від 28.09.2010, справа №К-10576/09. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11573309>
174. Ухвала ВАС України від 8 червня 2016 року справа № К/800/15277/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58300487>
175. Ухвала Верховного Суду від 17 січня 2018 року у справі № 800/586/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71657776>
176. Ухвала Верховного Суду від 12 січня 2018 року у справі № 800/587/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71578930>
177. Ухвала Верховного Суду від 18.01.2018 № П/9901/377/18. URL:

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/71692464>

178. Ухвала Верховного Суду від 26.01.2018 № К/9901/7051/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71829433>

179. Ухвала Вищого адміністративного суду від 30 червня 2015 р. у справі № 800/218/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/46047126>

180. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 03.11.2010 р., справа №К-26418/10. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/12491307>

181. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20 жовтня 2015 року (справа №2а-1723/10/2470). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52931175>

182. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 червня 2010 року у справі №К-3945/10. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10227356>

183. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 1 грудня 2014 року по справі № 822/4134/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41736506>

184. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 23 лютого 2017 року по справі № 822/2397/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65009545>

185. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 28 січня 2014 року (справа 822/4826/13-а). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36998614>

186. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 8 серпня 2013 року по справі № 2270/6967/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32953763>

187. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 12 липня 2012 року по справі № 2а-5121/11/0222. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27446616>

188. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 17 липня 2013 року по справі № 203/3707/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32659005>

189. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду по справі № 822/4828/13-а від 30 січня 2014 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36995781>.

190. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 10 червня 2014 року (справа п/811/3942/14). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/46039605>.

191. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду від 25 серпня 2015 року у справі №806/3499/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48954231>

192. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду від 25 серпня 2015 року (справа 806/3499/15). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48954231>

193. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 11 березня 2010 р. у справі №2-а-1549/09/2670. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8378502>

194. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 22 грудня 2014 року (справа №826/15850/14). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42003851>

195. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 27 серпня 2015 року (справа №705/4160/15-а). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49427832>.

196. Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду від 12.11.2014 року у справі №П/811/3942/14. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41432027>

197. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 19.12.2017 №814/2858/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71080952>

198. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 23.01.2018 №814/136/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71880182>

199. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 26.12.2017 №814/2941/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71261900>

200. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 09.01.2018 № 815/91/18.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71484215>
201. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 30.01.2018 № 815/361/18.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71907843>
202. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 04.01.2018 № 826/17861/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71441688>
203. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 06 жовтня 2014 року у справі №826/15068/14.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40752895>
204. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 17.01.2018 № 826/779/18.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71852884>
205. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 2 жовтня 2014 року (справа 826/15068/14).URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40752895>.
206. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 29.01.2018 № 826/841/18.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71853295>
207. Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду від 09.01.2018 № 816/54/18.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71484233>
208. Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду від 29.01.2018 № 816/204/18.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71852531>
209. Ухвала судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 29 березня 2017 р. по справі №804/2133/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66044563>
210. Ухвала судді Луцького міськрайонного суду від 13 грудня 2010 року по справі №2а-5337/10.URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53398077>
211. Ухвала судді Хмельницького окружного адміністративного суду від 17 квітня 2017 р. по справі №2270/6967/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31388588>
212. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 30 вересня 2014 року у справі № 822/4134/14.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40871291>

213. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 02 вересня 2015 року по справі №822/4815/15.URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49708511>

214. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 13.07.2017 № 822/1973/18.URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67745138>

215. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 29.01.2018 №822/337/18.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71852884>

216. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду по справі № 822/3692/17 від 26 грудня 2017 року.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71262414>

217. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду по справі № 822/3607/17 від 19 грудня 2017 року.URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71081385>

218. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 26.01.2018 № 823/2851/18.URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71815040>

219. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Є.О.Харитонова, О.І.Харитонової, Н.Ю. Голубевої. Київ: Правова єдність, 2007. 1140 с.

220. Цивільний кодекс України: чинне законодавство із змінами і доп. Київ: Алерта, 2017. 322 с.

221. Цивільний процес України: академічний курс: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. С. Я. Фурси. Київ: Видавець Фурса С.Я.; КНТ, 2009. 848 с.

222. Цивільний процес / за ред. Білоусова Ю. В. Київ: Наукова думка, 2004. 262 с.

223. Цивільний процес: навч. посібник / А.В. Андрушко, Ю.В. Білоусов, Р.О. Стефанчук, О.І. Угриновська та ін.; за ред. Ю.В. Білоусова. Київ: Прецедент, 2005. 172 с.

224. Штефан М. Й. Цивільний процес: підруч. для юрид. спец. вищ. закл. Освіти. Київ: Ін Юре, 1997. 608 с.

225. Штефан М. Й. Цивільний процес: підручник для вузів. Київ: Ін-Юре, 2001. 696 с.

226. Щодо застосування норм процесуального права: лист Вищого адміністративного суду України від 30.11.2009 р. №1619/10/13-09. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1619760-09>

227. Юшкевич О. Г. Особливості оскарження ухвал адміністративного суду // Тези науково-практичної інтернет-конференції 24.02.2012. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=195%3A2012-02-07-19-38-58&catid=36%3A2&Itemid=53&lang=ru

228. Якуба О. М. Советское административное право. Київ: Вища школа, 1975. 232 с.

229. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1958.

230. Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга // Право України. 2003. №8. С. 52–55.

231. Ярков В. В. Арбитражный процесс. Москва: Волтерс Клувер, 2006. URL: <http://uristinfo.net/arbitrazhnoe-protsesualnoe-pravo/70-vv-jarkov-arbitrazhnyj-protsess/1364-razdel-ii-proizvodstvo-v-arbitrazhnom-sude-pervoj-instantsii-glava-x-isk-i-vozbuzhdenie-dela-v-arbitrazhnom-sude.html?start=2>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ

*Наукові праці, в яких опубліковано
основні наукові результати дисертації:*

1. Гнап Д.Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду. *Електронне наукове фахове видання «Форум права»*. 2015. № 1. С. 48–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_1_10.
2. Гнап Д.Д. Процесуальні особливості повернення позовної заяви в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. № 2. С. 28–32.
3. Гнап Д.Д. Право на судову захисту в адміністративному процесі України. *Закон и жизнь (Leges et Vita)*. 2016. № 11. С. 21–23.
4. Гнап Д.Д. Процесуальні аспекти залишення позовної заяви без руху в адміністративному процесі. *Університетські наукові записки*. 2017. № 2. С. 71–78.
5. Гнап Д.Д. Новели Кодексу адміністративного судочинства України з питань відкриття провадження у справі. *Слово Національної школи суддів України*. 2017. № 3 (20). С. 132–139.
6. Гнап Д.Д. Послідовність дій судді після одержання позовної заяви. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 35–16.
7. Гнап Д.Д. Деякі аспекти реалій звернення до суду, створених новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. С. 64–69.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Гнап Д.Д. Поняття та сутність відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного процесу. *Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства»* (21022 листопада 2014 року, м. Харків). Харків, 2014. С. 83–86 (заочна участь).

9. Гнап Д.Д. Звернення до суду – процедура чи право? *Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні»* (29 травня 2015 року, м. Дніпропетровськ). Дніпропетровськ, 2015. С. 103–105 (очна участь).

10. Гнап Д.Д. Доступ до правосуддя в адміністративному процесі на стандартах рішень Європейського суду з прав людини. *Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні»* (1–2 жовтня 2015 року, м. Київ). Київ, 2015. С. 193–198 (заочна участь).

11. Гнап Д.Д. Вимоги до адміністративного позову: проблеми формулювання. *Науковий семінар «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування»* (9 грудня 2016 р., м. Дніпропетровськ). С. 132–135 (очна участь).

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ
результатів дослідження

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

вул. Г.Кірпи, 2 А, м.Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**

2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

05.09.2018 № 5712-198 На № _____ від _____

ДОВІДКА
про використання результатів дисертації
Гнап Діани Дмитрівни на тему «Звернення до суду в порядку
адміністративного судочинства»

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Гнап Діани Дмитрівни на тему «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» стосуються проблем адміністративного судочинства. Результати дисертації використовуються Інститутом під час досліджень в межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), «Адміністративно-правове забезпечення розвитку судової влади в Україні» (номер державної реєстрації 0117U004649).

Директор Інституту



Галуцько В.В.

Директор
 Науково-дослідного інституту
 публічного права
 доктор юридичних наук, професор
В.В. Галуцько
 2017 р.



АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Гнап Діани Дмитрівни на тему «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія Інституту склала цей акт про те, що матеріали Гнап Діани Дмитрівни на тему «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 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 під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права, та використовуються Інститутом в межах реалізації теми наукових досліджень «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 Гнап Діани Дмитрівни на тему «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» 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.

завідувач відділу
 науково-правових експертиз
 та законопроектних робіт,
 кандидат юридичних наук

науковий співробітник
 відділу науково-правових експертиз
 та законопроектних робіт



К. М. Куркова

І.О. Глобенко



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики та правосуддя

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

№ 0429/18-848

" 7 " світня 201 7 р.

ГНАП Д.Д.

вул. Козацька, 42,

м. Хмельницький, 29009

Шановна Діано Дмитрівно!

У Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянуто Ваше звернення від 14 березня 2017 року з пропозиціями про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо вдосконалення процедури звернення до адміністративного суду та відкриття провадження у справі) та повідомляємо, що зазначені пропозиції по можливості будуть враховані Комітетом у законотвірчій діяльності.

З повагою

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ



ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД
 29009, м. Хмельницький, вул. Козацька, 42, тел. (0382)64-15-77, inbox@adm.km.court.gov.ua

18.05.2017 Вх № 11835/17

Дніпропетровський державний університет
 внутрішніх справ
 проспект Гагаріна, 26
 м. Дніпропетровськ, 4900

ДОВІДКА

впровадження результатів дослідження

Здобувачем Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Гнап Діаною Дмитрівною здійснюється дисертаційне дослідження за темою «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Хмельницьким окружним адміністративним судом використовуються висновки дисертації Гнап Д. Д., в яких, на підставі аналізу типових помилок, які допускають адміністративні суди, запропоновано роз'яснення проблемних питань стосовно правильного застосування адміністративного процесуального законодавства під час вирішення питання про відкриття провадження в адміністративних справах.

Голова суду



В. М. Касан



ВІННИЦЬКИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

вул. Брацлавська, 14, м. Вінниця, 21001, тел.: (0432) 55-15-20, факс: (0432) 61-86-23, Код СДРПОУ 37358030
Email: inbox@apladm.vn.court.gov.ua Web: www.vaas.gov.ua

На № 14.09.18 від № 02-25/14895/2018

**Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ**

**проспект Гагаріна, 26,
м. Дніпро, 49000**

ДОВІДКА

про впровадження результатів дослідження

Здобувачем наукового ступеня кандидата юридичних наук Гнап Діаною Дмитрівною здійснюється дисертаційне дослідження за темою: «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

У Вінницькому апеляційному адміністративному суді розглянуто та використовуються окремі висновки дисертаційного дослідження Гнап Діани Дмитрівни, у яких, на підставі аналізу судової практики та підстав скасування апеляційними адміністративними судами постанов та ухвал адміністративних судів першої інстанції, запропоновано узагальнення та дослідження проблемних питань стосовно застосування матеріального та процесуального законодавства під час розгляду відповідних категорій адміністративних спорів.

Керівник апарату суду

Інна Грищук

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Директор Науково-дослідного
 інституту публічного права
 д.ю.н., професор
 В. В. Галуцько
 від «11» 06 2018 р.

АКТ

упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття
 наукового ступеня кандидата юридичних наук Гнап Діани Дмитрівни на тему
 «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» у навчальний
 процес відділу проблем публічного права Науково-дослідного інституту
 публічного права

Комісією Відділу було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження Гнап Діани Дмитрівни на тему «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства». Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано при розробленні лекційних курсів з дисциплін: «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної відповідальності», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження Гнап Діани Дмитрівни на тему «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» вважати впровадженими в навчальний процес відділу проблем публічного права Науково-дослідного інституту публічного права з дисциплін «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної відповідальності».

Члени комісії:

Старший науковий співробітник,
 кандидат юридичних наук



К.М. Куркова

Науковий співробітник

І. О. Глобенко