

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

САЛО ПАВЛО ІГОРОВИЧ

УДК 347.998.85(477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО
СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

081 – Право
08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____ П. І. Сало

Науковий керівник – **Скочиляс-Павлів Ольга Василівна**, доктор юридичних наук,
професор

Львів – 2023

АНОТАЦІЯ

Сало П. І. Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії (081 «Право»). – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2023.

Дисертація складається з трьох розділів та стосується дослідження на монографічному рівні процесуального порядку розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів, що виникають у сфері публічно-правових відносин.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади дослідження форм адміністративного судочинства в Україні» містить три підрозділи.

У підрозділі 1.1 «Джерелознавче підґрунтя дослідження форм адміністративного судочинства» проаналізовано еволюцію формування поглядів вітчизняних вчених на адміністративно-процесуальну форму та узагальнено наукові підходи до розуміння сутності форми адміністративного судочинства як встановленого законом процесуального порядку розгляду і вирішення адміністративних справ.

Підрозділ 1.2 «Порядок розгляду адміністративних справ в Україні: історико-правовий аналіз» присвячений дослідженню змін, яких зазнав судовий адміністративний процес від часу запровадження в Україні адміністративного судочинства. При цьому констатовано поступове спрощення порядку судового розгляду адміністративних справ, що пояснюється суспільно-політичними умовами існування нашої держави, проблемами практичної діяльності адміністративних судів і прагненням законодавця зробити правосуддя більш доступним та відкритим. Особливу увагу приділено новій редакції КАС України 2017 року, яка істотно змінила порядок розгляду адміністративних справ та установила конкретні форми адміністративного судочинства з притаманними їм особливостями.

У підрозділі 1.3 «Позовне провадження як основна форма судового провадження в адміністративному процесі: видова характеристика» на підставі

існуючих теоретичних доробків розглянуто позовне провадження як одну з форм судового процесу (цивільного, адміністративного та господарського). З'ясовано, що для адміністративного судочинства позовне провадження не може вважатися єдиною формою судового провадження, оскільки поряд з адміністративним позовом КАС України передбачає ще один спосіб звернення до адміністративного суду – заяву податкових та митних органів, якою також може бути ініційовано окремий та повноцінний вид провадження в адміністративному судочинстві.

Розділ 2 «Адміністративно-правова характеристика загального та спрощеного позовного провадження в адміністративному судочинстві» складається з трьох підрозділів, а саме: 2.1 «Розгляд адміністративних справ за правилами загального позовного провадження»; 2.2 «Загальна характеристика адміністративних справ незначної складності (малозначних справ); 2.3 «Порядок розгляду адміністративних справ у спрощеному позовному провадженні».

У вказаному розділі дисертації: проведено ґрунтовний аналіз кожної з форм адміністративного судочинства (загального та спрощеного позовного провадження); встановлено випадки обов'язкового (в силу імперативних приписів закону) та факультативного (на розсуд суду) застосування тієї чи іншої форми адміністративного судочинства; розкрито зміст понять «складна адміністративна справа» та «адміністративна справа незначної складності»; з'ясовано, які саме обставини (критерії) можуть впливати на вирішення судом питання про розгляд адміністративної справи у загальному або спрощеному позовному провадженні та у яких саме випадках їх врахування судом є обов'язковим; виокремлено підстави для зміни форми адміністративного судочинства після відкриття провадження у справі та акцентовано на правових наслідках розгляду адміністративної справи без дотримання процесуального порядку. Важливим питанням, яке висвітлюється у цій частині наукової роботи, є спосіб реалізації та межі судової дискреції при обранні такої форми адміністративного судочинства як спрощене позовне провадження.

У завершальному розділі 3 «Напрями удосконалення законодавчого регулювання форм адміністративного судочинства» досліджено специфіку форм адміністративного судочинства залежно від категорії публічно-правових спорів та

інстанційності адміністративних судів, а також зроблено порівняльний аналіз відмінностей у процесуальному порядку розгляду адміністративних справ на стадіях апеляційного та касаційного перегляду (підрозділи 3.1 та 3.2). Крім того, виявлено та систематизовано за трьома основними групами проблеми, які виникають під час практичного застосування форм адміністративного судочинства. Перша з них обумовлюється недосконалістю тих положень КАС України, що визначають порядок здійснення адміністративного судочинства. Існування другої групи можна пояснити помилковим тлумаченням правил обрання форм адміністративного судочинства як суддями, так і учасниками судового процесу. Третя група охоплює проблеми, які детермінуються неоднаковістю судової практики та відсутністю усталених підходів щодо правильного застосування судами форм адміністративного судочинства. Водночас до кожної з названих груп проблем запропоновано ефективні шляхи їх розв'язання (підрозділ 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертаційна робота є першим комплексним науковим дослідженням встановлених законодавством форм адміністративного судочинства, які застосовуються національними судами для розгляду і вирішення адміністративних справ.

У процесі дослідження виявлено, що такі правові категорії як адміністративно-процесуальна форма та форма адміністративного судочинства характеризуються багатоманітністю, а їх поняття та зміст у науковому середовищі тлумачаться по-різному. Водночас надано авторське визначення процесуальної форми в адміністративному судочинстві, під якою запропоновано розуміти установлений нормами КАС України процесуальний порядок або регламент діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів з метою надання судового захисту правам, свободам та інтересам приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Позиційовано, що чинний КАС України передбачає дві форми адміністративного судочинства, за якими може відбуватися розгляд адміністративних справ, а саме спрощене та загальне позовне провадження. Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної

складності, а також справ, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення. Натомість загальне позовне провадження застосовується для розгляду тих адміністративних справ, які через їхню складність або інші об'єктивні чинники недоцільно вирішувати в порядку спрощеного позовного провадження.

Визначено та унаочнено підстави та умови, за наявності яких адміністративний суд може розглядати адміністративну справу за кожною з форм адміністративного судочинства. При цьому доведено, що будь-яка адміністративна справа може бути розглянута в порядку спрощеного позовного провадження, за винятком тих справ, які підлягають розгляду виключно за правилами загального позовного провадження. Перелік адміністративних справ, які повинні розглядатися лише у загальному позовному провадженні є вичерпним і встановлюється процесуальними нормами.

Обґрунтовано, що КАС України наділяє суд широкою дискрецією на вибір форми адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ, обмежуючи це право суду винятково у тих справах, які в силу волі самого ж законодавця не можуть розглядатися в іншому порядку, окрім як за правилами загального позовного провадження. Разом з тим, у тих випадках коли допускається судовий розсуд, суд при вирішенні питання щодо розгляду справи або за правилами спрощеного, або за правилами загального позовного провадження має враховувати критерії, визначені частиною третьою статті 257 Кодексу, зокрема категорію і складність справи, характер та обсяг доказів у справі, кількість учасників справи, значення справи сторін, обраний позивачем спосіб судового захисту, наявність підвищеного суспільного інтересу до справи, думку учасників справи щодо можливості застосування спрощеного порядку її розгляду.

Зауважено, що серед відповідних критеріїв немає такого, як пріоритет швидкого вирішення справи, хоча частиною другою статті 12 КАС України він виділяється як першочерговий для розгляду адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні. Водночас це дає підстави стверджувати, що існує неузгодженість між вищезазначеними нормами Кодексу, оскільки положення частини третьої статті 257 фактично нівелюють сутнісний зміст частини другої

статті 12, яка визначає мету (призначення) спрощеного позовного провадження як однієї з форм адміністративного судочинства. У зв'язку з цим запропоновано внести зміни до частини третьої статті 257 КАС України шляхом її доповнення таким додатковим критерієм як пріоритет швидкого вирішення справи. Це не лише дозволить усунути означену невідповідність між окремими процесуальними нормами, але й буде сприяти правильному обранню судом виду позовного провадження для розгляду справ зі скороченими строками розгляду, наприклад, адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної виконавчої служби та приватного виконавця (стаття 287 КАС України).

Важливо, що у межах виконаної роботи отримано науково-теоретичні результати, які мають значення не лише для науки, але й для правотворчої та правозастосовної діяльності.

Зокрема, за результатами дисертаційного дослідження розроблено авторські процесуальні правила, які дають можливість обрати правильну форму адміністративного судочинства для розгляду кожної адміністративної справи між загальним або спрощеним позовним провадженням та між спрощеним позовним провадженням з викликом сторін у судове засідання або без виклику (у письмовому провадженні). Через свою чіткість та зрозумілість ці правила будуть корисними не лише для суддів та працівників апарату адміністративних судів, а й для осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Адже в деяких випадках учасники справи мають право заявляти перед судом клопотання про обрання або зміну порядку розгляду адміністративної справи, а тому матимуть гарний орієнтир у цьому питанні. Водночас ілюстрації допоміжного характеру (рисунок, схеми, таблиці) допоможуть ще ефективніше застосовувати відповідні процесуальні правила на практиці. Як наслідок – це значно полегшить розв'язання проблемних питань, пов'язаних з вибором форм адміністративного судочинства, сприятиме однаковому застосуванню норм процесуального права та дозволить забезпечити розгляд адміністративних справ у законний спосіб.

Також, не дивлячись на те, що чинне законодавство у сфері адміністративного судочинства загалом дієво регламентує порядок здійснення адміністративного

судочинства, проведене дослідження показало необхідність усунути окремі прогалини та юридичні колізії, які мають місце у правовому регулюванні судового адміністративного процесу. З цією метою напрацьовано зміни до КАС України, які можуть удосконалити порядок здійснення адміністративного судочинства в Україні та оптимізувати судовий процес.

Наприклад, частину четверту статті 257 запропоновано доповнити пунктами 5 та 6, аналогічними за своїм змістом до пунктів 5 та 6 частини четвертої статті 12. У такий спосіб буде усунуто очевидну невідповідність між положеннями частини четвертої статті 12, що закріплює категорії адміністративних справ, які повинні розглядатися винятково за правилами загального позовного провадження, і положеннями частини четвертої статті 257, що визначає категорії адміністративних справ, які не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

Крім того, наголошено на важливості зміни редакції пункту 4 частини четвертої статті 12 та пункту 4 частини четвертої статті 257 шляхом диференціювання позивачів на юридичних осіб та фізичних осіб (фізичних осіб-підприємців) і встановлення за цією ознакою різних сум стягнення грошових коштів як обов'язкової умови для розгляду адміністративної справи лише за правилами загального позовного провадження.

Серед іншого також вмотивовано доцільність виключення пункту 1 з частини шостої статті 12, після чого адміністративні справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби перестануть бути малозначними за визначенням. Відповідні зміни забезпечать позитивну гнучкість процесуального порядку вирішення цієї важливої категорії справ, оскільки дозволять суду на свій розсуд обирати форму адміністративного судочинства для їх розгляду, зважаючи на індивідуальні особливості конкретного спору та враховуючи критерії вибору спрощеного або загального позовного провадження, передбачені частиною третьою статті 257.

Аргументовано необхідність коригування частини другої статті 266 та виключення з її змісту вимоги про розгляд адміністративних справ, передбачених пунктами 1-3, 5 частини першої цієї статті, лише в порядку спрощеного позовного

провадження. Такі зміни дозволять Верховному Суду в кожній відповідній справі самостійно обирати форму адміністративного судочинства для її розгляду і вирішення між спрощеним (з викликом сторін в судове засідання або без виклику) та загальним позовним провадженням, враховуючи складність справи, характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників та інші обставини.

Заслугує на увагу й авторська правова позиція, відповідно до якої адміністративну справу може бути розглянуто в порядку спрощеного позовного провадження за ініціативою суду та його власним розсудом і що для цього не є обов'язковим клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження. Таке клопотання є одним з можливих способів вирішення питання про розгляд справи за цією формою адміністративного судочинства, відсутність якого, однак, не позбавляє суд права самостійно прийняти рішення про розгляд адміністративної справи в спрощеному порядку, враховуючи визначені законом підстави та умови.

У результаті виконаного дослідження також сформульовано низку інших висновків, пропозицій та рекомендацій, що покликані удосконалити норми процесуального права, зменшити кількість дискусійних законодавчих положень у сфері адміністративного судочинства, забезпечити єдність та сталість судової практики. Своєю чергою це сприятиме дотриманню принципу правової визначеності, як одного з ключових елементів верховенства права, підвищить ефективність здійснення правосуддя в адміністративних справах та посилить гарантії судового захисту тих осіб, чиї права, свободи та інтереси були порушені суб'єктами владних повноважень у публічних правовідносинах.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, адміністративна справа, публічно-правовий спір, форми адміністративного судочинства, верховенство права, судовий захист, правосуддя, судова влада, судова практика, правозастосування, процесуальний порядок, судова дискреція, право на справедливий суд.

SUMMARY

Salo P. I. Legal characteristics of the forms of administrative proceedings in Ukraine. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The thesis for the degree of Doctor of Philosophy in speciality 081 – Law. Lviv Polytechnic National University. Lviv. 2023.

Annotation content. The dissertation consists of three chapters and deals with a monographic study of the procedural order of consideration and resolution by administrative courts of Ukraine of disputes arising in the field of public law relations.

Chapter 1 «Theoretical and legal foundations of the study of forms of administrative proceedings in Ukraine» contains three subsections.

In subsection 1.1 «Source study grounds of research into forms of administrative proceedings» the evolution of the formation of views by domestic scholars on the administrative procedural form is analyzed, and scientific approaches to understanding the essence of the form of administrative proceedings as a legally established procedural order for the consideration and resolution of administrative cases are summarized.

Subsection 1.2 «Procedure for the examination of administrative cases in Ukraine: historical and legal analysis» is devoted to the study of changes that the judicial administrative process has undergone since the introduction of administrative jurisdiction in Ukraine. It is noted that there has been a gradual simplification of the procedure for the judicial examination of administrative cases, which can be explained by the social and political conditions of our state, the practical problems faced by administrative courts, and the legislator's desire to make justice more accessible and transparent. Special attention is paid to the new edition of the Code of Administrative Procedure dated 2017, which significantly changed the procedure for the examination of administrative cases and established specific forms of administrative proceedings with their inherent characteristics.

In subsection 1.3 «Lawsuit proceedings as the primary form of judicial procedure in administrative proceedings: typological characteristics», based on the existing theoretical studies, the author examines lawsuit proceedings as one of the forms of judicial proceedings (civil, administrative and economic). It is found that for administrative

proceedings, lawsuit proceedings cannot be considered the only form of court proceedings, since along with an administrative claim, the Code of Administrative Procedure of Ukraine provides for another way of applying to an administrative court - an application of tax and customs authorities, which may also initiate a separate and full-fledged type of proceedings in administrative justice.

Chapter 2 «Administrative and legal characteristics of general and simplified lawsuit proceedings in administrative litigation" consists of three subsections, namely: Subsection 2.1 «Consideration of administrative cases under the rules of general lawsuit proceedings»; subsection 2.2 «General characteristics of administrative cases of minor complexity (minor cases)»; subsection 2.3 «Procedure for consideration of administrative cases in simplified lawsuit proceedings».

In the specified section of the dissertation the following tasks are carried out: a thorough analysis of each form of administrative proceedings (general and simplified lawsuit proceedings) is conducted; cases of mandatory (by virtue of mandatory provisions of law) and optional (at the discretion of the court) application of a particular form of administrative proceedings are established; the content of the concepts of «complex administrative case» and «administrative case of minor complexity» is revealed; it is found out which circumstances (criteria) may affect the court's decision on the consideration of an administrative case. An important issue covered in this part of the research is the method of implementation and the limits of judicial discretion when choosing such a form of administrative proceedings as simplified lawsuit proceedings.

In the final chapter 3, «Directions for improving legislative regulation of administrative procedure forms» the specifics of administrative procedure forms depending on the category of public legal disputes and the jurisdiction of administrative courts is explored. Additionally, a comparative analysis of differences in the procedural process during the stages of appellate and cassation review (subsections 3.1 and 3.2) is conducted. Furthermore, the author identifies and categorizes problems arising during the practical application of administrative procedure forms into three main groups.

The first group is attributed to the imperfections in the provisions of the Administrative Court of Ukraine, which defines the procedure for conducting

administrative proceedings. The existence of the second group can be explained by the mistaken interpretation of the rules for selecting administrative procedure forms by both judges and participants in the judicial process. The third group encompasses problems that result from the inconsistency of judicial practice and the lack of established approaches to the correct application of administrative procedure forms by the courts.

Simultaneously, effective solutions to each of these problem groups are proposed (subsection 3.3).

The scientific novelty of the obtained results is that the dissertation work represents the first comprehensive scientific study of the legislatively established forms of administrative procedure applied by national courts for the consideration and resolution of administrative cases.

During the research process, it was found that legal categories such as administrative procedural form and form of administrative procedure are characterized by diversity, and their concepts and content are interpreted differently in the scientific community. At the same time, an author's definition of procedural form in administrative procedure is provided, which is understood as the procedural order or the regulation of the activities of administrative courts regarding the consideration and resolution of public legal disputes with the aim of providing judicial protection for the rights, freedoms, and interests of private individuals against violations by subjects of governmental authority.

It is argued that the current Code of Administrative Procedure of Ukraine provides for two forms of administrative procedure under which administrative cases may be considered: simplified and general lawsuit proceedings. Simplified lawsuit proceedings are designed for the consideration of cases of minor complexity, as well as cases where the priority is their speedy resolution. In contrast, general lawsuit proceedings are applied for the consideration of those administrative cases for which, due to their complexity or other objective factors, it is not advisable to resolve them by the simplified lawsuit proceedings.

The grounds and conditions under which the administrative court may consider an administrative case under each of the forms of administrative procedure are determined and clarified. It is established that any administrative case may be heard under the simplified lawsuit proceedings, except for those cases that are exclusively subject to the

rules of general lawsuit proceedings. The list of administrative cases that must be considered exclusively by general lawsuit proceedings is exhaustive and is established by procedural norms.

It is argued that the Code of Administrative Procedure of Ukraine grants the court wide discretion in choosing the form of administrative procedure for the consideration of administrative cases, limiting this right of the court only in those cases where, by the will of the legislator, they cannot be heard in any other way except under the rules of general lawsuit proceedings. However, in cases where judicial discretion is allowed, the court, when deciding on the matter of case consideration, must take into account the criteria outlined in the Article 257(3) of the Code. These criteria include the category and complexity of the case, the nature and volume of evidence in the case, the number of participants in the case, the importance of the case to the parties, the chosen method of judicial protection by the plaintiff, the presence of an increased public interest in the case, and the opinions of the parties involved in the case regarding the possibility of applying a simplified procedure for its consideration.

It is noted that among the relevant criteria, there is no criterion for the priority of expedited case resolution, although Part 2 of the Article 12 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine explicitly identifies it as a priority for the consideration of an administrative case in simplified lawsuit proceedings. At the same time, this gives grounds to assert that there is an inconsistency between the aforementioned provisions of the Code because the provisions of Part 3 of the Article 257 essentially negate the essence of Part 2 of the Article 12, which defines the purpose (designation) of simplified lawsuit proceedings as one of the forms of administrative procedure. In this regard, it is proposed to amend Part 3 of the Article 257 of the Code of Administrative Procedure by adding an additional criterion, namely, the priority of expedited case resolution. This will not only eliminate the mentioned inconsistency between individual procedural norms but will also contribute to the correct selection by the court of the type of lawsuit proceedings for cases with shortened consideration periods, for example, administrative cases regarding the appeal of decisions, actions, or inaction of state enforcement service authorities and

private enforcement officers (Article 287 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine).

It is important to note that within the framework of this work, scientific and theoretical results have been obtained that are significant not only for the field of science but also for legislative and judicial activities. As a result of the dissertation research, authorial procedural rules have been developed, which enable the correct choice of the appropriate form of administrative procedure for the consideration of each administrative case, whether it be general or simplified lawsuit proceedings, or simplified lawsuit proceedings with or without summoning the parties to a court session (in written proceedings). Due to their clarity and comprehensibility, these rules will be valuable not only for judges and administrative court staff but also for individuals participating in administrative cases. In some cases, parties to a case have the right to submit motions to the court regarding the selection or alteration of the procedure for considering an administrative case, and these rules will serve as a useful guideline in such matters. Additionally, the use of illustrative elements of an auxiliary nature, such as diagrams, charts, and tables, will further enhance the effective application of the relevant procedural rules in practice. As a result, this will significantly simplify the resolution of problematic issues related to the choice of forms of administrative procedure, promote identical application of procedural law norms, and ensure the lawful consideration of administrative cases.

Additionally, despite the fact that the current legislation in the field of administrative procedure generally effectively regulates the procedure for conducting administrative proceedings, the research conducted has shown the need to address certain gaps and legal conflicts that exist in the legal regulation of the judicial administrative process.

To this goal, amendments to the Code of Administrative Procedure of Ukraine have been developed, which can improve the procedure for conducting administrative proceedings in Ukraine and streamline the judicial process. For example, it is proposed to supplement Part 4 of the Article 257 with paragraphs 5 and 6, which are similar in content to paragraphs 5 and 6 of Part 4 of the Article 12. In this way, an obvious inconsistency

between the provisions of Part 4 of the Article 12, which establishes categories of administrative cases that must be considered exclusively under the rules of general lawsuit proceedings, and the provisions of Part 4 of the Article 257, which define categories of administrative cases that cannot be considered in the simplified lawsuit proceedings, will be eliminated.

Furthermore, it is emphasized on the importance of amending the wording of paragraph 4 of Part 4 of the Article 12 and paragraph 4 of Part 4 of the Article 257 by differentiating between plaintiffs as legal entities and individuals (individual entrepreneurs) and establishing different amounts of monetary recovery as a mandatory condition for the consideration of an administrative case only under the rules of general lawsuit proceedings based on this criterion.

Among other considerations, it is also justified to exclude paragraph 1 from Part 6 of the Article 12, that will result in the fact that administrative cases related to the acceptance of citizens into public service, their service, and dismissal from public service will no longer be considered of minor significance as defined. These changes will provide positive flexibility in the procedural order for resolving this important category of cases, as they will allow the court to choose the form of administrative procedure for their consideration at its discretion, taking into account the individual characteristics of a particular dispute and considering the criteria for choosing simplified or general lawsuit proceedings as provided in Part 3 of the Article 257.

The need for adjusting Part 2 of the Article 266 and removing the requirement for the consideration of administrative cases specified in paragraphs 1-3 and 5 of Part 1 of this article exclusively in simplified lawsuit proceedings is argued. Such changes will allow the Supreme Court, in each respective case, to independently choose the form of administrative procedure for its consideration and resolution, whether it be simplified (with or without summoning the parties to a court session) or general lawsuit proceedings, taking into account the complexity of the case, the nature of the disputed legal relations, the subject of evidence, the composition of the participants, and other relevant factors.

The author's legal position, according to which an administrative case can be considered in simplified lawsuit proceedings at the initiative and discretion of the court,

and that it is not mandatory for the plaintiff to request the consideration of the case under the rules of simplified lawsuit proceedings, deserves attention. Such a request is one of the possible ways to address the issue of considering the case in this form of administrative procedure. However, its absence does not deprive the court of the right to independently decide to consider the administrative case in a simplified manner, taking into account the established legal grounds and conditions.

As a result of the conducted research, a series of other conclusions, proposals, and recommendations have been formulated, aimed at improving the norms of procedural law, reducing the number of contentious legislative provisions in the field of administrative procedure, ensuring the unity and consistency of judicial practice. In turn, this will contribute to adherence to the principle of legal certainty, as one of the key elements of the rule of law, enhance the effectiveness of justice in administrative cases, and strengthen the guarantees of judicial protection for individuals whose rights, freedoms, and interests have been violated by authorities in public legal relations.

Keywords: administrative proceedings, administrative process, administrative court, administrative case, public law dispute, forms of administrative proceedings, rule of law, judicial protection, justice, judiciary, judicial practice, law enforcement, procedural order, judicial discretion, right to a fair trial.

Список публікацій здобувача

Публікації, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

Статті у наукових виданнях, включених на дату опублікування до переліку наукових фахових видань України

1. Сало П. (2022a) Спрощений порядок розгляду адміністративних справ в Україні: історичний шлях розвитку та сучасний стан. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. № 101. С. 40-50.

2. Сkochиляс-Павлів О. В., Сало П. І. (2022b) Особливості судового розгляду адміністративних спорів, що виникають з відносин публічної служби. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2022. Т. 33 (72). № 2. С. 15-19.

3. Сало П. І. (2022c) Процесуальні правила обрання форм адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ. *Слово Національної школи суддів України*. 2022. № 1-2 (38-39). С. 129-141.

4. Сало П. І. (2022d) Порядок розгляду судом окремих категорій адміністративних справ незначної складності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2022. Т. 9. № 3 (35). С. 214-222.

5. Скочиляс-Павлів О. В., Сало П. І. (2023a) Проблемні питання судового розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 75. Т. 1. С. 285-292.

6. Сало П. І. (2023b) Спосіб реалізації та межі судового розсуду під час обрання спрощених форм провадження в адміністративному судочинстві. *Науковий юридичний журнал «Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса»*. 2023. № 1. Том 2. С. 100-115.

Публікації, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Сало П. І. (2021a) Особливості захисту права на доступ до публічної інформації в порядку адміністративного судочинства. *Інформаційне право: сучасні виклики і напрями розвитку*: збірник тез міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 26 листопада 2021 р.). 2021. С. 90-94.

2. Сало П. І. (2021b) Судовий контроль за правомірністю нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні*: збірник тез X Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2021 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права ім. Леоніда Юзькова, 2021. С. 70-73.

3. Сало П. І. (2022e) Порядок розгляду адміністративними судами спорів, що виникають з відносин публічної служби. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: збірник тез міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 11 лютого 2022 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права ім. Леоніда Юзькова, 2022. С. 83-86.

4. Сало П. І. (2022f) До питання порядку судового розгляду окремих категорій податкових спорів. *Податкові спори в адміністративному судочинстві: збірник тез доповідей П'ятої Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики»* (м. Київ, 4-5 липня 2022 р.). Київ : «Компанія «ВАІТЕ»», 2022. С. 122-125.

5. Сало П. І. (2022g) Діджиталізація судочинства як ефективний засіб полегшення доступу до суду. *Інформаційне право: сучасні виклики і напрямки розвитку: збірник наукових праць за матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 25 листопада 2022 р.). 2022. С. 108-112.

6. Сало П. І. (2023с) Вплив спеціально-дозвільного принципу на обрання судом форми адміністративного судочинства для розгляду і вирішення адміністративних справ. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю з дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова* (м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права ім. Леоніда Юзькова, 2023. С. 466-469.

7. Сало П. І. (2023d) Щодо форми адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ про застосування санкцій. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів: збірник тез III міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 5 травня 2023 р.) / відпов. за вип. проф. М. М. Бліхар. Київ : Комп'ютерний дизайн, 2023. С. 325-329.

Публікації, що додатково відображають наукові результати дисертації

1. Сало П. І. (2015а) Заборона в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства одночасно з рішенням про їх примусове повернення в країну походження: правові аспекти та окремі питання, що виникають у судовій практиці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2015. № 1. С. 31-43.

2. Сало П. І. (2015b) Адміністративне судочинство та необхідні зміни до нього крізь призму рішень Європейського суду з прав людини. *Слово Національної школи суддів України*. 2015. № 1 (10). С. 157-165.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	21
ВСТУП	22
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ	36
1.1. Джерелознавче підґрунтя дослідження форм адміністративного судочинства.....	36
1.2. Порядок розгляду адміністративних справ в Україні: історико-правовий аналіз.....	52
1.3. Позовне провадження як основна форма судового провадження в адміністративному процесі: видова характеристика.....	68
Висновки до першого розділу	89
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАГАЛЬНОГО ТА СПРОЩЕНОГО ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	93
2.1. Розгляд адміністративних справ за правилами загального позовного провадження.....	93
2.2. Загальна характеристика адміністративних справ незначної складності (малозначних справ).....	118
2.3. Порядок розгляду адміністративних справ у спрощеному позовному провадженні.....	139
Висновки до другого розділу	155
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	160
3.1. Форми адміністративного судочинства залежно від категорії публічно-правових спорів.....	160

3.2. Порівняльно-правовий аналіз форм адміністративного судочинства залежно від інстанційності адміністративних судів.....	173
3.3. Проблемні питання застосування форм адміністративного судочинства та шляхи їх вирішення.....	191
Висновки до третього розділу.....	207
ВИСНОВКИ.....	212
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	220
ДОДАТКИ.....	247

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВККСУ – Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВС – Верховний Суд

ВП ВС – Велика Палата Верховного Суду

ВРП – Вища рада правосуддя

ВРУ – Верховна Рада України

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЄСІТС – Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система

КМУ – Кабінет Міністрів України

КАС ВС – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

Конвенція – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

НБУ – Національний банк України

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Після запровадження в Україні адміністративного судочинства як окремої форми реалізації судової влади, порядок розгляду судами адміністративних справ постійно змінювався, набуваючи нових процесуальних форм. Відповідні зміни мали на меті оптимізувати витрати часу на вирішення публічно-правових спорів, а також полегшити та пришвидшити судовий розгляд тих адміністративних справ, у яких застосування загальних правил позовного провадження було недоцільним та надміру обтяжливим. Нова редакція КАС України 2017 року закріпила концептуально інший підхід до порядку розгляду адміністративних справ, відповідно до якого адміністративне судочинство може здійснюватися за двома процесуальними формами: у загальному або спрощеному позовному провадженні. За задумом законодавця спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення, тоді як загальне позовне провадження покликане забезпечити розгляд складних адміністративних справ, а також тих справ, які через інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні. Важливо, що умови за яких адміністративний суд може розглянути справу за тією або іншою формою адміністративного судочинства визначаються самим КАС України, що підкреслює зобов'язання суду при вирішенні цих питань діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені нормами процесуального права.

Таким чином, з огляду на існування в судовому адміністративному процесі окремих видів позовного провадження (загального та спрощеного), яким притаманні свої особливості, під час вирішення кожної адміністративної справи перед судом постає дилема: яку саме форму адміністративного судочинства обрати для її розгляду. А оскільки дотримання встановленого законом порядку розгляду справи є запорукою ухвалення правосудного судового рішення, питання щодо обрання належної форми адміністративного судочинства набуває особливої ваги.

Крім того, як і будь-який інший вид державної діяльності, судочинство може здійснюватися лише за певними установленими законом правилами. Це пояснюється дією конституційного принципу «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», юридичний вплив якого поширюється у тому числі на органи судової влади. Отже, суд та учасники судового процесу повинні неухильно дотримуватися відповідних правил, щоб судочинство відбулося, а ухвалене у справі рішення вважалось законним. Водночас саме на суддю, як на особу, яка уповноважена чинити правосуддя від імені держави, покладається обов'язок правильно інтерпретувати відповідні правила та визначити належний процесуальний порядок розгляду справи, щоб забезпечити її вирішення у законний (правомірний) спосіб. І від того наскільки зрозумілими є ці правила, і від того наскільки коректно вони застосовуються при вирішенні будь-якої адміністративної справи, залежить кінцевий результат здійснення адміністративного судочинства – надання ефективного та своєчасного захисту прав, свобод та інтересів від порушень у сфері публічно-правових відносин.

Втім, передбачені у КАС України процесуальні правила обрання форм адміністративного судочинства не можна вважати чіткими та однозначними, що зумовлює їх різне тлумачення та помилкове застосування. Навіть більше, деякі з цих правил не мають законодавчого вираження, хоча вони безпосередньо впливають зі змісту окремих нормативних положень. Відповідна проблема додатково загострюється наявністю окремих колізій, технічних і логічних неузгодженостей між правовими нормами, що регламентують процесуальний порядок розгляду і вирішення адміністративних справ.

Тому необхідним й актуальним є дослідження передбачених законом форм адміністративного судочинства, їх особливостей, умов та підстав застосування; встановлення випадків обов'язкового і необов'язкового розгляду адміністративних справ за правилами загального або спрощеного позовного провадження; з'ясування факторів (об'єктивних чинників), які впливають на вирішення питання про розгляд справи за тією чи іншою формою адміністративного судочинства. При цьому важливим є вивчення правової природи суддівського розсуду, що дозволить краще

зрозуміти роль суду при обранні процесуального порядку розгляду адміністративних справ, а також окреслити межі судової дискреції і з'ясувати, в який спосіб вона реалізується.

Не є сталою і судова практика щодо застосування форм адміністративного судочинства. Зокрема, проведений аналіз засвідчує неоднаковість підходів до визначення адміністративними судами виду позовного провадження (загального та спрощеного, спрощеного з повідомленням учасників справи та без повідомлення) для розгляду і вирішення певних категорій адміністративних справ (публічно-правових спорів). Водночас розбіжність поглядів на ці питання можна простежити не лише на рівні судів першої інстанції, але й вищих інстанцій, у тому числі Верховного Суду. Наприклад, тривалий час у суддівському середовищі були різні думки щодо правильного процесуального порядку розгляду адміністративних справ за позовами службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище: в одних випадках такі справи вирішувалися за правилами загального позовного провадження, а в інших – у спрощеному порядку. Не було єдності щодо цього питання і серед суддів Касаційного адміністративного суду, у зв'язку з чим впродовж 2019-2021 років значна кількість судових рішень, ухвалених у таких справах в порядку спрощеного позовного провадження, була скасована на стадії касаційного перегляду з направленням справи на новий розгляд. Лише згодом було сформульовано усталену правову позицію щодо застосування релевантних норм процесуального права, що однак не минулося без наслідків та призвело до недотримання у багатьох справах розумного строку розгляду, як однієї із головних засад адміністративного судочинства.

Непоодинокими є також випадки помилкового обрання судами форми адміністративного судочинства при вирішенні справи, що пояснюється неправильним тлумаченням підстав та умов розгляду адміністративних справ у загальному та спрощеному позовному провадженні чи помилковим віднесенням справи до категорії малозначних справ або ж, навпаки, до категорії складних адміністративних справ, які повинні розглядатися виключно за правилами загального позовного провадження; відсутність належного мотивування судами

рішення про обрання тієї або іншої форми адміністративного судочинства (якщо можливий альтернативний варіант), зокрема з посиланням на обов'язкові до врахування критерії визначення порядку розгляду адміністративної справи; відхилення судами клопотань про зміну форми адміністративного судочинства для розгляду справи через помилкове трактування підстав, способу та строків реалізації учасниками справи свого права на заявлення відповідних клопотань, тощо.

Окрему увагу привертає судова статистика, яка засвідчує, що абсолютна більшість адміністративних справ розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження (приміром 2021 року цей показник становив орієнтовно 2,7 %, у 2022-му – лише 1,5 %, а у першому півріччі 2023 року – 1,3 % [42-48]), що теж дає вагому підставу для вивчення причин домінантності цієї форми адміністративного судочинства та її статусу як основної для розгляду адміністративних справ.

Крім того, оскільки від початку дії нової редакції КАС України минуло достатньо багато часу, назріла нагальна необхідність узагальнити практику застосування відповідних процесуальних норм та розробити єдині критерії обрання форм адміністративного судочинства. Підґрунтям для таких кроків мали б стати отримані нові теоретичні знання, а також удосконалення положень чинного законодавства у сфері адміністративного судочинства.

За роки незалежності України проблемні питання адміністративного судочинства і, зокрема, процесуального порядку розгляду адміністративних справ досліджували вітчизняні вчені серед яких В. Б. Авер'янов, В. С. Стефанюк, О. М. Пасенюк, Р. О. Куйбіда, В. І. Шишкін, В. Г. Перепелюк, М. І. Смокович, І. М. Жаровська, Т. В. Михайліна, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Я. О. Берназюк, С. В. Ківалов, О. В. Кузьменко, М. В. Ковалів, О. В. Сковчиляс-Павлів, Г. Ю. Лук'янова, О. І. Миколенко, Р. С. Мельник, М. М. Тищенко, В. В. Тильчик, Н. В. Ортинська, О. А. Губська, М. В. Джафарова, О. В. Константиї.

Питання уніфікації, диференціації та удосконалення судових процедур в рамках здійснення адміністративного судочинства досліджували у своїх наукових роботах М. І. Поворознюк (2014), А. О. Черникова (2016), С. О. Короєд (2017), М. І. Маруліна (2020).

Спрощене провадження в адміністративному судочинстві України було предметом дослідження у дисертаціях І. В. Завальнюка (2017) та Є. А. Палія (2019).

В іноземній школі права схожій проблематиці присвятили свої праці Лейтхофф Ральф, Кеніг Крістіан, Лонглі Дайан, Джеймс Рода, Харлоу Керол, Джоана Мендес, Ролінгс Річард та інші.

Водночас форми адміністративного судочинства в національній теорії адміністративного права і процесу системно не вивчались, а проведені дослідження радше мають фрагментарний характер і стосуються окремих аспектів цього комплексного правового інституту.

Відтак можна констатувати, що відповідна тема залишається маловивченою, незважаючи на її наукову цінність та велике практичне значення.

Отож, наведене у своїй сукупності підтверджує високий ступінь актуальності цього дослідження, його своєчасність і значущість.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація виконана відповідно до положень Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 рр., затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021; Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 рр., затвердженої постановою загальних зборів НАПрН України від 26 березня 2021 р. № 12-21; Пропозицій Міжрегіональної робочої групи Регіональних рад з питань реформи правосуддя до Стратегії сталого розвитку судової системи на 2021-2025 рр., підготовлених за підтримки Європейського Союзу (Проект ЄС «Право-Justice», 2021); Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 рр., ухвалених постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.

Дисертація відповідає науковому напрямку Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» від 24 червня 2014 р. (протокол № 5), а також темі наукового напрямку роботи кафедри адміністративного

та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правова доктрина захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 0121U110638). Дисертація виконана у межах плану науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка» на 2020-2025 рр.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є розроблення нових теоретичних положень та формулювання науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-процесуального законодавства України, яке регулює порядок розгляду і вирішення адміністративних справ.

Для досягнення заявленої мети були визначені такі основні *завдання*:

- провести огляд стану наукових досліджень з окресленої проблематики, з'ясувати поняття та зміст процесуальної форми в адміністративному судочинстві;
- здійснити історико-правовий аналіз порядку розгляду адміністративних справ в Україні, встановити причини виникнення спрощених процедур вирішення публічно-правових спорів та спрогнозувати перспективи подальшого спрощення адміністративного судочинства з огляду на реалії сьогодення;
- визначити підстави і умови розгляду адміністративних справ у загальному та спрощеному позовному провадженні;
- охарактеризувати справи незначної складності (малозначні справи) в цілях застосування спрощеного позовного провадження;
- висвітлити особливості розгляду адміністративних справ у порядку спрощеного позовного провадження (з викликом сторін у судове засідання та без виклику (у письмовому провадженні));
- дослідити повноваження суду щодо обрання форм адміністративного судочинства та виявити проблемні аспекти їх реалізації;
- систематизувати та узагальнити писані і неписані правила, яких необхідно дотримуватись під час вибору порядку розгляду адміністративних справ;
- розкрити особливості застосування форм адміністративного судочинства залежно від категорії публічно-правових спорів та судової інстанції;

– запропонувати напрями удосконалення законодавчого регулювання форм адміністративного судочинства в Україні.

Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства та пов'язані з процесуальним порядком судового розгляду публічно-правових спорів.

Предмет дослідження – встановлені та регламентовані нормами процесуального закону форми адміністративного судочинства для розгляду і вирішення адміністративних справ.

Правову основу роботи становлять Конституція України, КАС України, інші закони України, міжнародні договори, що набрали чинності для України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, підзаконні нормативно-правові акти у сфері судоустрою, рішення Європейського суду з прав людини тощо.

Емпірична база дослідження представлена результатами вивчення і опрацювання численних судових рішень, правових позицій Верховного Суду, матеріалів узагальнення судової практики та показників офіційної статистичної звітності щодо розгляду судами справ у порядку адміністративного судочинства.

Методи дослідження. Під час проведення дослідження використовувався широкий спектр загальних та спеціальних методів наукового пізнання, що забезпечило досягнення означеної у дисертації мети та виконання поставлених завдань. Так, діалектичний метод як фундаментальний філософський метод, сприяв визначенню понятійного апарата дослідження (*Розділи 1, 2, 3*) та завдяки системно-функціональному підходу до аналізу досліджуваного явища допоміг простежити розвиток наукової думки про процесуальну форму (*підрозділ 1.1*). Для розкриття генези порядку розгляду адміністративних справ та вивчення стану цього процесу в конкретно-історичних умовах використано історико-правовий метод (*підрозділи 1.2, 1.3, 2.3*). Порівняльний метод дозволив виявити спільні та відмінні ознаки різних форм адміністративного судочинства, як-от загального та спрощеного позовного провадження (*підрозділи 1.3, 2.1, 2.3*), а також зіставити процесуальний порядок розгляду адміністративної справи на стадіях її перегляду судами апеляційної та касаційної інстанцій (*підрозділ 3.2*). Методи прогнозування та моделювання

застосовано для розроблення перспективних напрямів удосконалення законодавчого регулювання форм адміністративного судочинства, зокрема подальшого спрощення судового адміністративного процесу (*підрозділ 3.3*). Спеціальними методами у дослідженні стали статистичний, який допоміг підсумувати показники судової діяльності з розгляду справ у сфері адміністративного судочинства, та метод узагальнення, з використанням якого вдалося проаналізувати недоліки застосування судами адміністративно-процесуальних норм, встановити прогалини у чинному законодавстві, а також поєднати теоретичні результати з практичним застосуванням (*Розділи 1, 2, 3*). Можна також виокремити й інші методи (прийоми), що застосовувалися в процесі наукового дослідження, як-от юридичної герменевтики, системно-структурний, логіко-юридичний, аналогії.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертаційна робота є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним науковим дослідженням процесуальних форм здійснення адміністративного судочинства в Україні після набрання чинності нової редакції КАС України 2017 року. А оскільки відповідною редакцією кардинально змінено порядок розгляду адміністративних справ у порівнянні з тим, що діяв раніше, це лише підкреслює цінність та новизну отриманих внаслідок дослідження результатів.

Серед основних положень, які демонструють наукову новизну роботи, можна виділити наступні:

уперше:

– запропоновано авторський понятійно-категоріальний апарат:

«процесуальна форма в адміністративному судочинстві», під якою необхідно розуміти встановлений нормами КАС України процесуальний порядок (або регламент) діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення спорів, які виникають в сфері публічних правовідносин, з метою надання судового захисту правам, свободам та інтересам приватних осіб (як фізичних, так і юридичних) від порушень з боку суб'єктів владних повноважень;

«складна адміністративна справа», якою в процесі здійснення адміністративного судочинства пропонується вважати справу, характер спірних

правовідносин, предмет доказування та склад учасників у якій вимагають проведення підготовчого провадження та розгляду справи в судовому засіданні для забезпечення повного, всебічного і об'єктивного з'ясування її обставин, дотримання основних принципів адміністративного судочинства та ухвалення на засадах верховенства права законного і обґрунтованого судового рішення;

«процесуальні правила обрання форм адміністративного судочинства», а саме передбачені КАС України безпосередньо або такі, що впливають зі змісту норм процесуального закону правила, дотримання і виконання яких дозволяє обрати належну форму адміністративного судочинства між загальним або спрощеним позовним провадженням (з викликом учасників справи в судове засідання або без виклику (у письмовому провадженні)) та забезпечити розгляд і вирішення судом адміністративної справи у правомірний спосіб;

– доведено, що судова дискреція на визначення процесуального порядку розгляду адміністративних справ не є абсолютною і обмежується як вказівкою у законі на необхідність розгляду справи за конкретною формою адміністративного судочинства, так і обов'язком суду враховувати передбачені законом критерії вибору форм адміністративного судочинства;

– розроблено авторські універсальні процесуальні правила, які дають можливість обрати належну форму адміністративного судочинства для розгляду кожної адміністративної справи між загальним або спрощеним позовним провадженням та між спрощеним позовним провадженням з викликом сторін у судове засідання або без виклику (у письмовому провадженні);

– обґрунтовано доцільність виключення спорів щодо прийняття, проходження та звільнення з публічної служби з переліку адміністративних справ незначної складності, що забезпечить: гнучкість розгляду; обрання належної форми адміністративного судочинства для їх вирішення; врахування індивідуальних особливостей конкретного спору (складність справи, обсяг та характер доказів, значення справи для сторін);

– спростовано науковий погляд та судову практику щодо можливості розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження лише за

наявності відповідного клопотання позивача та констатовано, що обрання форми адміністративного судочинства є прерогативою суду, яка не залежить від ініціативи учасників справи і обмежується лише імперативними приписами закону про обов'язковий розгляд справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження;

– виявлено взаємозалежність між формою адміністративного судочинства, обраною судом першої інстанції та процесуальним порядком розгляду адміністративної справи на наступних стадіях розгляду шляхом мотивування зобов'язання судів апеляційної та касаційної інстанцій враховувати первинні процесуальні правила розгляду справи та заборони змінювати форму адміністративного судочинства, обрану судом першої інстанції;

– здійснено класифікацію проблем застосування форм адміністративного судочинства за трьома основними групами: недосконалість норм процесуального права, що визначають порядок здійснення адміністративного судочинства; помилкове тлумачення правил обрання форм адміністративного судочинства; неоднаковість судової практики у питаннях застосування форм адміністративного судочинства та запропоновано ефективні способи їх розв'язання;

– підготовлено зміни та доповнення до КАС України щодо удосконалення адміністративного судочинства та оптимізації процесуального порядку розгляду адміністративних справ;

удосконалено:

– розуміння випадків обов'язкового (в силу імперативних приписів закону) та факультативного (на розсуд суду) застосування форм адміністративного судочинства (загального та спрощеного позовного провадження);

– теоретичні положення щодо змісту поняття «адміністративна справа незначної складності» та категорій публічно-правових спорів, які вважаються малозначними в цілях адміністративного судочинства;

– правову позицію, відповідно до якої за правилами спрощеного позовного провадження перш за все розглядаються малозначні адміністративні справи, але також можуть бути розглянуті інші справи, щодо яких норми процесуального права

не містять імперативних приписів про їх обов'язковий розгляд в порядку загального позовного провадження або ж про заборону на їх розгляд за правилами спрощеного позовного провадження;

– алгоритм дій судді адміністративного суду під час вирішення процесуальних питань, пов'язаних з вибором форми адміністративного судочинства для розгляду справи між загальним та спрощеним позовним провадженням (з викликом сторін в судове засідання або без виклику);

набули подальшого розвитку:

– наукові погляди щодо процесуальних передумов для розгляду адміністративних справ у загальному та спрощеному позовному провадженні;

– положення про особливості процесуального порядку розгляду окремих категорій складних та термінових адміністративних справ;

– міркування, що письмове провадження не є окремою формою позовного провадження у адміністративному судочинстві, а як особливий процесуальний спосіб розгляду справи чи окремого процесуального питання може застосовуватися адміністративним судом у межах процедури розгляду справи як за правилами загального, так і спрощеного позовного провадження;

– висновок, що адміністративні справи з приводу проходження публічної служби, у яких позивачі є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, не вважаються малозначними справами, що однак не вказує на обов'язковість їх розгляду лише за правилами загального позовного провадження;

– правова презумпція, згідно з якою будь-яка адміністративна справа може бути розглянута в порядку спрощеного позовного провадження, за винятком тих справ, які підлягають розгляду виключно за правилами загального позовного провадження;

– твердження, що спрощене позовне провадження є основною формою здійснення адміністративного судочинства в Україні.

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

– *науково-дослідній сфері* – для подальших наукових досліджень проблемних питань, пов'язаних з правовим регулюванням порядку розгляду і вирішення адміністративних справ;

– *законотворчості* – для удосконалення національного законодавства про адміністративне судочинство та оптимізації здійснення судового адміністративного процесу (Акт Комітету з питань правової політики Верховної Ради України щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження у законотворчу діяльність від 5 жовтня 2023 р. № 04-26/16-2023/219088);

– *правозастосовній діяльності*: 1) для використання суддями, працівниками апарату суду, представниками юридичної спільноти (адвокатами, прокурорами, службовими особами органів влади) та усіма іншими зацікавленими особами (фізичними та юридичними) – у зв'язку із здійсненням правосуддя в адміністративних справах та з метою підвищення рівня їхніх знань щодо правильного застосування форм адміністративного судочинства; 2) при формуванні Національною школою суддів України стандартизованих програм підготовки та програм періодичного навчання, розробленні курсів, тренінгів, семінарів – з метою підтримання та підвищення кваліфікації суддів адміністративних судів, а також поглиблення їхніх знань, умінь та навиків; 3) для надання апеляційними судами методичної допомоги у питаннях правозастосування, проведення Верховним Судом узагальнення судової практики і забезпечення однакового застосування норм матеріального та процесуального права – на реалізацію зазначеними судами своїх повноважень, визначених частиною першою статті 27, частиною другою статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у практичну діяльність Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25 вересня 2023 р.);

– *навчальному процесі* – під час викладання у закладах вищої освіти таких навчальних дисциплін як «Адміністративне судочинство», «Адміністративний

процес», «Судові та правоохоронні органи», проведення у рамках цих дисциплін лекційних і практичних занять; при підготовці навчальної та навчально-методичної літератури (підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, практикумів тощо).

Крім того, отримані в процесі наукового дослідження знання використовуються автором у його повсякденній практичній роботі на посаді судді Вінницького окружного адміністративного суду. Як приклад можна навести ухвали: від 25 липня 2022 року у справі № 120/4522/22, від 28 листопада 2022 року у справі № 120/9741/22, від 12 грудня 2022 року у справі № 120/10251/22, від 2 травня 2023 року у справі № 120/2918/23, від 7 лютого 2023 року у справі № 120/848/23, від 27 березня 2023 року у справі № 120/362/23, від 7 червня 2023 року у справі № 120/3281/23, від 26 червня 2023 року у справі № 120/5536/23, від 7 серпня 2023 року у справі № 120/11553/23, від 14 серпня 2023 року у справі № 120/7965/23 та ін.

Зроблені у дисертації висновки також активно імплементуються у судову практику не лише вищезазначеного суду, але й інших адміністративних судів, зокрема через участь автора у нарадах, круглих столах, семінарах тощо з проблемних питань практики, під час яких до учасників відповідних заходів переконливо доводяться ключові тези виконаної наукової роботи.

Апробація матеріалів дисертації. Основні результати дослідження представлені та обговорені на кафедрі адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка».

Окремі положення дисертації доповідалися на таких міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: *«Інформаційне право: сучасні виклики і напрями розвитку»* (м. Львів, 26 листопада 2021 р.), *«Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні»* (м. Хмельницький, 7 грудня 2021 р.), *«Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи»* (м. Хмельницький, 11 лютого 2022 р.), *«Податкові спори в адміністративному судочинстві»* (м. Київ, 4-5 липня 2022 р.), *«Інформаційне право: сучасні виклики і напрями розвитку»* (м. Львів, 25 листопада 2022 р.), *«Правові засади організації та здійснення публічної влади»* (м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.), *«Проблеми*

розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Львів, 5 травня 2023 р.).

Публікації. За темою дисертації опубліковано 6 наукових статей у періодичних виданнях, включених на дату публікації до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б»).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації українською та англійською мовами, змісту, переліку умовних позначень, основної частини (вступ; три розділи, поділені на дев'ять підрозділів; висновки), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 246 сторінок, з яких 198 сторінок основного тексту. Перелік використаних джерел містить 286 найменувань і займає 27 сторінок. До дисертації додаються чотири додатки на 31 сторінці.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

1.1. Джерелознавче підґрунтя дослідження форм адміністративного судочинства

Конституція України [62] закріпила принцип розподілу влад, за яким державна влада в Україні поділяється на три незалежні одна від одної гілки: законодавчу, виконавчу та судову.

Водночас судова влада, як прояв державної влади в цілому, насамперед покликана забезпечити розгляд та вирішення юридично важливих справ, які зумовлюють правові наслідки. Судова влада здійснюється спеціальними державними органами – судами та фактично реалізується суддями, а у визначених законом випадках також присяжними, шляхом здійснення правосуддя в межах відповідних судових процедур.

Отже, здійснення правосуддя як ключової функції судової влади можливе лише у певній формі та згідно з передбаченими законом процедурами судочинства. Це означає, що розгляд справ, віднесених до судової юрисдикції, має відбуватися відповідно до установленого правовими нормами порядку, який своєю чергою характеризується точністю, деталізацією і послідовністю.

Законодавча регульованість судового процесу, з одного боку, є втіленням у життя спеціально-дозвільного принципу «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» [7, с. 57-58], який має конституційну основу та поширює свій нормативний вплив у тому числі на органи судової влади. Так, у Конституції України зазначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють повноваження у визначених цією Конституцією межах та відповідно до законів України (частина друга статті 6) і що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в

межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Тобто спеціально-дозвільний принцип зобов'язує усі органи влади та їх посадових осіб діяти виключно в тих рамках, що окреслені Конституцією та законами України й лише у передбачений ними спосіб. Звісно, суди та судді теж перебувають під сферою практичної дії цього принципу.

З іншого боку наявність чітко визначеного законом порядку здійснення правосуддя є однією зі складових незалежності судді, що безпосередньо впливає з положень частини п'ятої статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [172], а також вважається гарантією рівних можливостей для учасників судового процесу та дотримання їхніх прав у судово-процесуальних відносинах.

Так чи інакше, унормована процесуальна форма розгляду судових справ за своїм призначенням повинна забезпечити ухвалення на засадах верховенства права законного, мотивованого і справедливого судового рішення. Вдаючись до алегорії, це той шлях, яким обов'язково належить слідувати задля досягнення мети правосуддя.

Конституція України встановлює, що судова влада в Україні реалізується через конституційне, цивільне, господарське, адміністративне та кримінальне судочинство. Кожному з них властива певна процесуальна форма, яка отримала законодавче регулювання та має свої особливості. При цьому варто наголосити на тому, що правосуддя, як діяльність суду з вирішення юридичних справ (спорів про право), здійснюється лише у формі цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства.

Щодо адміністративного судочинства, то воно є самостійним видом правосуддя та має специфічну мету – забезпечити ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку органів публічної влади. Відтак в межах адміністративного судочинства розглядаються і вирішуються справи про спори, які виникають у сфері публічно-правових відносин за участю суб'єктів владних повноважень, – органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів, – під час здійснення такими суб'єктами публічно-владних управлінських функцій відповідно

до законодавства, включно із виконанням делегованих повноважень та наданням адміністративних послуг. У порядку адміністративного судочинства також забезпечується судовий контроль за органами, які належать до інших гілок влади і тим самим практично реалізується теорія поділу влади та її основний принцип – механізм стримувань і противаг [54, с. 32-33].

Показово, що віднедавна мета адміністративного судочинства закріплена у тексті Конституції України. Це стало можливим завдяки ухваленню 2 червня 2016 року Закону України № 1401-VIII [144], яким статтю 125 Конституції України викладено у новій редакції та передбачено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Водночас у поєднанні з іншими конституційними нормами, а саме положеннями частини другої статті 55 Основного Закону, якими кожному гарантується право оскаржити у суді рішення, дії або бездіяльності органів влади, їх посадових і службових осіб, стає очевидним, що призначенням та основним завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин з метою захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб від незаконних актів та діянь суб'єктів публічної адміністрації [87].

Зрозуміло, що досягнення мети адміністративного судочинства, не зважаючи на усю її важливість, має відбуватися з дотриманням особливої, передбаченої саме для цього виду правосуддя процесуальної форми, оскільки, як уже зазначалося вище, реалізація судової влади завжди здійснюється в межах закону та визначених ним судових процедур. Крім того, було б дивно, якби адміністративні суди перевіряли оскаржені до суду рішення, дії, бездіяльність органів влади та їх посадових (службових) осіб на предмет того, чи прийняті (вчинені) вони з підстав, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, тобто виконували функцію контролю законності у сфері виконавчої влади, але робили це поза межами правового поля та встановлених законом правил. Тому питання неухильного дотримання процесуальної форми під час вирішення публічно-правових спорів набуває не меншої ваги ніж мета, заради якої вершиться адміністративне судочинство. Тим більше, що спрямування зусиль на побудову

демократичної, соціальної, правової держави в Україні означає, що державна повинна бажати і домагатися подальшого вдосконалення адміністративних процесуальних форм правового регулювання адміністративних правовідносин, у тому числі судового адміністративного процесу. Адже за тим чи іншим варіантом побудови певної моделі юридичного процесу не без підстав пов'язують результативність юридичного, економічного чи іншого рішення, яке відповідає певним інтересам. Відповідно, процес розгляду справи значною мірою визначає його результат [212, с. 38-39].

Вищенаведене підкреслює потребу у правильному розумінні змісту і правової природи процесуальної форми в діяльності адміністративних судів, її внутрішньої побудови (структури) та способів зовнішнього вираження (прояву), а також чинників (умов), які впливають на визначення процесуального порядку судового розгляду адміністративних справ із застосуванням передбачених законом процедур.

Отже, дослідження процесуальної форми здійснення адміністративного судочинства насамперед потребує ретельного вивчення її походження і правової природи, а також з'ясування значення цієї категорії в юридичній науці.

В цілому, як показує здійснене нами узагальнення, поняття процесуальної, зокрема й адміністративно-процесуальної форми було предметом дослідження у працях багатьох вчених та фахівців з адміністративного права і процесу.

Наприклад, А. О. Селіванов наголошував на необхідності розширення змісту процесуальної форми та пов'язував її з реалізацією демократичних принципів управління державою та суспільством [204, с. 146].

Вчені М. В. Цвік та О. В. Петришин звертали увагу на цінність процесуальної форми для розвитку теорії права. Вони вказували на те, що процесуальна форма як наукова конструкція дає можливість розкрити структурно-технологічну характеристику правової форми діяльності. Це система юридичних засобів, дій та операцій, що передбачена процесуальним правом, за допомогою яких можуть вирішуватися усі питання, що так чи інакше виникають в юридичному процесі. Один з основних елементів процесуальної форми є повторюваність певних

юридичних дій, способів та засобів їх здійснення, які часто є стереотипними та стабільними у відповідних суспільних відносинах та умовах [41, с. 402-403].

С. В. Ківалов узагальнює погляди вчених на сутність процесуальної форми та робить висновок, що вона є вторинною та пов'язана з реалізацією матеріальних норм. Учений вважає, що про процесуальну форму можна говорити лише в тому разі, якщо вона є виявом сукупності однорідних юридичних дій, спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату. Таким чином, процесуальна форма, в аспекті різновиду правової форми, може бути охарактеризована як зовнішній прояв юридичних засобів, дій та операцій, які здійснюються (виконуються, вчиняються) уповноваженими особами, фізичними та юридичними, для реалізації та на виконання матеріальної норми [51, с. 7-8].

Щодо категорії адміністративно-процесуальної форми, то генетично її розвиток пов'язується зі становленням адміністративного процесу. Щобільше, у науковій літературі поняття «адміністративний процес» та «адміністративно-процесуальна форма» зазвичай вживаються як тотожні і лише зрідка акцентується увага на їх окремих, несуттєвих відмінностях [214, с. 133].

На підставі напрацювань О. І. Миколенка [79, с. 51-52] можна виокремити кілька основних етапів в історії розвитку та формування вітчизняної наукової думки про процесуальну форму.

У період з середини 70-х років ХХ століття до 1996 року процесуальну форму у науковій літературі частіше згадують, характеризуючи адміністративно-юрисдикційні провадження та діяльність органів державного управління. Адміністративно-процесуальна форма розглядається як невід'ємна складова процедури діяльності виконавчих та розпорядчих органів державної влади. Ця форма діяльності об'єктивно вимагає правового регулювання і не може існувати інакше, як у формі юридичної процедури. Відтак вона повинна мати чітку структуру та процедури, що дозволяють уникнути непорозумінь і захистити права всіх заінтересованих сторін. Водночас юридичний процес визначається як вирішення юридичних справ та питань правового змісту уповноваженими органами влади, їх посадовими особами, а також фізичними та юридичними особами за допомогою

норм права. Тому першочерговою ознакою цього процесу необхідно вважати його вираження через використання правових норм для досягнення певного результату, якого особа прагне здобути шляхом вчинення юридичних дій [257, с. 7-8].

Протягом 1997-2005 років більшість наукових робіт в галузі адміністративного права і процесу стосувалися обґрунтування потреби у створенні в Україні адміністративної юстиції з урахуванням функціонування адміністративних судів та визначення тих спорів, на які поширюється їх компетенція (О. М. Пасенюк, В. І. Шишкін, Р. О. Куйбіда, Ю. С. Педько, О. І. Шостенко та ін.).

На окрему увагу заслуговує видана у 2003 році В. С. Стефанюком монографія під промовистою назвою «Судовий адміністративний процес» [212], у якій проводиться ґрунтовне дослідження поняття та принципів судово-адміністративного процесу, розкривається його правова природа та структура, співвідношення між його об'єктами та суб'єктами під час розгляду адміністративної справи, здійснюється теоретичний огляд проблем, які стосуються даного поняття та його складових. З-поміж іншого автор вказаної праці зосереджується на проблемах суті адміністративно-процесуальної форми, типах провадження в адміністративних судах та особливій ролі такої стадії судового процесу як попередній розгляд справи. Крім того, вчений наголошує на відмінності управлінського та судового адміністративного процесів, зокрема за своїми принципами, формами здійснення та завданнями, і зазначає, що судово-адміністративний процес характеризується спрямованістю суду на вирішення складних питань кваліфікації обставин адміністративної справи, а тому не може обмежуватись одним лише звертанням у правових нормах на процесуальну дію без згадки про процесуальну форму для її вчинення. Загалом монографія наповнена цінними науковими думками щодо необхідності та перспектив запровадження в Україні адміністративного судочинства, засад адміністративного процесуального порядку організації діяльності адміністративних судів, стадій судово-адміністративного процесу і процесуальних форм розгляду адміністративної справи.

Період з 2006 до 2010 року характеризується тим, що процесуальна форма як категорія адміністративного права і процесу фактично не досліджувалась. Натомість

зусилля українських правознавців були спрямовані на проведення науково-дослідної роботи щодо розроблення нових юридичних категорій, таких як адміністративна процесуальна форма та адміністративна процедурна форма, а також дослідження особливостей адміністративного процесу як форми діяльності адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ [53; 67; 83].

У цей період з'являються прихильники «судової» концепції розуміння адміністративного процесу, згідно з якою адміністративний процес розглядається виключно з позиції діяльності адміністративних судів, а такі правові явища як адміністративний процес і адміністративне судочинство ототожнюються. Наприклад, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник описують адміністративний процес як правовідносини між адміністративним судом, сторонами справи та іншими зацікавленими особами під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Серед учасників таких спорів можуть бути суб'єкти державно-владних повноважень, а також фізичні та юридичні особи. Учені вважають, що адміністративний процес є формою діяльності спеціального органу, а саме адміністративного суду, який має повноваження на розв'язання юридичних конфліктів згідно з установленими процесуальним законом правилами адміністративного судочинства [59, с. 12-38].

Вказану думку розвивають й інші науковці. Зокрема, П. С. Лютіков з посиланням на В. Б. Авер'янова зауважує, що адміністративно-процесуальні норми є інструментом реалізації матеріальних та процедурних норм і передбачають судовий захист прав, свобод та інтересів приватних осіб у публічних правовідносинах щодо можливих порушень з боку органів влади [75, с. 87].

Отже, відповідно до наведеної точки зору адміністративний процес розглядається у вузькому його значенні, при цьому адміністративний процес і адміністративне судочинство визнаються тотожними категоріями.

Натомість альтернативний підхід до розуміння суті адміністративного процесу ґрунтується на його так званій «широкій» концепції, згідно з якою адміністративне судочинство є складовою частиною адміністративного процесу, поряд з управлінським і адміністративно-юрисдикційним процесом.

Так, на думку С. Т. Гончарука, діяльність суб'єктів публічної адміністрації потрібно вважати не адміністративно-процесуальною, а адміністративно-процедурною. Вчений наголошує на генезі адміністративного процесу, зокрема на тому, що свого часу відповідний процес полягав, перш за все, у розгляді окремих адміністративних (управлінських) справ органами публічної адміністрації у встановлених формах і порядку. Тому, не дивлячись на зростаючу роль судових органів у сфері адміністративно-юрисдикційних правовідносин, адміністративне судочинство і діяльність судів щодо розгляду адміністративних справ логічніше називати частиною адміністративного процесу – судовим адміністративним процесом [32, с. 63].

Як зауважує Н. Б. Писаренко, адміністративний процес первісно був спрямований на встановлення діяльності публічної виконавчої (адміністративної) влади. Відтак учена пропонує сприймати цей процес як форму функціонування представників публічного управління, в якому необхідно виокремлювати три складові: 1) правотворчість; 2) адміністративно-процедурну діяльність та 3) діяльність щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення. Водночас за діяльністю адміністративних судів з відправлення правосуддя доцільно залишити назву «адміністративне судочинство» [92, с. 145].

Ідею поділу адміністративного процесу на певні види та виокремлення в його межах адміністративно-судочинського процесу (адміністративного судочинства) підтримують й інші вчені-адміністративісти, серед яких, зокрема, О. В. Кузьменко, Р. О. Кукурудз, Н. Л. Губерська [68, с. 40; 70, с. 14-15, 121; 33, с. 231].

Наукова дискусія з приводу тлумачення змісту адміністративного процесу не припиняється донині. Але незаперечним є те, що саме запровадження в Україні адміністративної юстиції, як механізму забезпечення судового захисту прав і свобод людини від порушень з боку органів державної влади, та поступове утвердження адміністративного судочинства, як одного з різновидів правосуддя, стали поштовхом для подальших досліджень адміністративно-процесуальної форми в контексті розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів.

Завдячуючи цьому, протягом останнього десятиліття значно зросла увага представників науки адміністративного права і процесу та юристів-практиків до проблемних питань, пов'язаних з процесуальною формою в адміністративному судочинстві. Наприклад, А. І. Бітов здійснює аналіз структури форми процесуальної діяльності адміністративного суду крізь призму регламентованих законом стадій адміністративно-судового провадження, а також визначає обов'язкові структурні елементи адміністративного судочинства. У своїй науковій праці він робить спробу створити теоретичну конструкцію процесуальної форми адміністративного судочинства як юридичного процесу, розкрити його змістовну наповненість та обґрунтувати взаємне співвідношення його структурних елементів: проваджень, стадій, процесуальних дій. На його думку, адміністративне судочинство має своєрідне процесуальне оформлення, яке враховує особливості адміністративної юрисдикції, зокрема потребу у захисті прав і свобод суб'єктів публічно-правових відносин. Правова форма діяльності адміністративних судів визначає порядок прийняття адміністративних позовів, відкриття провадження у справі, підготовку справи до розгляду, прийняття відповідних процесуальних актів, а також можливість оскарження та перегляду рішень адміністративних судів. Для структури адміністративного судочинства властива наявність багатofункціонального складу процесуальних дій, які при предметному об'єднанні утворюють адміністративно-процесуальні провадження. Такі провадження є окремими структурними елементами адміністративного судочинства та охоплюють правильно вивіреним порядком розгляду певної категорії адміністративних справ (питань). Водночас у складі кожного адміністративно-судового провадження існують окремі стадії, які передбачають спрямованість на досягнення матеріально обумовленого процесуально-правового результату. Ці стадії є динамічною та відносно відокремленою сукупністю процесуальних дій, які об'єднуються у просторі та часі і дозволяють забезпечити логічну послідовність розвитку адміністративно-судового провадження. Кожна стадія має свої особливі засоби та форми здійснення процесуальних дій, які забезпечують її успішне завершення [16, с. 337-339].

А. О. Черникова досліджує проблемні питання диференціації процесуальних форм адміністративного судочинства та пропонує своє бачення шляхів їх вирішення [261, с. 58-59]. На переконання дослідниці, процесуальну форму судочинства необхідно розглядати як правову категорію процесуального права, теоретичну абстрактну конструкцію. У адміністративному судочинстві вона передбачає закріплення норм та правил, що регулюють здійснення процедур (виконання процесуальних дій та ухвалення процесуальних рішень), а також встановлення умов (об'єктивних та суб'єктивних), які допомагають забезпечити дотримання цих процедур та досягнути мети адміністративного судочинства. Водночас процесуальна форма адміністративного судочинства може бути диференційована за волею законодавця або рішенням суду (письмове та спрощене провадження, особливі провадження, пов'язані з реалізацією права на мирні зібрання, із виборчими спорами тощо). Диференціація є динамічним процесом, внаслідок якого виділяються якісно різні елементи, що разом становлять єдине ціле. Вона оцінюється як вектор розвитку адміністративної процесуальної форми та спрямована на оптимізацію адміністративного судочинства.

Аналізуючи окремі питання проблематики процесуальної форми, В. В. Тильчик проводить наукове дослідження щодо систематизації знань та поглядів на адміністративно-процесуальну форму судового вирішення публічно-правових спорів з урахуванням її розвитку та динаміки в умовах оновлення норм процесуального законодавства. Вчений зазначає, що оскільки розвиток адміністративного права характеризується чимраз більшою кількістю правових норм, то створення системи знань, яка базувалася б на принципах адміністративних процедур, є вкрай важливим завданням. Вивчення адміністративного процесуального права вимагає не лише уваги до наукових надбань адміністративно-правової науки, а й розуміння суті процесу як окремого правового явища. Водночас, як вважає учений, на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової науки є реальні передумови для розроблення окремої правової галузі – адміністративного процесуального права, з притаманним лише їй предметом і методом правового регулювання [214, с. 135].

Науковець О. В. Константиї також відстоює позицію визнання в межах правової системи України нової, віддаленої від адміністративного права галузі процесуального права, а саме права адміністративного судочинства. На думку вченого, таке право охоплює сукупність правових норм, якими установлюються адміністративна юрисдикція та компетенція адміністративних судів, а також визначаються процесуальні дії адміністративного суду щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, перегляду ухвалених судових рішень та їх виконання. Отже, як резюмує вчений, під правом адміністративного судочинства треба розуміти систему закріплених у відповідному процесуальному законі правових норм, що регламентують діяльність адміністративного суду з розгляду справ адміністративної юрисдикції [61, с. 90].

У науковій статті «Процесуальна форма адміністративного судочинства і проблеми законотворчості», її автор О. І. Миколенко проводить аналіз історичних етапів розвитку наукової думки про процесуальну форму в адміністративному судочинстві та пропонує власне визначення цього поняття у сучасній теорії адміністративного права і процесу. Він зауважує, що тривалий час категорія «процесуальна форма» оминалася науковцями і лише зараз вони починають розкривати її зміст в науково-дослідних роботах, які присвячені адміністративному судочинству. Втім, поки що передчасно говорити про виразне змістовне наповнення поняття процесуальної форми в юридичній науці, а запропоновані у спеціальній літературі дефініції, як правило, плутаються з іншими правовими явищами, наприклад правовими процедурами та процесуальними нормами. Відтак у своєму дослідженні О. І. Миколенко пропонує визначати адміністративну процесуальну форму як установлений адміністративними процесуальними нормами порядок, в рамках якого відбувається послідовна діяльність суб'єктів адміністративного процесу та дії інших його учасників. При цьому невіддільними елементами змісту адміністративної процесуальної форми треба вважати порядок ведення адміністративного процесу, конфігурацію взаємин між його учасниками та форму прояву їх окремих дій (актів) під час здійснення відповідного процесу [79, с. 55].

Проблемні питання процесуальної форми вирішення публічно-правових спорів, зокрема уніфікації, диференціації та вдосконалення судових процедур у рамках здійснення адміністративного судочинства, також були предметом розгляду в працях інших науковців та вчених-процесуалістів, приміром С. О. Короеда, М. І. Поворознюка, М. І. Маруліної [66, с. 123-128; 94, с. 161-164; 76, с. 133-136].

Отже, динаміка розвитку наукової думки про адміністративно-процесуальну форму та сучасні теоретико-правові підходи до розуміння сутності процесуальної форми у адміністративному судочинстві свідчить про багатоманітність цієї правової категорії, а також наявність різних поглядів щодо тлумачення її поняття та змісту.

Разом з тим проведене нами узагальнення дає змогу сформулювати кілька основних тез.

Кожен орган влади у своїй правозастосовній діяльності використовує свою процесуальну форму, яка визначає послідовність розгляду юридичної справи, порядок встановлення її фактичних обставин тощо. Відповідні процесуальні форми різняться залежно від особливостей, які розкриваються через обсяг правових гарантій, що забезпечують справедливий і об'єктивний розгляд та вирішення правових питань.

Особливості процесуальної форми визначаються не тільки природою юрисдикційних органів та специфікою їх організації та діяльності, але й притаманними лише їм способами вирішення справ. Однак найважливішим чинником, який впливає на відмінності між процесуальними формами, є предмет адміністративно-юрисдикційної діяльності. Саме він формує ті головні риси, що характеризують принципи та завдання відповідної діяльності, структуру правових інститутів та заходи відповідальності.

Правосуддя, як прояв судової влади та особлива державна функція, здійснюється виключно судами та згідно з передбаченою законом процедурою, яка детально визначає і порядок, і процесуальну форму судового розгляду справи.

Водночас адміністративне судочинство покликане гарантувати право на справедливий суд та має характерну лише для цього виду правосуддя мету, яка полягає у наданні ефективного захисту прав, свобод та інтересів зацікавлених осіб

від неправомірної поведінки суб'єктів владних повноважень. Ця обставина зумовлює необхідність існування специфічної форми (процедури), яка буде чітко регламентувати порядок розгляду і вирішення адміністративних справ.

Отже, право адміністративної юрисдикції може бути застосоване адміністративними судами тільки на підставі та в порядку, що визначені відповідною нормою права. А оскільки саме норма права встановлює модель тієї поведінки суб'єктів, яка відповідає інтересам суспільства та держави, належна процедура повинна здійснюватися в межах реалізації судової адміністративної юрисдикції та з дотриманням вимог, передбачених процесуальними нормами. Сукупність таких процесуальних норм утворює процесуальну форму реалізації адміністративного судочинства, яка визначає порядок і умови здійснення адміністративним судом своїх повноважень, права та обов'язки учасників справи, стадійність судового адміністративного процесу.

Важливо, що для адміністративно-юрисдикційної процесуальної форми є характерною детальна регламентація кола учасників процесу і переліку дій, які можуть вчинятися під час вирішення адміністративної справи. Відповідно, процесуальна форма встановлює суб'єктів здійснення процесуальних дій, закріплює послідовність і час вчинення кожної такої дії, визначає спосіб, у який це має відбуватися, а також наслідки невчинення певних дій, поміж яких і санкції за недотримання вимог закону.

Таким чином, під процесуальною формою в адміністративному судочинстві пропонується розуміти процесуальний порядок або регламент діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення спорів, які виникають в сфері публічних правовідносин, з метою надання судового захисту правам, свободам та інтересам осіб (як фізичних, так і юридичних) від порушень внаслідок рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Певна річ, що як самостійний різновид правосуддя адміністративне судочинство має свою нормативно-процесуальну основу, тобто закон, який визначає процедури відповідного судочинства.

В Україні порядок здійснення адміністративного судочинства, юрисдикцію та повноваження адміністративних судів регламентує Кодекс адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) [56], який був прийнятий 6 липня 2005 року та набув чинності з 1 вересня 2005 року.

Первинно КАС України складався з п'яти основних розділів, які загалом містили 18 глав та 272 статті, а також Прикінцевих й перехідних положень.

15 грудня 2017 року, тобто через більш ніж 12 років, КАС України почав діяти в оновленій редакції. Його структура змінилася, а обсяг збільшився. Відтак на сьогодні Кодекс містить сім розділів, в тому числі Прикінцеві та перехідні положення, та 391 статтю, які об'єднані у 24 глави.

Водночас чимало положень нової редакції КАС України присвячено процесуальній формі здійснення адміністративного судочинства. Наприклад, 12-та стаття безпосередньо встановлює процесуальні форми, за якими провадиться адміністративне судочинство (загальне та спрощене позовне провадження), визначає категорії справ, розгляд яких може відбуватися виключно в порядку загального позовного провадження, урегульовує питання про те, які адміністративні справи вважаються справами незначної складності (малозначними справами).

Глава 10 розділу II КАС України здебільшого визначає підходи до вирішення судом питання про розгляд адміністративних справ за правилами спрощеного позовного провадження (статті 257, 259, 260), закріплює особливості розгляду справ за цією формою адміністративного судочинства (статті 258, 262), а також особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності (стаття 263).

Нормами статей 264, 266, 267, 273, 277, 283, 286, 287 КАС України урегульовано характерні особливості провадження у деяких категоріях адміністративних справ (складних, термінових, виборчих тощо), зокрема й питання щодо порядку їх розгляду і вирішення адміністративним судом.

Підсумовуючи можна констатувати, що процесуальна форма діяльності адміністративного суду в Україні має достатнє науково-теоретичне та нормативно-правове підґрунтя, що, однак, не применшує актуальність подальших досліджень у цій царині задля розвитку науки адміністративного права і процесу, підвищення

ефективності судового захисту порушених прав (свобод, інтересів) приватних осіб у сфері публічних правовідносин, оптимізації роботи адміністративних судів та пришвидшення вирішення справ в порядку адміністративного судочинства.

Не буде перебільшенням і твердження, що перспектива подальшого удосконалення адміністративного судочинства в Україні тісно пов'язана з вдосконаленням його процесуальних форм. Багато в чому цей процес, без сумніву, залежить від судової практики, адже саме при здійсненні адміністративного судочинства виявляються усі переваги та недоліки чинного правового регулювання порядку розгляду та вирішення адміністративних справ, що дозволяє зробити правильні висновки та внести необхідні зміни у процесуальне законодавство. Разом з тим, якість і ефективність КАС України має бути забезпечена не лише аналізом і вивченням роботи адміністративних судів, але й ґрунтовними напрацюваннями науки адміністративного права і процесу, що сприятиме стабільності адміністративних процесуальних норм, позитивно позначиться на їх прикладному застосуванні і, зрештою, посилить гарантії захисту порушених прав у сфері публічно-правових відносин.

Окрім того, варто зауважити, що дослідження проблематики адміністративно-процесуальної форми знаходиться на етапі формування незалежної галузі процесуального права. І хоча це питання вже давно є предметом пильної уваги науковців, поштовхом до активізації дискусій з цього приводу стало прийняття Закону України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу, Кодексу адміністративного судочинства, Господарського процесуального кодексу та інших законодавчих актів України [141].

Показово, що оновлена редакція КАС України характеризується більшою уніфікованістю, тобто подібністю правового регулювання, з положеннями Цивільного процесуального та Господарського процесуального кодексів України, зокрема в тій частині, що стосується змісту, конструкцій, порядку і умов застосування загальної та спрощеної форм позовного провадження. Крім того, раніше присутнє у статті 4 КАС України суперечливе визначення поняття адміністративного процесу як правовідносин, що складаються при здійсненні

адміністративного судочинства, в новій редакції Кодексу замінене поняттям «судовий процес», без зміни дефініції. Відтак у чинній редакції КАС України терміном «судовий процес» цілком слушно позначаються врегульовані процесуальними нормами відносини, які виникають між учасниками адміністративного судочинства під час розгляду і вирішення судом адміністративної справи.

Враховуючи наведене, останнім часом у науковому середовищі все частіше звучать пропозиції щодо необхідності виокремлення адміністративно-процесуального права як правової галузі, навіть попри відсутність єдиного підходу до її найменування, оскільки різні вчені пропонують своє бачення назви майбутньої процесуальної галузі: адміністративно-процесуальне право, адміністративний процес, судовий адміністративний процес, адміністративний судовий процес, право адміністративного судочинства.

Отже, є достатні передумови вважати, що інститут процесуальної форми адміністративного судочинства може стати ключовою ланкою у цілісній системі нової галузі права, що додатково свідчить про важливість цього напряму наукового дослідження.

Зрештою, необхідно також зазначити, що оновлена редакція КАС України внесла істотні корективи у порядок процесуальної роботи адміністративних судів, тим самим змінивши раніше чинну форму здійснення адміністративного судочинства. Поява нових норм у структурі адміністративного процесуального законодавства є стимулом для їх подальшого вивчення, але одночасно – і новим викликом для юристів-практиків і науковців. Тому, в цьому сенсі, проведення досліджень проблематики форм адміністративного судочинства, зокрема досліджень, які мають практичний ухил, спрямовано на аналіз ефективності застосування відповідних норм КАС України під час розгляду судами адміністративних справ. Виявлення проблем практики та надання пропозицій щодо шляхів їх вирішення, матиме позитивний ефект для удосконалення правового регулювання процедури здійснення адміністративного судочинства, вироблення

нових правових позицій з метою підвищення дієвості норм процесуального права та продовження наукової роботи за означеним напрямом.

1.2. Порядок розгляду адміністративних справ в Україні: історико-правовий аналіз

Запровадити судовий захист прав громадян від порушень у сфері державного управління намагалися ще в радянський період. Так, статтею 58 Конституції СРСР 1977 року [63] було передбачено, що якщо службові особи вчинили дії з порушенням закону і тим самим обмежили права громадян, то ці дії могли бути предметом оскарження в суді. Аналогічні положення також містилися у статті 56 Конституції УРСР 1978 року [64].

Проте вказаний припис фактично був реалізований тільки через 10 років з прийняттям у червні 1987 року Закону СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» [161]. Згідно з цим Законом судове оскарження могло провадитися щодо дій службових осіб, вчинених з порушенням вимог закону або з перевищенням повноважень, якщо такі дії обмежували права громадян і через це громадяни були незаконно позбавлені можливості повно або частково здійснювати свої права, надані їм законом або іншим нормативним актом, або якщо на них незаконно було покладено певний обов'язок. Цей Закон став важливим кроком на шляху становлення адміністративної юстиції в Україні і зумовив те, що в квітні 1988 року Цивільний процесуальний кодекс (надалі – ЦПК) [255] було доповнено главою 31-А під назвою «Скарги громадян на рішення, дії та бездіяльність державних органів, юридичних або службових осіб у сфері управлінської діяльності».

У листопаді 1989 року на зміну попередньому був ухвалений новий закон щодо порядку судового оскарження неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, якими ущемляються права громадян [162]. Він характеризувався істотною новизною: предмет оскарження був розширений і тепер

з'явилася можливість оскаржити дії не лише державних службовців, а й органів державного управління, тобто і колегіальні, і одноосібні дії.

З проголошенням незалежності України ЦПК продовжив дію як частина законодавства України. Так, частиною першою статті 248-1 цього Кодексу було передбачено право громадянина звернутися до суду зі скаргою щодо порушення його прав або свобод рішеннями, діями чи бездіяльністю державного органу під час здійснення ним управлінських функцій. Водночас до переліку суб'єктів оскарження належали органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівні органи об'єднань громадян та керівники таких об'єднань, керівники установ, підприємств, організацій та їх об'єднань незалежно від форми власності, службові особи, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки чи здійснюють такі обов'язки за спеціальними повноваженнями.

Щодо адміністративних судів, то ідею їх створення в Україні офіційно закріпили ще в Концепції судово-правової реформи 1992 року [159], однак до моменту її практичної реалізації минуло десятиріччя.

Відтак для вирішення спорів, які мали ознаки публічно-правових та у яких брали участь органи влади та їх службовці, надалі застосовувалися положення Цивільного процесуального кодексу.

У жовтні 1995 року главу 31-А ЦПК було викладено у новій редакції, яка закріпила можливість оскарження до суду колегіальних та одноосібних рішень вищезазначених суб'єктів, а також їхніх дій або бездіяльності, якщо громадянин вважав, що у зв'язку з цим відбулося порушення його прав або свобод чи створено перешкоди для їх реалізації, або що на нього покладені обов'язки, які не передбачені законодавством, або якщо його притягнуто до юридичної відповідальності без законних підстав чи неправомочною посадовою особою або органом [6, с. 388-389].

Конституція України, ухвалена 28 червня 1996 року, гарантувала кожному право оскаржити до суду рішення, дії, бездіяльність органів влади та їх посадових осіб (стаття 55), що створило додаткові передумови для запровадження в Україні повноцінної адміністративної юстиції, як механізму забезпечення захисту в суді

прав, свобод та інтересів осіб у правовідносинах, що виникають у сфері управління державними справами та місцевого самоврядування.

Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року [157] передбачала поетапне формування в Україні системи адміністративних судів, процедура розгляду справ в яких мала бути врегульована окремим адміністративно-процесуальним кодексом.

Однак рішення про створення адміністративних судів фактично було імplementоване через Закон «Про судоустрій України» 2002 року [170], який задекларував адміністративне судочинство як одну з форм правосуддя в Україні та закріпив у своєму тексті пряму вказівку на утворення в системі судів України спеціалізованих адміністративних судів.

Новий період в історії адміністративної юстиції незалежної України розпочався з прийняття та введення у дію в 2005 році КАС України. Завдяки цьому нормативному акту адміністративне судочинство отримало детальне правове регулювання і практичне застосування.

Важливо відзначити, що запровадження в Україні адміністративного судочинства відбулося одночасно з реформуванням цивільного судочинства. Зокрема, прийнятий 18 березня 2004 року новий Цивільно-процесуальний кодекс [256] (надалі – ЦПК України) набрав чинності одночасно з КАС України, а саме з 1 вересня 2005 року. При цьому в цивільному процесі принцип об'єктивної істини поступився принципам диспозитивності та змагальності. Крім того, з цивільного судочинства прибрали елементи інквізиційного (розшукового) процесу. Натомість одним з принципів адміністративного судочинства став принцип офіційного з'ясування обставин у справі, який зумовив більш активну роль суду [69, с. 55].

Структура КАС України була побудована майже за аналогічною схемою, що і структура ЦПК. Проте вона передбачала лише позовне провадження, тоді як у цивільному процесі поряд з позовним також були інші види судового провадження – наказне та окреме.

Водночас КАС України мав свої характерні особливості. Так, самостійною главою у ньому визначалися процесуальні особливості розгляду і вирішення

окремих категорій адміністративних справ, зокрема щодо оскарження нормативно-правових актів, щодо правовідносин, які пов'язувалися з виборчим процесом або процесом референдуму, щодо дострокового припинення повноважень народного депутата в разі недотримання ним вимог про несумісність, щодо оскарження рішень (дій, бездіяльності) органів державної виконавчої служби, з приводу встановлення обмежень в реалізації громадянами права на мирні зібрання, а також примусового вилучення у фізичних або юридичних осіб з їхньої власності земельної ділянки.

У цих справах встановлювалися особливості строків звернення до адміністративного суду та строків розгляду адміністративної справи, правил підсудності, обчислення процесуальних строків, оскарження та перегляду судових рішень тощо. В усіх інших питаннях підлягали застосуванню загальні правила адміністративного судочинства.

Важливою рисою новоприйнятого КАС України стало законодавче закріплення терміну «адміністративне судочинство». Доцільність його легального визначення була предметом дискусії ще на етапі підготовки проєкту кодексу і це пояснювалося кількома факторами. По-перше, в інших кодексах не надавалося визначення понять цивільного, господарського, кримінального судочинства. По-друге, призначення кожного з видів правосуддя визначається через його мету, завдання та повноваження відповідного суду, а тому необхідність визначення поняття «адміністративне судочинство» безпосередньо у тексті закону ставилась під сумнів. І по-третє, деякі науковці вважали, що терміни «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство» є тотожними, тоді як інші пропонували власні визначення адміністративного судочинства [258, с. 32].

Приміром, В. С. Стефанюк у своїх дослідженнях зосередив увагу на суб'єктному та інституційному підходах до аналізу поняття та сутності адміністративної юстиції. Він зазначав, що слід якнайшвидше створити в Україні спеціалізовані адміністративні суди на усіх рівнях системи правосуддя з особливим процесуальним порядком розгляду та вирішення адміністративних справ. Саме це, на його думку, є необхідним для забезпечення дієвого захисту прав, свобод та

законних інтересів людини, громадянина, юридичних осіб та їх об'єднань від свавілля посадових осіб [212, с. 167].

Згідно з поглядами В. Б. Авер'янова, адміністративне судочинство є процесом розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, які пов'язані з неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів владних повноважень та їхніх посадових осіб, за встановленими правилами здійснення адміністративного судочинства [1, с. 35].

Інші науковці під адміністративним судочинством вбачали розгляд і вирішення національними судами адміністративних справ в порядку, визначеному нормами адміністративно-процесуального законодавства [260, с. 270].

За підсумками тривалих дискусій і обговорень поняття «адміністративне судочинство» усе-таки було включене у первинну редакцію КАС України, але у наступному визначенні – діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Наведене універсальне визначення відтоді не змінилося та з ідентичним формулюванням міститься у чинному КАС України.

Щодо самого порядку розгляду адміністративних справ, то з часу запровадження в Україні адміністративної юстиції він зазнавав систематичних змін.

При цьому, з точки зору впливу на процесуальну форму здійснення адміністративного судочинства, найбільш істотні зміни були внесені до КАС на підставі таких Законів України, як Закон № 2453-VI від 7 липня 2010 року про судоустрій і статус суддів (набув чинності з 3 серпня 2010 року) [171], Закон № 2756-VI від 2 грудня 2010 року про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України (набув чинності з 1 січня 2011 року) [144] та вже згаданий Закон № 2147-VIII від 3 жовтня 2017 року про внесення змін до ГПК України, ЦПК України та КАС України [141], який набув чинності з 15 грудня 2017 року.

Саме тому, на наш погляд, історико-правовий аналіз порядку розгляду адміністративних справ в Україні доцільно проводити за відповідними умовними періодами дії тієї чи іншої редакції КАС України.

Так, первісно Кодекс дозволяв здійснювати розгляд адміністративної справи у будь-якій судовій інстанції у формі усного або письмового провадження. При застосуванні судом усного провадження сторони викликалися в судове засідання та мали можливість безпосередньо взяти участь у судовому розгляді. Однак, з метою спрощення судової процедури, зменшення витрат на відправлення правосуддя, а також якщо немає потреби у заслуховуванні усних пояснень учасників справи в судовому засіданні могло бути застосоване письмове провадження, тобто розгляд та вирішення справи на основі одних лише матеріалів справи [80, с. 302].

Водночас розгляд справи у письмовому провадженні допускався тільки у виключних випадках, встановлених КАС України.

Отже, у первинній редакції КАС України діяло загальне правило про те, що розгляд і вирішення адміністративної справи здійснюється із застосуванням усного провадження, яке передбачає обов'язкове призначення судового засідання з викликом в судове засідання сторін. Тобто підлягала застосуванню класична форма судового розгляду, яка в суді першої інстанції мала дві обов'язкові стадії – підготовче провадження і, власне, судовий розгляд справи.

Порядок організації та здійснення стадії підготовчого провадження, перелік та зміст процесуальних дій, спрямованих на підготовку справи до розгляду у судовому засіданні регламентувалися главою 2 розділу III КАС України.

Головна мета цієї стадії судового процесу полягала в тому, щоб забезпечити повний, всебічний та об'єктивний розгляд справи у найкоротший строк, а за можливості – навіть в одному судовому засіданні. Для цього адміністративний суд наділявся спеціальними повноваженнями, як-от витребування необхідних документів та матеріалів, призначення експертизи, залученням свідків, спеціалістів та інших фахівців, проведення огляду доказів на місці (якщо такі докази не можуть бути доставлені до суду), прийняття рішення про особисту участь в судовому засіданні будь-кого з учасників справи, залучення третіх осіб (із самостійними

позовними вимогами або без таких вимог, на стороні позивача або відповідача) тощо. У деяких випадках, за наявності обґрунтованого клопотанням сторони, суд також міг здійснити невідкладний розгляд справи, що дозволяло викликати учасників процесу та повідомляти їх про ухвалені судові рішення із застосуванням технічних засобів зв'язку (телефону, факсу, електронної пошти) [7, с. 167].

На стадії підготовчого провадження попереднє судове засідання могло проводитися для того, щоб з'ясувати можливість залагодження спору до початку судового розгляду справи, а якщо це неможливо, – щоб забезпечити вирішення справи упродовж розумного строку. При цьому Кодекс не встановлював конкретних вимог до процедури проведення такого засідання. Відтак за аналогією закону підлягали застосуванню загальні правила розгляду адміністративної справи в судовому засіданні, хоча з деякими особливостями – менш офіційний характер зустрічі судді зі сторонами у вигляді бесіди та без фіксування технічними засобами. Такий формат попереднього судового засідання краще сприяв пошуку можливих варіантів для примирення учасників спору, а у разі недосягнення цієї мети – для формування доказової бази, з'ясування кола питань, які входять до предмета доказування, збирання необхідних доказів, залучення нових учасників справи тощо.

На відміну від цивільного судочинства, попереднє судове засідання призначалось не в кожній адміністративній справі, а лише у випадках, коли суд визнавав це доцільним. Найчастіше необхідність у попередньому судовому засіданні виникала, якщо предмет і характер спору свідчили про можливість його припинення уже на цій стадії, або якщо у справі необхідно було встановити чимало обставин, про які могли свідчити найрізноманітніші докази, або ж якщо з матеріалів позовної заяви вбачалася необхідність заміни сторони у справі чи залучення інших учасників справи (співвідповідача, третьої особи) [84, с. 96-97].

Незважаючи на достатньо детальну регламентацію у первинній редакції КАС України порядку підготовки справи до розгляду, аналіз судової практики свідчить про те, що стадії порушення провадження в адміністративній справі та підготовчого провадження, зазвичай, не мали чіткого розмежування, а закінчення судом підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду

здійснювалося одночасно із відкриттям провадження у справі: у той самий день або ж навіть одним процесуальним документом [243, 247]. Механізм проведення попереднього судового засідання також використовувався судами вкрай рідко.

Основними причинами і умовами, які сприяли цьому, можна вважати «розмитість» стадії підготовчого провадження та необов'язковість попереднього засідання, відсутність конкретних строків для подання доказів учасниками справи та можливість їх подання в тому числі на стадії судового розгляду, право суду витребувати потрібні для справи докази з одночасним призначенням справи до розгляду в судовому засіданні, поодинокість випадків врегулювання спору до початку розгляду справи по суті, перевантаженість адміністративних судів справами і, як наслідок, намагання суду якнайшвидше перейти до стадії судового розгляду з метою економії процесуального часу.

Подібна ситуація тривала до набрання чинності у грудні 2017 року нової редакції КАС України, якою було істотно змінено підходи до порядку розгляду і вирішення адміністративних справ, зокрема диференційовано форми адміністративного провадження, удосконалено стадію підготовчого провадження та передбачено обов'язковість проведення підготовчого засідання в разі розгляду справи за правилами загального позовного провадження.

Отже, є достатні підстави вважати, що протягом 2005-2017 рр. стадія підготовчого провадження не мала визначального значення в судовому адміністративному процесі, хоча виокремлювалася нормами КАС України.

Внаслідок цього ще більше зростала важливість судового розгляду як основної стадії, яка, однак, в силу описаних вище аспектів частково виконувала й завдання підготовчого провадження. Це закономірно позначалося на тривалості розгляду справи у судовому засіданні, тоді як за задумом законодавця стадія судового розгляду адміністративної справи мала зводитися до одного судового засідання.

Інша проблема полягала у тому, що в багатьох випадках взагалі не існувало необхідності в проведенні судового засідання, оскільки через свою незначну складність адміністративна справа могла бути вирішена на підставі одних лише матеріалів справи. Натомість суд першої інстанції у кожному випадку відкриття

провадження у справі, незалежно від її складності, був зобов'язаний призначити справу до розгляду у судовому засіданні та міг застосувати письмове провадження лише в тому разі, якщо всі учасники судового процесу заявили клопотання про розгляд справи за їх відсутності.

Актуальність вказаної проблеми особливо назріла внаслідок переповненості адміністративних судів справами соціального спрямування (про призначення, перерахунок та виплату пенсії, надання пільг, соціальних послуг, допомоги тощо) та справами «адміністративний орган проти особи», тобто справами за позовами суб'єкта владних повноважень до фізичної або юридичної особи у випадках, коли право звернення до суду надано такому суб'єкту законом (переважно це справи про стягнення різного роду заборгованостей зі сплати податків, штрафів тощо, припинення юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців).

Таким чином, недосконалість нормативного регулювання порядку розгляду адміністративних справ, потреба у зміні інституту підготовчого провадження, який у практичній діяльності адміністративних судів використовувався неефективно, надмірна завантаженість судів справами незначної складності, розгляд яких за загальними правилами адміністративного судочинства був недоцільним та безпосередньо впливав на тривалість вирішення інших категорій справ, у своїй сукупності спонукали до законодавчого перегляду чинного порядку розгляду адміністративних справ з метою його вдосконалення та оптимізації.

Відтак Законом України № 2453-VI від 7 липня 2010 року «Про судоустрій і статус суддів» до КАС України були внесені зміни, якими в адміністративне судочинство впроваджено нову процесуальну форму – скорочене провадження.

Скорочене провадження дещо нагадувало наказне провадження у цивільних справах та було спрямоване на спрощення і пришвидшення розгляду адміністративних справ, а також розвантаження судів.

Питання, пов'язані з розглядом адміністративної справи в порядку скороченого провадження унормовувались статтею 183-2, яка доповнила 6-ту главу розділу III Кодексу щодо особливостей здійснення провадження в окремих категоріях адміністративних справ.

Спочатку застосування скороченого провадження для розгляду адміністративної справи передбачалося у спорах щодо:

1) зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити дії з розгляду звернення фізичної або юридичної особи, в тому числі інформаційного запиту (а в редакції Закону України № 1170-VII від 27 березня 2014 року [142] – щодо оскарження бездіяльності розпорядника інформації або бездіяльності суб'єкта владних повноважень під час розгляду звернення або запиту на інформацію);

2) оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах, що виникли у зв'язку з призначенням, перерахунком, обчисленням, одержанням пенсійних та інших соціальних виплат непрацездатними категоріями населення, виплатами за законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, наданням пільг дітям війни, іншими соціальними виплатами, доплатами, соціальними послугами тощо;

3) припинення на підставі звернення уповноваженого органу юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у визначених законом випадках (а в редакції Закону України № 4054-VI від 17 листопада 2011 року [145] – також щодо скасування факту державної реєстрації припинення юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців);

4) примусового стягнення грошових коштів, які нараховані за рішенням суб'єкта владних повноважень та щодо яких закінчився передбачений КАС України строк оскарження до суду.

Згодом перелік адміністративних справ, до яких могло застосовуватися скорочене провадження, був розширений справами про вжиття за рішенням суду заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) та дозвільної системи у сфері господарської діяльності (згідно зі змінами, внесеними на підставі Закону України № 5404-VI від 2 жовтня 2012 року [143] та Закону України № 1193-VII від 9 квітня 2014 року [147]) та про оскарження рішень, дій або бездіяльності уповноважених органів державної влади щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію (згідно зі змінами, внесеними на підставі Закону України № 1207-VII від 15 квітня 2014 року [155]).

При цьому важливо зазначити, що розгляд справи в скороченому провадженні не був обов'язковим для суду. Суд міг розглянути в такому порядку вищезазначені категорії справ, але за умови, якщо заявлені в них позовні вимоги не стосувалися прав, свобод та інтересів третіх осіб або їхніх обов'язків. Тобто питання щодо порядку розгляду конкретної адміністративної справи, навіть якщо вона належала до тих справ, у яких можливе застосування скороченого провадження, вирішувалося на розсуд суду. Але якщо заявлені позивачем вимоги стосувалися прав, свобод, інтересів або ж обов'язків будь-яких третіх осіб (а не лише сторін), розгляд справи за цією формою адміністративного судочинства не допускався.

Особливості розгляду адміністративних справ за правилами скороченого провадження полягали в тому, що суд розглядав справу без проведення окремого засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. Копія ухвали про відкриття скороченого провадження невідкладно надсилалась на адресу відповідача разом з примірником позовної заяви та усіма доданими до неї документами. Протягом 10 днів з дня одержання копії ухвали відповідач мав право подати свої заперечення щодо заявлених позовних вимог та наявні у нього докази або ж визнати адміністративний позов шляхом надіслання до суду відповідної письмової заяви.

Якщо повідомлених позивачем обставин виявилось недостатньо чи у разі якщо подані відповідачем заперечення та зібрані у справі докази не давали можливості ухвалити законне і обґрунтоване судове рішення без проведення судового засідання, суд міг дійти висновку про подальший розгляд справи в загальному порядку та з викликом сторін для надання усних пояснень на підтримку своїх вимог та заперечень. Відповідне рішення суду оформлялось ухвалою, яка була остаточною та оскарженню не підлягала.

Водночас, як показує аналіз судової практики, випадки зміни форми адміністративного судочинства та переходу зі скороченого провадження до розгляду справи у судовому засіданні були непоодинокими [225, 249, 252].

Щодо строків розгляду справи в порядку скороченого провадження, то вони залежали від ряду обставин, зокрема від того, чи визнавав відповідач позов, чи розглядалася справа за місцеперебуванням відповідача, чи подав відповідач

заперечення. Так чи інакше, вони зменшувалися у порівнянні зі строками розгляду справи в загальному порядку.

З незначними коригуваннями інститут скороченого провадження проіснував в адміністративному судочинстві понад 7 років – з 3 серпня 2010 року до 15 грудня 2017 року, коли набула чинності нова редакція КАС України.

Назагал скорочене провадження виправдало покладені на нього сподівання та допомогло пришвидшити розгляд соціальних спорів та деяких інших «масових» категорій адміністративних справ, зменшити навантаження на суди та зробити адміністративне судочинство більш динамічним і гнучким. Підтвердженням цього є запровадження оновленим КАС України спрощеного позовного провадження, яке прийшло на заміну скороченому провадженню, багато в чому з ним схоже та фактично є його продовженням у дещо іншій процесуальній формі.

Ще однією важливою, але разом з тим суперечливою сторінкою в історії порядку розгляду адміністративних справ в Україні стало доповнення КАС України статтею 183-3 «Особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби».

Відповідні зміни були внесені у Кодекс на підставі положень Закону № 2756-VI від 2 грудня 2010 року [144], який набув чинності з 1 січня 2011 року. Вони передбачали започаткування нового способу звернення до адміністративного суду. Якщо раніше провадження в адміністративній справі могло бути ініційоване лише шляхом пред'явлення адміністративного позову, то після внесення зазначених змін ще одним способом звернення до адміністративного суду стало подання органів державної податкової служби про зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків, підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків та стягнення податкового боргу. Згодом цей перелік був розширений іншими різновидами поданням, наприклад про надання дозволу на погашення податкової заборгованості платника податків за рахунок його майна, яке перебуває у податковій заставі.

Особливістю провадження у справах за поданням органів державної податкової служби був спеціальний, усічений строк розгляду справи. Так, в разі

відкриття провадження у відповідній справі, суд був зобов'язаний прийняти рішення по суті вимог протягом 3 днів, але не пізніше ніж 96 годин з моменту виникнення обставин, що стали підставою для звернення суб'єкта владних повноважень до суду. Ухвалене судом рішення підлягало негайному виконанню.

Отже, подання стало специфічним способом звернення до суду податкового органу з метою виконання ним своїх контрольних функцій за дотриманням законодавства у сфері справляння податків і зборів.

Поряд з цим, надання адміністративному суду повноважень щодо розгляду таких подань в особливій процесуальній формі так чи інакше формувало думку про суд, як про співучасника процедури державного владно-управлінського впливу на платників податків, яка почасти закінчувалася для них негативними наслідками. Своєю чергою це суперечить самій ідеї адміністративної юстиції, мета якої – надати захист правам та інтересам приватних осіб від порушень з боку владних органів.

Крім того, за змістом положень статті 183-3 КАС України суд повинен був відмовити у прийнятті подання, якщо із поданих до суду матеріалів вбачався спір про право. Такі положення ще більше ставили під сумнів необхідність закріплення в адміністративному судочинстві цього виду провадження, оскільки справи, у яких особа не заперечує своєї провини (тобто порушення вимог чинного законодавства), взагалі не мали б виноситися на розгляд суду, оскільки суди повинні бути арбітром лише у спірних правовідносинах.

І все ж, зазначений специфічний спосіб звернення органів доходів і зборів до адміністративного суду був збережений і в новій редакції КАС України. Утім, з поняття «подання» він трансформувався у поняття «заява». При цьому сам порядок розгляду і вирішення адміністративних справ за заявами контролюючого органу фактично не змінився та нині регулюється статтею 283 КАС України.

Таким чином, хоча із введенням у структуру КАС України окремого судового провадження за зверненнями органів доходів і зборів адміністративне судочинство набуло нової процесуальної форми та урізноманітнілося, слухними є погляди тих науковців, які вважають, що виносити в окремий порядок звернення органів доходів та зборів не варто [29, с. 64].

З набуттям чинності Закону № 2147-VIII від 3 жовтня 2017 року про внесення змін до ГПК, ЦПК та КАС [141] розпочався новий етап історичного розвитку адміністративного судочинства в Україні, який триває донині. Внесені на підставі цього Закону зміни до КАС України, безперечно, стали найбільш масштабними з часу його ухвалення і торкнулися усіх без винятку стадій судового адміністративного процесу: починаючи від порушення справи і закінчуючи виконанням судового рішення, яке набрало законної сили.

Норми вказаного Закону покликані підвищити ефективність судового захисту у публічних правовідносинах та розширити засоби доказування в адміністративному судочинстві, забезпечити більшу прозорість судового процесу і створити належні умови для своєчасного (в розумні строки) розгляду адміністративних справ.

Серед багатьох новел оновленого КАС України можна відзначити: удосконалення процедури передачі справи з одного адміністративного суду до іншого та правил відводу; віднесення електронних доказів до засобів доказування в адміністративному судочинстві; інститути типових та зразкових справ, врегулювання спору за участю судді; створення спеціальних касаційних фільтрів з метою розвантаження Верховного Суду (надалі також ВС); запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (надалі – ЄСІТС) та комп'ютерної програми «Електронний суд», які мають на меті спростити комунікацію із судом та зменшити витрати на утримання судової системи тощо.

Істотних змін зазнав і сам порядок розгляду та вирішення адміністративних справ: з'явилися чіткі формулювання окремих форм адміністративного судочинства, передбачено критерії для їх вибору судом, введено поняття «справа незначної складності», встановлено особливості розгляду адміністративної справи за тією чи іншою формою.

Відповідно до нової редакції КАС України адміністративне судочинство може здійснюватися в порядку загального або спрощеного позовного провадження. Перше призначене для розгляду справ незначної складності, а також усіх інших адміністративних справ, для яких пріоритетним вважається швидке вирішення справи. А за правилами загального позовного провадження розглядаються справи,

які через свою складність чи інші обставини недоцільно розглядати в спрощеному порядку.

Умови для розгляду судом справи у загальному або спрощеному позовному провадженні визначаються самим Кодексом.

Наприклад, частиною другою статті 257 КАС України передбачено, що за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. А відповідно до частини другої статті 257 КАС України в порядку спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком тих справ, які зазначені у частині четвертій цієї ж статті.

Прикметно, що оновленою редакцією КАС України визначається орієнтовний перелік категорій адміністративних справ, які для цілей адміністративного судочинства вважаються справами незначної складності (частина шоста статті 12).

Разом з тим відповідний перелік справ не є вичерпним і згідно з пунктом 10 частини шостої статті 12 КАС України справами незначної складності вважаються усі інші справи, в яких суд дійшов висновку про їх незначну складність (це правило не поширюється на справи, які повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження).

Отже, нова редакція КАС України закріплює концептуально новий підхід до порядку розгляду адміністративних справ, який заснований на таких основних принципах:

– адміністративне судочинство здійснюється у формі або загального, або спрощеного позовного провадження;

– перелік адміністративних справ, які повинні розглядатися виключно за правилами загального позовного провадження визначається Кодексом;

– за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються насамперед адміністративні справи незначної складності, але також можуть бути розглянуті інші справи, щодо яких Кодекс не містить імперативних приписів про їх обов'язковий розгляд в порядку загального позовного провадження (частина

четверта статті 12) або ж про заборону на їх розгляд за правилами спрощеного позовного провадження (частина четверта статті 257);

– у разі якщо адміністративна справа не є справою незначної складності в розумінні положень частини шостої статті 12 КАС України, це не свідчить про неможливість її розгляду за правилами спрощеного позовного провадження та не вимагає, щоб такий розгляд відбувався лише у загальному позовному провадженні;

– за відсутності імперативних вимог щодо порядку розгляду адміністративної справи (в спрощеному або загальному позовному провадженні) презюмується, що суд розглядає (усі) адміністративні справи за правилами спрощеного позовного провадження і така форма адміністративного судочинства є основною; водночас з урахуванням вимог, встановлених у частині третій статті 257 КАС України, суд може прийняти рішення про розгляд певної справи, яку дозволено розглядати за правилами спрощеного позовного провадження, в порядку загального позовного провадження [125].

Насамкінець буде доречним зазначити, що попри порівняно «молодий вік» КАС України, історія цього нормативно-правового акта переповнена численними змінами та нововведеннями, багато з яких безпосередньо стосувалися як порядку розгляду адміністративних справ, так і правил, за якими здійснюється адміністративне судочинство. Переважно вони диктувалися реаліями суспільно-політичного розвитку держави, проблемами практичної діяльності адміністративних судів та прагненнями законодавця запровадити ефективний процесуальний механізм судового захисту у сфері публічно-правових відносин.

З прийняттям КАС України у новій редакції діяльність адміністративних судів набула удосконалених процесуальних форм, які мають на меті підвищити якість адміністративного судочинства, оптимізувати його та зробити більш динамічним. Необхідність у таких нових формах назривала роками, а їх втілення у життя стало підсумком клопіткої праці науковців та юристів-практиків.

Як показує досвід застосування оновленого Кодексу, установлений ним порядок здійснення адміністративного судочинства відзначається достатньо високою ефективністю та має багато переваг у порівнянні з тими правилами, які

діяли раніше. Між тим, існують і певні недоліки, прогалини та колізії у правовому регулюванні судового адміністративного процесу, виправлення яких вже на часі.

1.3. Позовне провадження як основна форма судового провадження в адміністративному процесі: видова характеристика

Звернення до суду вважається основним засобом захисту і поновлення прав, свобод та інтересів приватних осіб у разі їх порушення органами публічної адміністрації. Судовий спосіб вирішення публічно-правових спорів базується на положеннях статті 55 Конституції України, яка гарантує кожному право оскаржити в суді неправомірні рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [211, с. 25].

Відповідно до роз'яснень Конституційного Суду України, наданих у рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп у справі за конституційним зверненням Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення вищезазначених конституційних норм [192], їх зміст полягає в тому, що кожен, чи то громадянин України, чи то іноземець або особа без громадянства, має право, гарантоване державою, на оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності будь-яких органів державної влади та місцевого самоврядування, а також посадових і службових осіб, якщо на думку громадянина України, іноземця, особи без громадянства відповідними рішеннями, діями чи бездіяльністю порушуються або ущемляються їхні права і свободи чи якщо такі рішення, дії або бездіяльність перешкоджають у реалізації прав і свобод, у зв'язку з чим виникає необхідність у наданні судом правового захисту.

У дещо іншій інтерпретації положення статті 55 Основного Закону знайшли своє відображення у Кодексі адміністративного судочинства України.

Зокрема, частиною першою статті 5 КАС України передбачено, що кожна особа з дотриманням порядку, встановленого цим Кодексом, має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що її права свободи або інтереси були порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Крім цього, у частинах третій та четвертій статті 6 КАС України закріплено важливі тези про те, що звернення до адміністративного суду безпосередньо на підставі Конституції України з метою захисту прав і свобод людини та громадянина гарантується, а відмова у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неясності, неповноти, суперечливості або відсутності законодавчого регулювання спірних правовідносин забороняється.

Таким чином, адміністративне судочинство спрямоване на забезпечення практичної реалізації конституційного права на судовий захист у тій частині, що стосується захисту громадян України, іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб від можливих порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, тобто суб'єктів владних повноважень. Саме для вирішення, передусім, публічно-правових спорів між приватними особами та органами публічної адміністрації в Україні було створено підсистему спеціалізованих адміністративних судів у межах судової влади [211, с. 26].

Судове провадження у будь-якій адміністративній справі завжди розпочинається зі звернення до адміністративного суду. Це обумовлюється принципом диспозитивності, на якому ґрунтується адміністративне судочинство і який включає такі положення: кожен, хто прагне захистити свої права в суді, повинен потурбуватися про це сам; нікого не можна примусити звертатися до суду проти його волі; особа, яка має право, може будь-коли відмовитися від його використання; суд не повинен виходити за межі вимог сторін у справі, окрім випадків, передбачених законом; заявник має право розпоряджатися своїми вимогами на власний розсуд. Тобто принцип диспозитивності вимагає від адміністративного суду вирішувати лише ті питання, які учасники спірних правовідносин дійсно поставили на розгляд суду. Суд не може самостійно ініціювати судове провадження, оскільки це фактично перетворило б його з органу, який здійснює правосуддя, на контрольний орган. Завдання адміністративного суду полягає у вирішенні конкретної справи, а не здійсненні контрольних функцій за діяльністю органів влади поза судовим процесом [212, с. 217; 69, с. 35].

Важливо і те, що процесуальний документ, з яким особа звертається до суду за вирішенням публічно-правового спору, має назву адміністративний позов. І не лише тому, що цим адміністративне судочинство відрізняється від інших видів судочинства, наприклад цивільного та господарського, в яких традиційно використовується поняття позов. Річ у тому, що термін «адміністративний позов» виборює право на існування у тривалих дискусіях і став категорією закону після набуття чинності КАС України. Так, під час обговорення проєкту Кодексу, посилаючись на гарантоване Конституцією України право кожного оскаржувати в суді рішення, дії та бездіяльність органів влади, одні науковці висловлювали думку про те, що доречною формою звернення до адміністративного суду має бути саме скарга. Інші вчені наполягали, що термін «адміністративний позов» не суперечить наведеному конституційному положенню, оскільки термін «оскарження» позначає дію, а не форму звернення. Крім того, термін «скарга» вказує на нерівність того, хто скаржиться, і того, на кого подається скарга, тоді як в судочинстві адміністративному перед судом мають бути рівними і людина, і суб'єкт владних повноважень. Переконливими також були аргументи тих учених-правників, які стверджували, що, на відміну від скарги, поняття «адміністративний позов» передбачає можливість не лише оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, але й ставити перед судом вимогу про зобов'язання такого суб'єкта, у разі задоволення позову, до вчинення певних дій або утриматися від їх вчинення, відшкодувати завдану шкоду тощо. Крім того, адміністративний позов дозволить уніфікувати процесуальний документ для звернення до суду як приватних осіб (фізичних чи юридичних), так і суб'єктів владних повноважень [85, с. 291-292].

Поряд з вищенаведеними існували й альтернативні думки щодо форми звертання в адміністративний суд, які зводились до того, що у судовому адміністративному процесі доцільно вживати термін «заява», який є нейтральним порівняно з адміністративним позовом та відповідає формі звернення до Європейського суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ) за захистом конвенційних прав людей та юридичних осіб від порушень з боку держави [212, с. 262].

Зрештою до первинної редакції КАС України 2005 року усе-таки було включене поняття «адміністративний позов» з наступним його визначенням – «звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах» (пункт 6 частини першої статті 3).

І хоча оновлена редакція КАС України 2017 року вже не містить цього поняття, на сьогодні воно вважається загальноприйнятим фундаментальним поняттям правової системи нашої держави.

Отже, процесуальним засобом оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в порядку адміністративного судочинства виступає адміністративний позов, який забезпечує фізичній та юридичній особі можливість реалізувати своє право на судовий захист. При цьому зі змісту положень частини першої статті 168 КАС України слідує, що адміністративний позов подається до суду у формі письмової позовної заяви.

Адміністративна позовна заява може містити вимоги щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а також захисту порушеного права, свободи та інтересу у публічних правовідносинах. Це вказує на те, що адміністративний позов спрямований на вирішення спору про публічне право, виникнення якого може бути пов'язане з можливим (уявним) чи дійсним (тобто об'єктивно існуючим) порушенням суб'єктом владних повноважень суб'єктивного права особи. Відтак метою ініціювання судового провадження в адміністративній справі шляхом подання позовної заяви до адміністративного суду є виправлення такого порушення, захист і поновлення прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Подання адміністративного позову означає, що особа не погоджується з прийнятими (вчиненими) рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, які є предметом оскарження, та вимагає визнання їх протиправними (неправомірними) через суд.

Таким чином, адміністративний позов виступає важливим інструментом, за допомогою якого здійснюється судова перевірка поведінки суб'єкта владних повноважень на відповідність законодавству та забезпечується дотримання прав особи у сфері публічно-правових відносин [93, с. 141-143].

Крім того, заслуговує на увагу позиція тих науковців, які вважають, що неодмінною ознакою позовної форми захисту в адміністративному суді має бути наявність спору про право публічне. Це означає, що спір, який позивач передає на вирішення адміністративного суду, має стосуватися галузі публічного права, в якій між суб'єктом владних повноважень (зазвичай, це державний орган, установа або посадова особа) з однієї сторони та особою, яка подає адміністративний позов, з іншої, виникло протиріччя щодо прав та обов'язків у рамках певної сфери управлінських функцій [12, с. 140].

Враховуючи наведене можна резюмувати, що судовий захист прав, свобод та інтересів, які були порушені у сфері публічно-правових відносин, відбувається лише через звернення заінтересованих осіб до адміністративного суду шляхом пред'явлення адміністративного позову. Тобто судове провадження в адміністративній справі може розпочатися за умови подання до суду належно оформленої позовної заяви. Цим, своєю чергою, підтверджується, що суд розглядає адміністративні справи не інакше як в порядку позовного провадження. Водночас процесуально-правовим наслідком звернення позивача до суду з адміністративним позовом та відкриття на підставі такого позову судового провадження у справі є початок здійснення адміністративного судочинства у відповідній справі, а матеріально-правовим – переривання перебігу строку звернення до адміністративного суду [3, с. 202].

Позовне провадження є універсальною формою для усіх судових процесів, в межах яких суд розглядає спори про право. Відповідно, в основі будь-якого позовного провадження завжди є спір про право, який існує між учасниками тих чи інших правовідносин. При цьому вчені із різних галузей процесуального права погоджуються з тим, що для будь-якого виду судового провадження, безвідносно до виду процесуального права, характерною особливістю є існування сторін з різноспрямованими інтересами, а також предмета спору, який досліджується судом в рамках процесуальної форми судового процесу [76, с. 134].

Водночас повноцінне уявлення про позовне провадження в адміністративній справі може бути подане за допомогою сукупності змістовних ознак, які властиві

цій процедурі здійснення правової діяльності. Зокрема, це: 1) виникнення у зв'язку з поданням до суду адміністративного позову; 2) використання норм КАС України як правової основи; 3) існування відкритої адміністративної справи, вирішення якої належить до юрисдикції адміністративних судів; 4) участь адміністративного суду як спеціального суб'єкта; 5) наявність протилежних сторін з різним ступенем заінтересованості, але рівними процесуальними правами та обов'язками; 6) можливість участі третіх осіб зі своїми позовними вимогами щодо предмета спору або без них; 7) здійснення у передбаченій законом процесуальній формі; 8) метою є надання захисту порушеним правам, свободам та інтересам; 9) ухвалення судом рішення за результатами розгляду адміністративної справи та можливість його звернення до примусового виконання [94, с. 161-164].

Отже, позовним провадженням в адміністративному судочинстві є форма судового адміністративного процесу, який розпочинається з відкриття судом провадження у відповідній справі на підставі пред'явленого адміністративного позову і полягає у розгляді та вирішенні судом ініційованого позивачем публічно-правового спору в суворо регламентованому процесуальними нормами порядку для забезпечення ефективного захисту та поновлення порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічних правовідносин [22, с. 107; 31, с. 161-164].

Можна визначити такі головні риси адміністративного позову та позовної форми адміністративно-судового провадження:

1. Оформлена та подана до суду адміністративної юрисдикції позовна заява з вимогою про захист порушених, оспорюваних або невизнаних прав, свобод або законних інтересів завжди пов'язується зі спором про право та спором про інтерес тих суб'єктів публічно-правових відносин, які є сторонами у справі.

Зазвичай, спір про право виникає при оскарженні індивідуальних актів, тоді як спір про законний інтерес має місце у тому разі, коли предметом оскарження є нормативно-правові акти.

Крім того, слід враховувати, що спір про право переважно виникає при наявності законного інтересу в особі у певних публічно-правових відносинах, що і зумовлює виникнення справи в адміністративній юрисдикції.

Таким чином, формою порушення адміністративно-судового процесу є позовна форма, але ні позов, ні позовна форма не можуть існувати поза спором про право чи законний інтерес.

2. Будь-який спір у сфері публічних правовідносин передбачає існування сторін, а саме суб'єктів, між якими існує конфлікт юридичних інтересів, незалежно від особливостей їхнього матеріально-правового зв'язку.

3. Поряд зі сторонами, між якими виник публічно-правовий спір, обов'язково має бути третя сторона процесу – суддя або судді, яка незалежна від інших суб'єктів процесу та немає 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 конфліктуючими юридичними інтересами може забезпечити лише орган, який є незалежним від сторін судового процесу. Водночас не можна заперечувати наявність зв'язку правового характеру, що виникає між судом в особі судді (суддів) та сторонами у справі в процесі 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.

Отже, з огляду на викладене можна зробити висновок, що адміністративний позов і є тим самим процесуальним засобом, з використанням якого започатковується судовий процес особою, щодо якої відбулося порушення прав, свобод та інтересів у сфері публічних правовідносин, з метою одержання судового захисту цих порушених прав, свобод та інтересів відповідно до чинного законодавства, та основним завданням якого є сутнісне вирішення спору тим адміністративним судом, до якого звернено позов [29, с. 60-61].

Але чи можна вважати позовну заяву виключним способом ініціювання судового провадження в адміністративній справі, за допомогою якого може бути розпочато судовий адміністративний процес? Тобто, чи є пред'явлення адміністративного позову єдиноможливим способом процесуального звертання до

адміністративного суду? І хоча це питання є доволі дискусійним, на наш погляд, позовне провадження не можна вважати виключною формою судового процесу в адміністративному судочинстві, що пояснюється такими підставами.

Вище вже зазначалося, що позивачами в адміністративній справі також можуть бути суб'єкти владних повноважень, але лише у тих випадках коли право на подання адміністративного позову надано їм законом.

У цьому аспекті заслуговує на увагу той факт, що у зв'язку із прийняттям Податкового кодексу України, Законом України № 2756-VI від 2 грудня 2010 року [144] був розширений перелік випадків звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду.

Серед іншого вказаний Закон доповнив положення КАС України статтею 183-3, яка встановлювала особливості провадження у адміністративних справах за зверненням органів державної податкової служби під час здійснення ними своїх повноважень відповідно до законодавства. Однією з таких особливостей стало те, що відповідне звернення до суду могло відбуватися шляхом внесення «подання».

Нова редакція КАС України від 3 жовтня 2017 року зберегла можливість звернення до суду податкових та митних органів (стаття 283), однак з тією відмінністю, що провадження у відповідних адміністративних справах здійснюється за «заявою» (а не поданням) зазначених органів, наприклад щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків, підтвердження правомірності адміністративного арешту майна, стягнення податкової заборгованості тощо.

І хоча за своєю суттю процедура розгляду справ цієї категорії наближена до загальних правил адміністративного судочинства (суд вирішує питання про прийняття заяви до розгляду, проводиться судові засідання за участю сторін – заявника і платника податків, ухвалюється рішення по суті заявлених вимог), втім вона має свої особливості, що не дає підстав ототожнювати її із позовним провадженням. Зокрема, це усічений строк звернення до суду (не пізніше ніж 24 години з моменту виявлення обставин, які зумовлюють звернення до суду), самостійний предмет звернення (державний орган, який подає заяву, може пред'явити до суду лише ті вимоги, перелік яких визначений положеннями частини

першої статті 283 КАС України), скорочені строки розгляду (такий строк не повинен перевищувати 96 годин після встановлення тих обставин, які зумовили звернення до суду) та деякі інші особливості. Але визначальним у такому випадку є те, що судовий процес ініціює суб'єкт владних повноважень через подання до суду заяви, яка не може містити вимоги про вирішення спору про право. В іншому разі суд повинен відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі з підстав, передбачених пунктом 2 частини четвертої статті 283 КАС України.

Тобто, на противагу позовному провадженню, в порядку провадження у справах за зверненням контролюючих (податкових, митних) органів адміністративний суд вирішує вимоги безспірного характеру. Водночас мета адміністративного судочинства досягається через здійснення судового контролю (нагляду) за дотриманням законності у рішеннях та діях відповідних суб'єктів владних повноважень (їх посадових осіб) при застосуванні до платників податків заходів примусу, спрямованих на погашення податкового боргу та виконання інших зобов'язань у податкових правовідносинах.

Враховуючи викладене, можна підсумувати, що право на захист в порядку адміністративного судочинства реалізується шляхом подання до суду позовної заяви, що є основним способом звернення до адміністративного суду. Разом з тим іншим видом звернення є заява податкових та митних органів, а тому позовне провадження слід вважати основною, але не єдиною формою провадження в адміністративно-судовому процесі, оскільки є достатні підстави для того, щоб відокремити провадження у справах за заявами податкових та митних органів в самостійну форму провадження в адміністративному судочинстві.

Попри це, доцільність існування такого подвійного правового регулювання порядку звернення до адміністративного суду видається сумнівною. І не лише тому, що внаслідок цього фактично втрачається універсальність способу порушення судового адміністративного процесу. Закріпивши у статті 283 КАС України таку форму звертання до адміністративного суду як заява, законодавець тим самим вносить певну плутанину у загальне розуміння видів та призначення процесуальних документів у адміністративному судочинстві.

Так, згідно з частиною третьою статті 44 КАС України, учасники справи наділені правом заявляти клопотання, надавати суду пояснення, наводити свої доводи та міркування щодо тих чи інших питань, які виникають під час розгляду справи, а також заперечення проти заяв і клопотань, доводів та міркувань інших учасників.

Крім того, за змістом статті 166 КАС України під час розгляду адміністративної справи свої аргументи, заперечення, міркування тощо з процесуальних питань сторони можуть викладати у заявах і клопотаннях, а також у запереченнях проти заяв та клопотань. Заяви, клопотання і заперечення подаються у письмовій чи в усній формі. У випадках, що передбачені цим Кодексом, заяви та клопотання повинні подаватися лише в письмовій формі. Водночас вимоги щодо змісту та форми письмової заяви, клопотання або заперечення встановлюються статтею 167 Кодексу.

Отже, вищезазначені норми в сукупності з іншими положеннями процесуального закону мимоволі формують враження, що у адміністративному судочинстві заява є нічим іншим, як документом з процесуальних питань, який подається учасником справи лише у вже відкритій адміністративній справі.

Ще більший дисонанс у цьому питанні спричинили нещодавно внесені зміни, якими КАС України було доповнено статтею 283-1 з назвою «Особливості провадження у справах про застосування санкцій» та надано уповноваженому органу державної влади право звертатися до Вищого антикорупційного суду України з адміністративним позовом щодо застосування санкцій, передбачених пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України «Про санкції» [146; 166].

Тобто стаття 283 з позначкою «прім», яка є новою та доповнює тіло КАС України, встановлює таку форму звернення до адміністративного суду, як позовна заява, тоді як стаття 283, з якої законодавець розпочав наскрізну нумерацію, і вніс відповідні доповнення, передбачає можливість ініціювання провадження в адміністративному суді у спосіб подання заяви. І це при тому, що обидві статті регулюють подібні правовідносини, що виникають у зв'язку зі зверненням суб'єкта владних повноважень до суду у випадках, передбачених законом.

Тому, на нашу думку, все-таки було б доречним привести зміст статті 283 КАС України у відповідність до інших норм процесуального права, що можливо зробити замінивши форми письмового звернення митних і податкових органів до адміністративного суду із «заяви» на «позовну заяву». Це жодним чином не позначиться на ефективності здійснення адміністративного судочинства, але при цьому внесе ясність у правове регулювання порядку звернення до адміністративного суду та дозволить уніфікувати письмові процесуальні документи учасників справи.

Станом на сьогодні КАС України передбачає два види позовного провадження – загальне та спрощене. За спрощеним провадженням вирішуються справи незначної складності (малозначні справи), а також справи, які потребують швидкого вирішення. За правилами загального провадження вирішуються адміністративні справи, вичерпний перелік яких установлює КАС України, та усі інші справи, які недоцільно розглядати у спрощеному провадженні через їх складність та інші об'єктивні обставини (кількість учасників справи, широку доказову базу, важливість справи для сторін, значний суспільний інтерес тощо).

Водночас доцільно зауважити, що поряд із загальним та спрощеним позовним провадженням КАС України також передбачає письмове провадження. Воно безпосередньо стосується порядку вирішення адміністративної справи, однак є, радше, допоміжною процесуальною формою, яка застосовується під час розгляду адміністративної справи за правилами як загального, так і спрощеного позовного провадження, як у суді першої інстанції, так і під час апеляційного та касаційного перегляду судових рішень, як при вирішенні адміністративної справи по суті спору, так і під час розгляду питань, пов'язаних з виконанням рішень адміністративного суду, які набрали законної сили.

Письмове провадження полягає у розгляді та вирішенні судом справи загалом або ж окремого питання процесуального характеру без повідомлення та/або виклику сторін і, відповідно, проведення судового засідання.

При цьому важливо зазначити, що застосування судом письмового провадження можливе не інакше як у встановлених КАС України випадках. А це означає, що для письмового провадження необхідною є наявність певних,

визначених процесуальними нормами умов, які і дозволяють суду розглядати та вирішувати адміністративну справу чи окреме процесуальне питання на підставі одних лише матеріалів справи.

Зокрема, письмове провадження може застосовуватися якщо всі учасники адміністративної справи заявили клопотання про розгляд справ у судовому засіданні за їх відсутності (частина третя статті 194 КАС України) або якщо вони не з'явилися у судові засідання, хоча належним чином і з дотриманням вимог закону були повідомлені про дату, час та місце судового розгляду (частина дев'ята статті 205 КАС України).

У письмовому провадженні також може вирішуватися питання про: передачу справи за підсудністю з одного адміністративного суду до іншого (стаття 29 КАС України), відвід судді (стаття 40 КАС України), виправлення описок і очевидних математичних помилок у рішенні суду (стаття 253 КАС України), визнання протиправним рішення, дії або бездіяльності, що прийняті (вчинені) суб'єктом владних повноважень-відповідачем у справі на виконання судового рішення (стаття 383 КАС України) тощо.

Крім того, у письмовому провадженні здійснюється розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) сторін, тобто той із різновидів спрощеного позовного провадження, при якому судові засідання не проводиться. Відповідно, у порядку письмового провадження суд вирішує й усі процесуальні питання, які виникають під час розгляду адміністративних справ за вказаними правилами.

Окремі підстави для письмового провадження КАС України визначає й на етапах апеляційного та касаційного розгляду справи.

Таким чином, письмове провадження не є окремою формою позовного провадження в адміністративному судочинстві, а як особливий процесуальний спосіб розгляду справи чи окремого процесуального питання використовується судом в межах процедури розгляду адміністративної справи як в порядку загального, так і спрощеного позовного провадження.

У контексті існування в адміністративному судочинстві двох окремих видів позовного провадження вагомим значення набувають питання щодо випадків обов'язкового та факультативного застосування правил спрощеного або загального позовного провадження для розгляду конкретної адміністративної справи; критеріїв, якими повинен керуватися суд при виборі тієї чи іншої форми адміністративного судочинства; можливості зміни обраної форми після відкриття провадження в адміністративній справі та правових наслідків такого рішення суду для подальшого розгляду справи.

Відтак насамперед заслуговують на увагу положення частини п'ятої статті 12 КАС України, в силу яких саме Кодекс визначає умови, за наявності яких суд може розглянути адміністративну справу або в порядку загального, або в порядку спрощеного позовного провадження.

Наведене, просте на перший погляд, правило насправді має глибокий зміст, адже воно декларує обов'язок адміністративного суду (судді) вирішувати питання про форму адміністративного судочинства для розгляду адміністративної справи з урахуванням тих вимог, які встановлені КАС України. Тобто обмежує дискрецію адміністративного суду (судді) при виборі виду позовного провадження тими умовами, які визначаються процесуальними нормами. Приміром, якщо КАС України передбачає обов'язковий розгляд певного публічно-правового спору винятково за правилами загального позовного провадження, то адміністративний суд (суддя) повинен врахувати це під час відкриття провадження в адміністративній справі. Якщо ж відповідна обставина з'ясувалася на пізніших стадіях судового процесу у справі, яка розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, суд зобов'язаний змінити форму адміністративного судочинства та привести її у відповідність до імперативних приписів КАС України. Інакше рішення суду у такій справі не відповідатиме вимогам законності, навіть якщо буде ухвалене з дотриманням норм матеріального права.

Перелік адміністративних справ, які підлягають розгляду лише за правилами загального позовного провадження є вичерпним і регламентується частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257 КАС України. Однак

нормами Кодексу також передбачені випадки, за наявності яких суд повинен розглянути справу за загальними правилами адміністративного судочинства, а саме: у разі подання зустрічного позову (частина четверта статті 177 КАС України); якщо судом прийнято до розгляду заяву позивача (або його представника) про збільшення розміру позовних вимог або про зміну предмета позову, у зв'язку з чим адміністративна справа підпадає під визначені законом випадки обов'язкового її розгляду в порядку загального позовного провадження (частина п'ята статті 257 КАС України).

Водночас у разі відсутності в КАС України прямої вказівки на необхідність розгляду справи саме в порядку загального позовного провадження, підлягають застосуванню інші процесуальні правила, які покликані врегулювати питання вибору форми адміністративного судочинства.

Так, частиною першою статті 257 Кодексу встановлено, що за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються адміністративні справи незначної складності. Звідси випливає, що усі справи, які вважаються справами незначної складності, належить розглядати саме в спрощеному позовному провадженні й така процесуальна форма є основною для їх розгляду судом.

Категорії адміністративних справ незначної складності для цілей адміністративного судочинства визначаються пунктами 1-9, 11 частини шостої статті 12 Кодексу. Проте до справ незначної складності також можуть бути віднесені будь-які інші адміністративні справи, в яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком тих справ, які не підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження (пункт 10 частини шостої статті 12).

Отже, закріпивши в КАС України чіткий перелік справ незначної складності, законотворець усе ж таки залишає поле для судового розсуду, і такий його задум добре прослідковується в тому, що, з одного боку, він визначає ті справи, які апіорі вважаються незначними, але з іншого – надає суду право самостійно оцінювати складність конкретної справи та визнавати її малозначною, обмежуючи це повноваження суду лише тими справами, які через волю самого ж законотворця не можуть розглядатися інакше, окрім як у загальному позовному провадженні.

Необхідність у такому правовому регулюванні є очевидною, адже віднесення адміністративної справи до справ незначної складності є першим критерієм для вибору спрощеної форми позовного провадження. Відповідно, якби нормами процесуального права встановлювався вичерпний (а не орієнтовний) перелік адміністративних справ незначної складності, який закономірно не міг би охопити усю сферу публічно-правових відносин, при обранні форми адміністративного судочинства суд був би істотно обмежений у можливості прийняття рішення про розгляд в порядку спрощеного позовного провадження тих адміністративних справ, які за своїми ознаками є незначними, але які не передбачені цим переліком.

Щоб підкреслити повноваження суду (судді) самостійно визначати складність адміністративної справи з метою вибору процесуальної форми для її розгляду, частина друга статті 257 КАС України установлює правило, за яким будь-яка справа, що належить до адміністративної юрисдикції, може бути розглянута за правилами спрощеного позовного провадження, за винятком, знову-таки, тих адміністративних справ, які підлягають розгляду виключно за правилами загального позовного провадження. Тобто, навіть якщо за характером спірних правовідносин, предметом доказування та складом учасників спору адміністративна справа не охоплюється переліком справ незначної складності, визначеним Кодексом, і суд при цьому також не може дійти висновку про її незначну складність, це не перешкоджає розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження і питання про це вирішується судом (суддею) самостійно, виходячи, перш за все, із завдань адміністративного судочинства.

Важливими з погляду реалізації судового розсуду у питаннях обрання форми адміністративного судочинства є положення частини третьої статті 257 КАС України. Ними передбачено, що суд, вирішуючи питання про розгляд адміністративної справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження, враховує такі обставини, як: значення справи для сторін, обраний позивачем спосіб судового захисту, категорію і складність справи, характер та обсяг доказів у справі, кількість учасників справи, наявність значного суспільного

інтересу у зв'язку з розглядом справи, думку сторін щодо можливості розгляду справи у спрощеному порядку.

Тобто, у зазначений спосіб встановлюються законні критерії (фактори), якими має керуватися суд при виборі форми адміністративного судочинства у тих справах, складність яких безпосередньо не визначається самим Кодексом.

З наведеного висновується, що вищевказані критерії не можуть застосовуватись до справ, які належать до складних за визначенням КАС України, а тому повинні обов'язково розглядатися за правилами загального позовного провадження, а також до справ незначної складності в розумінні КАС України, які підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження. Адже виглядає нелогічним визначити у законі категорію складності окремих адміністративних справ та процесуальний порядок їх розгляду, але при цьому встановлювати обставини, які мають враховуватися судом при обранні форми адміністративного судочинства.

Отже, є підстави вважати, що передбачені частиною третьою статті 257 КАС України критерії призначені саме для тих адміністративних справ, у яких діє дискреція суду на обрання виду позовного провадження. А це усі адміністративні справи, окрім складних справ та справ малозначних у розумінні КАС України. І саме у таких справах ще на стадії відкриття провадження суд повинен прийняти рішення щодо порядку їх розгляду та вирішення, беручи до уваги відповідні критерії.

Водночас наявність цих критеріїв (факторів) у процесуальному законі, безумовно, лише вітається, оскільки вони дещо обмежують судовий розсуд, чи то пак спрямовують його у певному напрямку при вирішенні питання про вибір виду позовного провадження, зобов'язуючи суд пояснити своє рішення в цій частині з урахуванням таких критеріїв (факторів).

До того ж саме цими критеріями сторони можуть обґрунтовувати перед судом клопотання про розгляд справи за правилами загального або ж спрощеного позовного провадження. По-перше, це надаватиме клопотанню більшої ваги та переконливості. По-друге, покладатиме на суд обов'язок навести мотиви його

відхилення у тому разі, якщо, на думку суду, відсутні підстави для обрання тієї форми адміністративного судочинства, про яку просить учасник справи.

За змістом частини дев'ятої статті 171 КАС України про відкриття провадження в адміністративній справі суд постановляє ухвалу, в якій зокрема зазначає: правила позовного провадження (загального або спрощеного), за якими буде здійснюватися розгляд справи; якщо справа буде розглядатись за правилами загального позовного провадження – дату, час і місце проведення підготовчого засідання; якщо справа буде розглядатись за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін – дату, час і місце судового засідання з розгляду справи по суті.

Крім того, відповідно до частини першої статті 260 Кодексу питання про розгляд адміністративної справи в порядку спрощеного провадження вирішується судом в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Таким чином, суд повинен визначитися з формою адміністративного судочинства для розгляду адміністративної справи одночасно з прийняттям позовної заяви до розгляду. Відповідне судове рішення відображається в ухвалі про відкриття провадження у справі. При цьому, якщо позивач заявив клопотання про розгляд справи за певним видом позовного провадження (загальним або спрощеним), суд зобов'язаний вирішити його у тій-таки ухвалі про відкриття провадження в адміністративній справі, оскільки від обраної форми адміністративного судочинства безпосередньо залежать усі подальші процесуальні дії.

Враховуючи положення статей 256, 294 КАС України, ухвала про відкриття провадження в адміністративній справі набирає законної сили з моменту її підписання суддею та апеляційному оскарженню не підлягає.

Втім, остаточність такої ухвали не означає, що процесуальна форма для розгляду і вирішення адміністративної справи, яку суд обрав на стадії відкриття провадження, не може бути змінена (переглянута) на наступних стадіях судового процесу, зокрема за клопотанням учасника справи чи ініціативою суду, або ж у разі настання обставин, які в силу вимог закону тягнуть за собою зміну форми позовного провадження. Наприклад, згідно з частиною четвертою статті 177 КАС України, у

разі подання зустрічного позову в адміністративній справі, розгляд якої відбувається в порядку спрощеного позовного провадження, суд відповідною ухвалою переходить до розгляду справи за правилами загального позовного провадження. А частиною п'ятою статті 257 КАС України визначено, що суд повинен відмовити в розгляді адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження або ж винести ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження у тому разі, якщо після прийняття до розгляду заяви позивача про зміну предмету позову чи про збільшення розміру позовних вимог справа буде підпадати під дію положень частини четвертої цієї статті (тобто адміністративну справу належить обов'язково розглядати за загальними правилами судочинства).

Можливими є також випадки коли в процесі розгляду адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні суд, задля реалізації завдань адміністративного судочинства, доходить висновку про необхідність подальшого розгляду справи в порядку загального позовного провадження. Таке рішення може обумовлюватися різними підставами, як-от з'ясування нових обставин, які безпосередньо впливають на складність і категорію справи, або ж свідчать про необхідність зміни форми судочинства за іншими критеріями, передбаченими частиною третьою статті 257 КАС України. Наприклад, важливе значення адміністративної справи для будь-якої зі сторін, потреба у вирішенні питання про залучення співвідповідача або третіх осіб, у витребуванні додаткових доказів (в тому числі виклику свідків, призначенні експертизи тощо) або вирішенні інших процесуальних питань, які є істотними в цілях забезпечення правильного та безперешкодного розгляду справи, однак не можуть бути вирішені без проведення підготовчого провадження і вчинення тих дій, які визначені частиною другою статті 180 КАС України [227].

Суд може дійти висновку про доцільність подальшого розгляду адміністративної справи за загальними правилами як самостійно [236; 241], так і за наслідками розгляду клопотання (заперечення) відповідача, поданого в порядку, встановленому частинами другою-п'ятою статті 260 КАС України [237; 240; 245]. Водночас подання такого клопотання не допускається у справах незначної

складності, перелік яких визначений пунктами 1-9 частини шостої статті 12 КАС України (частина 7 статті 260). Отже, у цих категоріях публічно-правових спорів закон забороняє змінювати вид позовного провадження (зі спрощеного на загальне) за ініціативою учасника справи.

Також необхідно врахувати положення частини шостої статті 260 КАС України, якими передбачене важливе правило про те, що якщо суд прийняв рішення про розгляд адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження, але надалі перейшов до розгляду справи в загальному позовному провадженні, то у такому разі розгляд адміністративної справи розпочинається зі стадії відкриття провадження у справі і повернення до розгляду справи за правилами спрощеного провадження вже не допускається.

Виходячи з наведеного правового регулювання можна констатувати, що у кожному випадку зміни судом форми адміністративного судочинства шляхом переходу зі спрощеного позовного провадження у загальне провадження, розгляд справи завжди починається спочатку, а тому у відповідній ухвалі про зміну форми адміністративного судочинства суд повинен визначити дату, час і місце підготовчого засідання, а в разі необхідності – вирішити інші процесуальні питання, які пов'язані з розглядом справи та можуть бути вирішені на цій стадії судового процесу з дотриманням прав учасників справи (витребування додаткових доказів, залучення третіх осіб тощо) [239; 251].

Крім того, оскільки КАС України не передбачає іншого, перехід від спрощеного до загального позовного провадження також означає, що перебіг строку розгляду адміністративної справи розпочинається заново та обчислюється за правилами, встановленими для відповідної (новообраної) форми провадження.

Насамкінець варто зауважити, що аналіз положень КАС України не дає змоги дійти висновку про можливість прийняття судом рішення про розгляд справи у спрощеному позовному провадженні, якщо справа вже розглядається за правилами загального позовного провадження. Опосередковано це підтверджується нормами частини шостої статті 260 КАС України, які забороняють повернення до розгляду у спрощеному провадженні тієї справи, щодо якої суд постановив ухвалу про перехід

зі спрощеного у загальне позовне провадження. До того ж, на нашу думку, якщо при зміні форми позовного провадження зі спрощеного у загальне провадження становище учасників справи жодним чином не погіршується, а, навпаки, певною мірою дозволяє більш повно реалізувати процесуальні права, то перехід судом від загального до спрощеного провадження видається сумнівним як через відсутність достатнього правового підґрунтя для прийняття такого рішення, так і тому, що в цьому разі все-таки звужуються права та можливості сторін судового процесу, яких вони вже набули у зв'язку з розглядом адміністративної справи за загальними правилами, та на реалізацію яких вони цілком закономірно розраховували.

Вказана правова позиція додатково підтверджується судовою практикою [248].

Отже, з урахуванням наведеного вище можна зробити такі підсумкові висновки.

За правилами спрощеного позовного провадження насамперед підлягають розгляду адміністративні справи незначної складності. До таких справ КАС України відносить 10 категорій публічно-правових спорів, визначених частиною шостою статті 12, зокрема щодо: проходження громадянами публічної служби, розгляду запитів на публічну інформацію, пенсійних та інших соціальних виплат (доплат, пільг, допомоги), припинення за зверненнями суб'єкта владних повноважень юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (скасування їх державної реєстрації), в'їзду та виїзду громадян на тимчасово окуповану територію України, стягнення узгоджених у встановленому порядку грошових сум, перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, типові та інші адміністративні справи, які визнані судом нескладними (*дод. див. табл. 1.2, Додаток Б*).

Водночас не можуть вважатися малозначними справи, які в силу приписів КАС України вважаються складними та повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження. Їх перелік встановлений частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257, і стосується спорів щодо: оскарження нормативно-правових актів, примусового відчуження земельної ділянки приватної власності та об'єктів, які на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності,

відшкодування суб'єктом владних повноважень шкоди чи оскарження рішення суб'єкта владних повноважень про стягнення грошових коштів, якщо сума стягнення перевищує еквівалент 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. І хоча відповідний перелік складних справ є вичерпним, іншими нормами Кодексу передбачені окремі випадки, за наявності яких адміністративна справа має розглядатися саме у порядку загального позовного провадження (частина четверта статті 177 та частина п'ята статті 257) (*дод. див. табл. 1.1, Додаток Б*).

Таким чином, при обранні судом виду позовного провадження для розгляду конкретної адміністративної справи діють такі загальні правила:

- «складна адміністративна справа – загальне позовне провадження»;
- «адміністративна справа незначної складності – спрощене позовне провадження (з викликом учасників справи у судове засідання чи без виклику)»;
- «справа незначної складності, передбачена частиною першою статті 263 КАС України, – спрощене позовне провадження без проведення судового засідання (у письмовому провадженні)».

В усіх інших адміністративних справах, обираючи форму адміністративного судочинства між спрощеним або загальним позовним провадженням суд повинен врахувати критерії (фактори), визначені частиною третьою статті 257 КАС України, та з посиланням на них мотивувати своє рішення щодо обрання того чи іншого виду позовного провадження. При цьому діє правило, відповідно до якого будь-яка адміністративна справа може бути розглянута в порядку спрощеного позовного провадження, окрім тих справ, які належить розглядати лише в порядку загального позовного провадження (*дод. див. схему 1.1, Додаток Б*).

Питання щодо розгляду справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження вирішується судом в ухвалі про відкриття провадження у справі. Втім, це не виключає можливість подальшої зміни форми адміністративного судочинства за ініціативою суду чи за клопотанням сторони, крім тих випадків коли справа вирішується за правилами загального позовного провадження. Ухвалення судом рішення про перехід зі спрощеного у загальне позовне провадження зумовлює розгляд адміністративної справи спочатку.

Для повноти сприйняття вищенаведеної інформації рекомендується ознайомитися з ілюстраціями допоміжного характеру, що додаються до дисертації.

Висновки до розділу 1

1. Здійснено аналіз основних етапів в історії розвитку та формування вітчизняної наукової думки про процесуальну форму.

2. Узагальнено наукові підходи до розуміння сутності адміністративно-процесуальної форми загалом та форми адміністративного судочинства зокрема. З'ясовано, що ці правові категорії характеризуються багатоманітністю, а їх поняття та зміст тлумачаться по-різному.

3. Зроблено висновок, що під процесуальною формою в адміністративному судочинстві необхідно вважати встановлений нормами КАС України процесуальний порядок або регламент діяльності адміністративних судів з розгляду та вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин з метою надання ефективного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб (як фізичних, так і юридичних) від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма має свої елементи, основними з яких є адміністративно-процесуальні провадження та стадії адміністративного судочинства. Провадження являє собою сукупність пов'язаних одна з одною процесуальних дій суду, що спрямовуються на досягнення юридичного результату, обумовленого видовими особливостями адміністративних справ. Водночас адміністративно-судові провадження складаються зі стадій, які відображають послідовність вчинення процесуальних дій в межах того чи іншого виду провадження задля досягнення цілей адміністративного судочинства.

4. Наголошено на важливості подальших досліджень проблематики процесуальної форми в діяльності адміністративних судів з метою сприяння розвитку науки адміністративного права і процесу, підвищення ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних

повноважень, а також пришвидшення розгляду та вирішення справ в порядку адміністративного судочинства.

5. Проведено ґрунтовний історико-правовий аналіз порядку розгляду адміністративних справ від часу запровадження в Україні адміністративного судочинства. При цьому наочно показано як змінювався судовий адміністративний процес залежно від конкретних історичних та суспільно-політичних умов, в яких існувала наша держава; в хронологічному порядку розкрито суть основних змін, яких зазнав порядок розгляду адміністративних справ за час дії КАС України; надано детальну характеристику форм адміністративного судочинства, які застосовувалися в певний період розвитку адміністративної юстиції в Україні.

6. Особливу увагу приділено новій редакції КАС України 2017 року та констатовано, що нею істотно змінено порядок розгляду адміністративних справ, зокрема визначено чіткі формулювання окремих форм адміністративного судочинства (загальне та спрощене позовне провадження), передбачено процесуальні правила та критерії для їх вибору адміністративним судом, введено поняття «справа незначної складності», встановлено особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ.

7. Доведено, що позовне провадження є основною, але не єдиною формою провадження в судовому адміністративному процесі, оскільки поряд з адміністративним позовом КАС України передбачає інший спосіб звернення до адміністративного суду – заяву податкових та митних органів, на підставі якої відповідний суб'єкт владних повноважень може ініціювати окремий та повноцінний вид провадження в адміністративному судочинстві.

8. З'ясовано, що чинний КАС України передбачає два види позовного провадження – загальне та спрощене. Спрощене позовне провадження призначається для розгляду адміністративних справ незначної складності, а також справ, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення. Натомість загальне позовне провадження запроваджене для розгляду тих адміністративних справ, які недоцільно розглядати в порядку спрощеного позовного провадження через їхню складність або інші обставини (об'єктивні чинники).

9. Умови, за наявності яких адміністративний суд може здійснити розгляд справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження визначаються нормами КАС України. Зокрема, у спрощеному провадженні розглядаються адміністративні справи незначної складності (малозначні справи) та інші справи, щодо яких процесуальний закон не ставить вимогу про їх обов'язковий розгляд за правилами загального позовного провадження або про заборону здійснювати їх розгляд за правилами спрощеного позовного провадження. Тобто, будь-яка адміністративна справа може бути розглянута в порядку спрощеного позовного провадження, за винятком тих справ, які підлягають розгляду виключно за правилами загального позовного провадження. Водночас перелік адміністративних справ, які вважаються складними та повинні розглядатися лише у загальному позовному провадженні є вичерпним та установлюється нормами процесуального права, а саме частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257 КАС України.

10. КАС України наділяє суд дискрецією на вибір форми адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ, обмежуючи це право суду винятково у тих справах, які через волю самого ж законодавця не можуть розглядатися в іншому порядку, окрім як за правилами загального позовного провадження. Разом з тим, у тих випадках коли допускається судовий розсуд, вирішуючи питання щодо розгляду справи або за правилами спрощеного або за правилами загального позовного провадження суд повинен брати до уваги критерії (фактори), визначені частиною третьою статті 257. Це, зокрема, категорія і складність адміністративної справи, характер та обсяг доказів у справі, кількість учасників справи, значення справи сторін, обраний позивачем спосіб судового захисту, наявність підвищеного суспільного інтересу до справи, думка учасників справи щодо можливості застосування спрощеного порядку її розгляду.

11. Рішення щодо форми адміністративного судочинства для розгляду справи суд приймає одночасно з відкриттям провадження в адміністративній справі. Однак таке рішення не є остаточним і за певних обставин та у певних випадках процесуальний порядок розгляду адміністративної справи може бути змінений

судом, але тільки якщо справа розглядається у спрощеному позовному провадженні. У разі розгляду адміністративної справи за правилами загального позовного провадження (за рішенням суду, за клопотанням сторони чи в силу приписів закону) зміна форми адміністративного судочинства не допускається за жодних умов.

12. Оновленим КАС України вдосконалено порядок розгляду адміністративних справ, а судовий адміністративний процес зроблено більш гнучким та динамічним без шкоди для виконання основних завдань адміністративного судочинства. Крім того, підвищено роль суду (судді) у визначенні процесуальної форми для вирішення публічно-правових спорів з метою забезпечення ефективного і своєчасного захисту порушених у сфері публічно-правових відносин прав, свобод та інтересів приватних осіб. Досвід практичного застосування норм КАС України в новій редакції свідчить про наявність багатьох переваг у порівнянні з тими правилами розгляду адміністративних справ, які діяли раніше. Поряд з цим існують певні юридичні недоліки у регулюванні порядку здійснення адміністративного судочинства, виправлення яких є на часі.

Матеріали розділу висвітлені в таких публікаціях автора: Сало П. (2022a), Сало П. (2022b), Сало П. (2022c), Сало П. (2023b), Сало П. (2015a), Сало П. (2015b).

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАГАЛЬНОГО ТА СПРОЩЕНОГО ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

2.1. Розгляд адміністративних справ за правилами загального позовного провадження

У статті 1 Конституції України задекларовано, що Україна є правовою державою. Розвиваючи ці положення, стаття 3 Основного Закону проголошує людину та її права як найвищу соціальну цінність. А оскільки гарантії прав людини та їх захист мають ключове значення для визначення змісту і напрямку діяльності держави, це зумовлює необхідність визнання та закріплення на найвищому законодавчому рівні принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, а також зобов'язання щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, як основної місії держави.

Безперечно, важливе значення для гарантування прав людини, особливо у її відносинах з владою, має правовий захист, який надається з боку незалежного та авторитетного органу – суду. Отже, забезпечення судового захисту суб'єктивно-публічних прав осіб від будь-яких управлінських дій є необхідною складовою частиною ознак України як правової держави.

До основних елементів справедливого судового адміністративного процесу можна віднести прийнятні для громадян умови звернення до суду, які не повинні занадто ускладнювати шлях правового захисту; доступність адміністративних судів, особливо на нижчому рівні; рівність можливостей сторін під час судового провадження; ефективний судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах [212, с. 4-5].

Кінцева ж мета адміністративного судочинства полягає у наданні адміністративним судом ефективного захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Одночасно забезпечується

превентивна функція щодо виникнення інших публічно-правових спорів, як між тими самими учасниками спірних правовідносин, так і в аналогічних або ж подібних спірних ситуаціях.

Однак вказані цілі повинні досягатись у законний спосіб. Це означає, що розгляд та вирішення адміністративних справ має відбуватись з дотриманням установлених законом порядку і правил. Тобто презюмується, що адміністративне судочинство підпорядковане вимогам закону і повинно здійснюватися у передбаченій ним процесуальній формі.

Як було з'ясовано у попередньому розділі дисертації, чинний КАС України встановлює дві форми адміністративного судочинства – загальне та спрощене позовне провадження. Кожній з цих форм характерні свої особливості, дослідження яких дасть змогу глибше розкрити суть даних правових категорій, виявити найбільш типові проблеми їх практичного застосування, внести пропозиції щодо удосконалення механізму їх правового регулювання.

На відміну від спрощеного позовного провадження, яке було закріплене в КАС України лише наприкінці 2017 року, загальне позовне провадження вважалось основною формою розгляду адміністративних справ від початку запровадження адміністративного судочинства в Україні у 2005 році.

Але з появою нових суспільних відносин та прийняттям нового матеріального законодавства, на розгляді адміністративних судів опинилася значна кількість різноманітних за своєю складністю та важливістю публічно-правових спорів. Це об'єктивно вимагало диференціації порядку розгляду адміністративних справ та його розумної оптимізації з метою пришвидшення судового процесу, полегшення доступу до правосуддя, зменшення судових витрат, а отже, підвищення ефективності здійснення адміністративного судочинства. У зв'язку з цим судовий адміністративний процес поступово став більш гнучким завдяки впровадженню спрощених форм розгляду деяких категорій адміністративних справ, розгляд яких в порядку загального позовного провадження був недоцільним та переобтяжливим [66, с. 124-125].

Відтак 2010 року в адміністративному судочинстві з'явився інститут скороченого провадження, який час від часу змінювався, а у підсумку набув нової процесуальної форми, перетворившись на спрощене позовне провадження.

На сьогодні цей вид судового провадження призначений для розгляду нескладних справ та справ, які потребують скорішого вирішення. Натомість загальному позовному провадженню відводиться роль тієї форми адміністративного судочинства, за якою має здійснюватися розгляд складних адміністративних справ, а також справ, які через інші (окрім складності справи) обставини недоцільно розглядати та вирішувати за правилами спрощеного позовного провадження (частини друга, третя статті 12 КАС України).

Тож можна виокремити два головних критерії, що вказують на необхідність розгляду адміністративної справи у порядку загального позовного провадження, а саме складність справи та інші фактори (чинники), які не допускають спрощеного розгляду справи.

КАС України не містить визначення терміну «складна адміністративна справа». Однак, виходячи з поняття «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)», що міститься у пункті 20 частини першої статті 4 КАС України, а також системно аналізуючи інші норми, які регламентують порядок здійснення адміністративного судочинства, складною справою в розумінні норм адміністративного судочинства можна вважати справу, в якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників справи вимагають проведення підготовчого провадження та розгляду справи у судовому засіданні з метою забезпечення повного, всебічного і об'єктивного з'ясування її обставин, дотримання основних принципів адміністративного судочинства та ухвалення на засадах верховенства права законного і обґрунтованого судового рішення.

Джерелом інших факторів (чинників), що можуть вказувати на необхідність розгляду справи в загальному порядку, є частина третя статті 257 КАС України, яка визначає обставини, що підлягають врахуванню судом під час вирішення питання про розгляд адміністративної справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження.

Зі змісту вказаної норми вбачається, що такими факторами (чинниками) зокрема є: категорія справи та її значення для сторін, обраний спосіб захисту прав позивача, ціна позову (якщо заявлені позовні вимоги мають майновий характер), обсяг доказів та спосіб їх отримання, кількість залучених до спору учасників, резонансність справи (наявність значного суспільного інтересу).

Як бачимо, ці критерії здебільшого суб'єктивні та залежать від оцінки суду, який з огляду на обставини конкретної справи самостійно вирішує питання про доцільність або недоцільність її розгляду в порядку загального позовного провадження.

Наділення суду такими дискреційними повноваженнями пояснюється тим, що безпосередньо на суд (суддю) покладено обов'язок щодо ухвалення правосудного рішення і саме суд (суддя) є відповідальним за результат вирішення справи. Тому у певних випадках законодавець цілком слушно надає суду право на свій розсуд визначати порядок здійснення провадження в тій чи іншій адміністративній справі з метою досягнення завдань адміністративного судочинства. Але й у цьому разі дискреція суду не є абсолютною. Суд хоч і має право вибору форми адміністративного судочинства, проте, так би мовити, «зв'язаний» положеннями частини третьої статті 257 КАС України і встановленими нею критеріями, тобто не може розглядати справу у спрощеному позовному провадженні за наявності достатніх підстав для її розгляду в порядку загального позовного провадження. Бо інакше судові рішення підлягатиме скасуванню, навіть якщо справу вирішено правильно [135].

Між тим, означений вище розсуд суду не розповсюджується на адміністративні справи, які в силу імперативних норм повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження. Це обумовлюється тим, що за жодних обставин прерогатива суду на обрання форми адміністративного судочинства не поширюється на окремі категорії справ, щодо яких КАС України встановлює вимогу про їх обов'язковий розгляд в порядку загального позовного провадження. Так, частина четверта статті 12 визначає перелік адміністративних справ, які розглядаються виключно у загальному позовному провадженні. А частина

четверта статті 257 унормовує, які адміністративні справи не можуть розглядатися в спрощеному позовному провадженні. Отже, змістовний аналіз цих правових норм вказує на волю (розпорядження) законодавця щодо необхідності розгляду певних категорій публічно-правових спорів саме у загальному позовному провадженні і будь-які відхилення від цього правила не допускаються.

Вказаний висновок додатково підтверджується юридичними наслідками (санкціями) за недотримання судом вказаного обов'язкового правила, причому такі наслідки безпосередньо закріплені у законі. Наприклад, згідно з абзацом 2 частини другої та пунктом 7 частини третьої статті 317 КАС України, порушення норм процесуального права є підставою для скасування або зміни судового рішення, якщо це порушення призвело до неправильного вирішення справи; порушення норм процесуального права вважається обов'язковою підставою для скасування судового рішення та ухвалення нового рішення, якщо суд розглянув за правилами спрощеного позовного провадження справу, яку належало розглядати в порядку загального позовного провадження. Крім того, на стадії касаційного перегляду справи рішення суду першої та/або апеляційної інстанцій підлягає скасуванню з поверненням справи на новий розгляд у тому разі, якщо в касаційній скарзі скаргник посилається на безпідставність розгляду в порядку спрощеного позовного провадження справи, яка мала розглядатися за правилами загального позовного провадження, внаслідок чого стало неможливим об'єктивне встановлення фактичних обставин справи (пункт 2 частини другої статті 353 КАС України).

З наведеного слідує, що при вирішенні питання про обрання форми адміністративного судочинства для розгляду конкретної адміністративної справи, суд (суддя) насамперед повинен перевірити, чи не належить ініційований позивачем спір до тих публічно-правових спорів, які можуть вирішуватися лише в порядку загального позовного провадження. Перелік відповідних категорій адміністративних справ є вичерпним та регламентується положеннями частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257 КАС України. Водночас аналіз таких справ потребує особливої уваги, оскільки має істотне значення для надання правової

характеристики загального позовного провадження в адміністративному судочинстві.

Отже, відповідно до норм частини четвертої статті 12 КАС України виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

2) щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивач також заявив вимогу про відшкодування шкоди, завданої цими рішеннями, діями чи бездіяльністю, в сумі, яка перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

3) про примусове відчуження земельної ділянки та інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, якщо на підставі цього рішення відповідний суб'єкт має право заявити вимогу про стягнення грошових коштів на суму, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у тих правовідносинах, які ґрунтуються на положеннях Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;

6) щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України (надалі – НБУ), Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ), визначених частиною першою статті 266-1 цього Кодексу.

У цьому контексті обов'язковими до врахування є норми частини четвертої статті 257 КАС України, оскільки вони визначають, які саме адміністративні справи не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження, а відтак підлягають розгляду за правилами загального позовного провадження. Зокрема це справи у таких спорах:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, крім випадків, передбачених цим Кодексом;

2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

3) про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки та розміщених на ній об'єктів нерухомості;

4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів на суму понад п'ятсот прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Як бачимо, норми частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257 КАС України по суті врегульовують одне й те саме процесуальне питання, що стосуються обрання форми адміністративного судочинства для розгляду окремих категорій адміністративних справ. Втім, одразу можна помітити очевидну неузгодженість між ними, яка полягає в тому, що частина четверта статті 12 визначає ширший перелік адміністративних справ у порівнянні з переліком, що міститься в частині четвертій статті 257. На нашу думку, така неузгодженість є проявом юридичної колізії між нормами різних статей Кодексу з однаковим предметом правового регулювання. І справді, частина четверта статті 12 та частина четверта статті 257 КАС України покликані встановити перелік адміністративних справ, які повинні розглядатися лише в порядку загального позовного провадження і, відповідно, не можуть розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження. Зрозуміло, що перелік таких справ має бути тотожним. Адже якщо положеннями частини четвертої статті 257 не передбачити ті ж самі категорії спорів, що визначені частиною четвертою статті 12, виникне невідповідність між нормами Кодексу, яка фактично дозволить розгляд в порядку спрощеного позовного провадження усіх інших адміністративних справ, не передбачених частиною четвертою статті 257. Водночас це буде суперечити вимогам частини четвертої

статті 12, яка прямо вказує на те, що окремі категорії публічно-правових спорів повинні вирішуватися лише за правилами загального позовного провадження.

На необхідність узгодження між собою приписів частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257 КАС України вказує і той факт, що у первинній редакції оновленого КАС України від 15 грудня 2017 року цими статтями встановлювався однаковий перелік категорій адміністративних справ.

Разом з тим, спочатку Законом України від 13 березня 2018 року № 2325-VIII [149], а згодом і Законом України від 13 травня 2020 року № 590-IX [148] частину четверту статті 12 КАС України було доповнено пунктами 5 і 6 та передбачено нові публічно-правові спори, які повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження, а саме щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму (пункт 5) та щодо оскарження індивідуальних актів НБУ, Міністерства фінансів України, рішень КМУ та інших суб'єктів стосовно виведення банків з ринку (пункт 6).

Проте відповідні зміни не були внесені до частини четвертої статті 257 КАС України, внаслідок чого й виникла описана вище невідповідність між нормами Кодексу, які регулюють одне і те ж процесуальне питання.

Отже, причини такої юридичної колізії криються у недотриманні правил законодавчої техніки в процесі законотворення. Водночас усунення цієї колізії, на нашу думку, можливе шляхом доповнення частини четвертої статті 257 КАС України пунктами 5 та 6, ідентичними за змістом із пунктами 5 та 6 частини четвертої статті 12 КАС України.

Запропоновані у зв'язку з цим зміни і доповнення до Кодексу з метою вдосконалення та оптимізації здійснення адміністративного судочинства наведені у Додатку А.

До переліку адміністративних справ, які підлягають розгляду виключно за правилами загального позовного провадження, КАС України першими відносить справи щодо оскарження нормативно-правових актів, крім випадків, визначених самим Кодексом (пункт 1 частини четвертої статті 12, пункт 1 частини четвертої статті 257).

Тобто за загальним правилом справи з оскарження нормативно-правових актів підлягають розгляду лише в порядку загального позовного провадження, тоді як винятки, за наявності яких вони усе-таки можуть розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження, повинні бути прямо передбачені нормами процесуального права.

У зв'язку з цим привертають увагу положення пункту 9 частини шостої статті 12 КАС України, відповідно до яких справами незначної складності є справи щодо оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині.

Таким чином, оскільки зазначена категорія адміністративних справ належить до справ незначної складності, то, з урахуванням вимог частини першої статті 257 КАС України, їх розгляд та вирішення має відбуватися за правилами спрощеного позовного провадження.

Водночас системний аналіз норм КАС України вказує на те, що це єдиний законодавчо встановлений випадок, який дає підстави для розгляду в спрощеному порядку адміністративної справи щодо оскарження нормативно-правового акта.

З наведеного можна дійти висновку, що за правилами загального позовного провадження розглядаються всі адміністративні справи щодо оскарження нормативно-правових актів, але за винятком тих справ, предметом оскарження у яких є нормативно-правовий акт, який відтворює зміст або прийнятий на виконання іншого нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним та нечинним повністю чи в окремій його частині.

КАС України надає визначення нормативно-правового акта як акта управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, що встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і розрахований на довгострокове та неодноразове застосування (пункт 18 частини першої статті 4). Натомість індивідуальним актом визнається акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів

визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк (пункт 19 частини першої статті 4).

Однак на практиці виникають труднощі щодо розмежування нормативно-правових та індивідуальних актів. З цієї причини непоодинокими є випадки, коли суди розглядають в порядку спрощеного позовного провадження справи щодо оскарження нормативно-правового акта, помилково вважаючи його актом індивідуальної дії [106; 113; 137]. Разом з тим, як роз'яснила Велика Палата Верховного Суду (надалі також ВП ВС) у постановках від 16 жовтня 2018 року в справі № 9901/415/18 та від 18 грудня 2018 року в справі № 9901/657/18 [98; 101], нормативно-правовий акт містить загальнообов'язкові, визначені юридичними нормами правила поведінки, водночас індивідуальний акт є актом з індивідуально-конкретними вказівками (приписами), що впливають із застосування норм права. Нормативно-правові акти мають загальний характер і застосовуються до всіх суб'єктів, які опиняються у відповідній нормативно регламентованій ситуації, водночас індивідуальні акти спрямовані на конкретних суб'єктів і створюють права та/або обов'язки лише для цих суб'єктів. Нормативно-правові акти регулюють певний вид або групу суспільних відносин, тоді як індивідуальні акти стосуються конкретної життєвої ситуації. Нормативно-правові акти мають тривалу дію і не вичерпують своєї сили фактами їх застосування, натомість дія індивідуальних актів завершується та вичерпується внаслідок їх застосування до конкретних правовідносин.

Отже, виходячи з того, що факт розгляду за правилами спрощеного позовного провадження справи, яка підлягала розгляду в порядку загального позовного провадження є обов'язковою підставою для скасування судового рішення, при вирішенні питання про відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження акта, який має ознаки нормативно-правового, слід ретельно досліджувати його правову природу з метою обрання правильної та законної форми адміністративного судочинства.

Ще однією категорією адміністративних справ, розгляд яких може здійснюватися виключно за правилами загального позовного провадження, є справи

щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивач одночасно також заявляє вимогу про відшкодування шкоди (моральної або матеріальної), заподіяної йому цими рішеннями, діями або бездіяльністю на суму більше ніж п'ятсот прожиткових мінімумів для працездатних осіб (пункт 2 частини четвертої статті 12, пункт 2 частини четвертої статті 257 КАС України).

На відміну від попередньої категорії справ, яку дійсно можна вважати складною з огляду на предмет спору (щодо законності нормативно-правового акта), доцільність розгляду за загальними правилами цих адміністративних справ обґрунтовується не так їх складністю, як ціною позову.

Позовні вимоги майнового характеру, зазвичай, не є властивими для адміністративних справ, оскільки судовий захист порушених прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах головно здійснюється шляхом визнання протиправним та скасування рішення суб'єкта владних повноважень, а також визнання протиправними дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень та зобов'язання його вчинити певні дії або ж утриматися від їх вчинення. Але доволі часто звернення до адміністративного суду обумовлюється саме майновим інтересом, який стоїть за немайновими вимогами, скажімо про зобов'язання пенсійного органу здійснити позивачу перерахунок пенсії та надалі виплачувати її у підвищеному розмірі. Крім того, зустрічаються випадки коли оскаржуваними рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень фізичній або юридичній особі заподіюється шкода (моральна чи матеріальна) і така особа бажає отримати відшкодування цієї шкоди одночасно з вирішенням публічно-правового спору.

За змістом положень частин першої, п'ятої статті 21 КАС України позивач має право об'єднати в одному позові кілька пов'язаних між собою позовних вимог. При цьому вимоги щодо відшкодування шкоди, завданої неправомірними рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом тільки якщо вони заявлені позивачем разом з вимогою про вирішення публічно-правового спору. Інакше такі вимоги не можуть бути предметом розгляду в адміністративному суді та підлягають вирішенню за

правилами господарського або цивільного судочинства залежно від суб'єктивного складу учасників спірних правовідносин.

Таким чином, позовні вимоги про стягнення з суб'єкта владних повноважень моральної/матеріальної шкоди в судовому адміністративному процесі завжди є похідними від основних вимог про вирішення публічно-правового спору і можливість їх задоволення напряду залежить від визнання адміністративним судом протиправними оскаржуваних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Водночас за задумом законодавця, якщо такі похідні вимоги мають ціну позову, що перевищує розмір п'ятисот прожиткових мінімумів для працездатних осіб, адміністративну справу необхідно розглядати винятково за правилами загального позовного провадження.

В цілому можна погодитись із вказаним підходом до диференціації форм адміністративного судочинства. Однак, на наш погляд, недоцільним є поширення відповідного правила на справи незначної складності, які стосуються оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень у спорах, визначених частиною першою статті 263 КАС України. Це так звані соціальні спори, спори з приводу розгляду звернення громадянина чи запиту на отримання інформації та спори щодо в'їзду/виїзду на тимчасово окуповану територію.

По-перше, згідно з приписами КАС України вказані справи вважаються справами найменшої складності (або найбільш малозначними), у зв'язку з чим підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) учасників справи (у письмовому провадженні).

По-друге, як зазначалося вище, вимоги про відшкодування шкоди завжди є похідними від вимог про вирішення публічно-правового спору, а отже, їх задоволення залежить від задоволення таких основних вимог. Відтак розмір заявленої шкоди, навіть якщо він перевищує 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, у цьому випадку немає визначального значення.

По-третє, наявність імперативної вимоги про розгляд в загальному порядку цієї категорії незначних справ лише з огляду на ціну позову за похідними позовними вимогами, створює умови для маніпулювання формами адміністративного

судочинства та фактично зобов'язує суд розглядати за загальними правилами справи, які є малозначними по суті основного спору, і тільки тому, що позивач заявив похідні вимоги про відшкодування шкоди на суму понад 500 розмірів прожиткового мінімуму, яка, до того ж, може бути очевидно необґрунтованою.

Припустімо, позивач оскаржує бездіяльність розпорядника публічної інформації щодо надання відповіді на запит та одночасно просить суд стягнути з відповідача на його користь завдану такою бездіяльністю моральну шкоду у розмірі два мільйони гривень. Враховуючи зміст основних позовних вимог, така справа підлягає вирішенню у спрощеному позовному провадженні без проведення судового засідання (в письмовому провадженні), оскільки вважається адміністративною справою незначної складності, особливості розгляду яких встановлені статтею 263 КАС України. Але похідні вимоги кардинально змінюють порядок розгляду цієї справи та автоматично зобов'язують суд вирішувати її за правилами загального позовного провадження.

Для прикладу можна навести адміністративну справу № 120/13543/21-а, яка стосувалася оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень щодо належного розгляду звернення (скарги) позивача. При відкритті провадження у цій справі суд взяв до уваги заявлений позивачем розмір відшкодування моральної шкоди (півтора мільйона гривень), заподіяної внаслідок оскаржуваної бездіяльності відповідача, а тому вирішив здійснювати розгляд справи за правилами загального позовного провадження. Хоча за своєю суттю публічно-правовий спір між сторонами належить до малозначних і, за загальним правилом, підлягає вирішенню в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) учасників справи [228].

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за необхідне змінити пункт 2 частини четвертої статті 12 та пункт 2 частини четвертої статті 257 КАС України, уточнивши, що положення цих пунктів не поширюються на випадки, визначені статтею 263 КАС України, – за аналогією з частиною шостою статті 261 КАС України, яка передбачає схожу підставу для відмови у задоволенні клопотання про розгляд справи в судовому засіданні.

Тобто, у зв'язку з внесенням відповідних змін, пункт 2 частини четвертої статті 12 і пункт 2 частини четвертої статті 257 КАС України будуть мати однакову редакцію наступного змісту:

«2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім випадків, визначених статтею 263 цього Кодексу;».

Пропоновані в цій частині зміни та доповнення до КАС України наведені у Додатку А.

Ціна позову також є визначальним критерієм для розгляду адміністративної справи за правилами загального позовного провадження відповідно до пункту 4 частини четвертої статті 12 та пункту 4 частини четвертої статті 257 КАС України. Йдеться про спори щодо оскарження позивачем такого рішення суб'єкта владних повноважень, яке надалі, якщо воно набере чинності, може бути підставою для пред'явлення цим суб'єктом вимоги про стягнення з позивача грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Як показує судова практика, це одна з найбільш поширених категорій справ серед тих адміністративних справ, які в силу вимог закону обов'язково повинні вирішуватись за правилами загального позовного провадження. Переважно це справи про оскарження податкових повідомлень-рішень, вимог про сплату заборгованості (недоїмки) з єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне страхування, постанов регуляторних органів у сфері господарської діяльності (приміром, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, про накладення штрафу за порушення вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії), які можуть накладатися у великих розмірах тощо.

Дійсно, окремі рішення суб'єктів владних повноважень хоч і є такими, що прийняті в межах публічно-правових відносин, однак можуть безпосередньо впливати на майновий стан фізичних або юридичних осіб, які беруть участь у таких

відносинах, зокрема погіршувати його. Водночас ЄСПЛ у рішенні від 14 жовтня 2010 року в справі «Щокін проти України» [183] вказав на те, що збільшення контролюючим державним органом грошових зобов'язань особи з податків та інших обов'язкових платежів є втручанням у її майнові права. Тобто ЄСПЛ розглядає як майнові позовні вимоги, спрямовані на перегляд (зміну, скасування) тих рішень органів публічної влади, які впливають на склад майна позивача, у тому числі шляхом стягнення з нього податків, штрафних санкцій та інших платежів. Аналогічної позиції дотримується ВС [216; 217].

Отже, позовні вимоги про оскарження відповідного рішення суб'єкта владних повноважень насамперед спрямовані на збереження майна позивача. Тому імперативний припис про обов'язковий розгляд в порядку загального позовного провадження спорів майнового характеру із великою ціною позову є слухним, зважаючи на те, що подальша реалізація оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень може призвести до значних фінансових втрат для особи або суттєвого зменшення її майна.

Істотним, на думку законодавця, є розмір грошових коштів у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Відповідно, якщо сума за оскаржуваним рішенням дорівнює або є меншою ніж 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, підстав для розгляду справи в порядку загального позовного провадження немає. Тому важливого значення набуває правильне обчислення «майнового бар'єра», перевищення якого безумовно зобов'язує суд розглянути справу саме за цією формою адміністративного судочинства.

Як відомо, прожитковий мінімум для працездатних осіб не є сталою величиною і змінюється щорічно або навіть декілька разів протягом календарного року. Через це закономірно виникає питання, який же розмір прожиткового мінімуму застосовувати для обчислення ціни позову, передбаченої пунктами 2, 4 частини четвертої статті 12 та пунктами 2, 4 частини четвертої статті 257 КАС України, беручи до уваги, що він може бути різним залежно від дати звернення позивача до суду?

До того ж згідно з правилом, передбаченим частиною третьою статті 3 КАС України, провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до законодавства, яке є чинним на момент вчинення процесуальної дії, розгляду та вирішення справи. Це дає додаткові підстави вважати, що для обчислення вищезазначеної величини необхідно враховувати той розмір прожиткового мінімуму, який діє на дату пред'явлення адміністративного позову.

Саме тому, для уникнення різнотлумачення, у пункті 24 частини першої статті 4 КАС України надано вкрай потрібні роз'яснення про те, що розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб вираховується станом на 1 січня календарного року, в якому подається заява або скарга, вчиняється процесуальна дія чи ухвалюється судове рішення.

Таким чином, обчислення «майнового бар'єра» завжди потрібно здійснювати виходячи з того розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який встановлено законом на початок відповідного календарного року.

Наприклад, згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» [152] станом на 1 січня 2023 року розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб становив 2684 гривні. Тож справу належить розглядати за правилами загального позовного провадження, якщо спір стосується оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого може бути заявлено вимогу про стягнення з позивача коштів у сумі понад 1 342 000 гривень.

При цьому статус позивача немає жодного значення: ціна позову однакова як для юридичних осіб, так і для фізичних осіб (фізичних осіб-підприємців). Утім, із цим законодавчим підходом погодитись складно.

«Майновий бар'єр» для оцінки рівня втручання держави у майнові права фізичних і юридичних осіб в принципі не може бути однаковим. Фізична особа, навіть якщо йдеться про фізичну особу-підприємця, завжди є більш вразливою до майнових витрат, адже це стосується її безпосередньо. Крім того, сума коштів, яка може вважатися істотною для фізичних осіб, аж ніяк не може бути тотожною для юридичних осіб. Приміром, вищезазначена сума в 1 342 000 гривень є дійсно

значною для юридичних осіб. Разом з тим для переважної більшості фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців навіть половина цієї суми є дуже істотною.

Варто зауважити, що сам законодавець фактично розмежовує фізичних та юридичних осіб за майновим критерієм, оскільки встановлює для них різні ставки судового збору, що підлягає сплаті при зверненні до адміністративного суду. Так, згідно з пунктом 3 частини другої статті 4 Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір» [169] за подання до адміністративного суду позову немайнового характеру судовий збір для фізичних осіб становить 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, тоді як для юридичних осіб – 1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб; за подання до адміністративного суду позову майнового характеру для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб та не більше 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а для юридичних осіб – 1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб та не більше 10 розмірів прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Тобто сам законодавець визнає, що фінансові можливості фізичних та юридичних осіб відрізняються, а тому майновий ценз для звернення до адміністративного суду юридичних осіб є вищим, ніж для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Вказаним підтверджується певна нелогічність та несправедливість установленого в КАС України «майнового бар'єра» для розгляду в загальному порядку тих справ, які стосуються оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів. Адже такий «майновий бар'єр» є однаковим як для юридичних, так і для фізичних осіб, у зв'язку з чим через надмірно високу ціну позову відповідні процесуальні норми фактично неможливо застосувати до справ за позовами фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Водночас це дає підстави говорити про недотримання принципу рівності усіх учасників судового процесу перед законом, який належить до основних засад адміністративного судочинства.

Враховуючи наведене, на наш погляд, пункт 4 частини четвертої статті 12 та пункт 4 частини четвертої статті 257 КАС України необхідно змінити шляхом диференціювання позивачів на юридичних осіб та фізичних осіб (фізичних осіб-підприємців) і встановлення за цієї ознакою різних сум грошових коштів, що можуть бути стягнуті з них за рішенням суб'єкта владних повноважень та, відповідно, свідчать про те, що справу треба розглядати за правилами загального позовного провадження.

При цьому суму стягнення для юридичних осіб доцільно залишити незмінною – 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців встановити у розмірі 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Такі суми, як уявляється, відповідатимуть вимогам розумності. Це також буде узгоджуватися з іншими нормами КАС України, зокрема пунктом 6 частини шостої статті 12, відповідно до якого справами незначної складності є справи щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Відтак, після внесення означених змін, пункт 4 частини четвертої статті 12 та пункт 4 частини четвертої статті 257 КАС України будуть мати таку редакцію:

«4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує: для юридичних осіб – п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – двісті п'ятдесят розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.».

Отже, у разі внесення відповідних змін, діятимуть наступні процесуальні правила:

– якщо юридична особа, фізична особа або фізична особа-підприємець оскаржує до адміністративного суду рішення суб'єкта владних повноважень майнового характеру на суму до 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – справа розглядається за правилами спрощеного позовного провадження (в судовому засіданні або у письмовому провадженні);

– якщо фізична особа або фізична особа-підприємець оскаржує до адміністративного суду рішення суб'єкта владних повноважень майнового характеру на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – справа на розсуд суду розглядається за правилами спрощеного позовного провадження (в судовому засіданні або у письмовому провадженні) чи в порядку загального позовного провадження; для позивачів юридичних осіб відповідна ціна позову має становити від 100 до 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб;

– якщо фізична особа або фізична особа-підприємець оскаржує до адміністративного суду рішення суб'єкта владних повноважень майнового характеру на суму понад 250, а юридична особа на суму понад 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, – справа розглядається виключно за правилами загального позовного провадження.

Зміни і доповнення до КАС України, необхідні для втілення у життя вищезазначених пропозицій, наведені у Додатку А.

Наступною категорією адміністративних справ, розгляд яких має відбуватися лише в порядку загального позовного провадження, є справи щодо примусового відчуження земельної ділянки та інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (пункт 3 частини четвертої статті 12, пункт 3 частини четвертої статті 257 КАС України).

Відповідно до частини першої статті 147 Земельного кодексу України [49] підстави та порядок примусового відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності визначаються законом.

Таким законом є Закон України від 17 листопада 2009 року № 1559-VI [139], який врегульовує правові, організаційні та фінансові засади суспільних відносин, що виникають у процесі відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

Зокрема, частиною третьою статті 15 вказаного Закону передбачено, що примусове відчуження в цілях суспільної необхідності земельних ділянок та інших розміщених на них об'єктів нерухомості проводиться за рішенням суду.

А згідно з положеннями статті 16 цього ж Закону уповноважений орган виконавчої влади або місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, але не досягнув згоди з власником такої ділянки щодо її викупу для суспільних потреб, звертається до суду з позовом про примусове відчуження зазначеного об'єкта.

Своєю чергою особливості розгляду адміністративним судом справ, пов'язаних з примусовим відчуженням земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності, визначаються статтею 267 КАС України.

За змістом положень даної статті відповідні справи розглядає та вирішує апеляційний адміністративний суд за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню. При цьому правом звернутися до суду з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки наділені органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які можуть здійснювати викуп цих об'єктів для суспільних потреб відповідно до норм чинного законодавства.

З наведеного можна зробити висновок, що адміністративні справи про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки та інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, розглядаються за правилами загального позовного провадження та підсудні апеляційним адміністративним судам, які у цьому випадку діють як суди першої інстанції.

Однак в контексті цього наукового дослідження важливо звернути увагу на те, що закон розмежовує процедури примусового відчуження та примусового вилучення земельної ділянки. Адже від того, яка з цих процедур застосовується, безпосередньо залежить процесуальний порядок розгляду відповідної адміністративної справи та обрання судом форми адміністративного судочинства для її розгляду і вирішення.

Зокрема, на відміну від примусового відчуження, яке можливе виключно щодо земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, примусове вилучення здійснюється щодо земельних ділянок, наданих в постійне користування із земель державної або комунальної власності. Водночас такі земельні ділянки можуть

вилучатися як для суспільних, так і для інших потреб за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які відповідно до закону наділені повноваженнями на розпорядження (передачу у власність або у користування) земельними ділянками комунальної та державної форми власності (статті 92, 141, 149 Земельного кодексу України).

Як вбачається зі змісту пункту 8 частини першої статті 19 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється як на спори щодо вилучення майна для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності, так і на спори щодо примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

Разом з тим особливості позовного провадження, встановлені статтею 267 КАС України, поширюються лише на справи про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності. А зважаючи на те, що іншими нормами Кодексу не передбачено будь-яких інших правил для розгляду справ щодо вилучення майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, в тому числі про їх розгляд та вирішення апеляційним адміністративним судом за правилами загального позовного провадження, то такі справи підлягають розгляду та вирішенню у загальному порядку із дотриманням правил інстанційної та територіальної підсудності.

Схожа правова позиція відображена у постанові колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (надалі – КАС ВС) від 26 серпня 2021 року в справі № 480/4146/20 [123].

Таким чином, є підстави вважати, що вимоги пункту 3 частини четвертої статті 12 та пункту 3 частини четвертої статті 257 КАС України про обов'язковий розгляд адміністративної справи за правилами загального позовного провадження є застосовними лише до спорів щодо примусового відчуження земельної ділянки та інших розміщених на ній об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності. Натомість адміністративні справи про вилучення майна (земельної ділянки) для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності, через відсутність в

процесуальному законі вказівки (прямої чи опосередкованої) на необхідність їх розгляду виключно за правилами загального позовного провадження, можуть розглядатися та вирішуватися в порядку спрощеного позовного провадження відповідно до частини другої статті 257 КАС України.

Заключні категорії справ адміністративної юрисдикції, які в силу імперативних приписів належить розглядати тільки за загальними правилами адміністративного судочинства, передбачені пунктами 5, 6 частини четвертої статті 12 КАС України. Це справи про оскарження рішень Національної комісії з реабілітації жертв комуністичних репресій та справи про оскарження актів НБУ, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, а також рішень Уряду України щодо виведення банків з ринку.

Аналіз норм Закону України від 17 квітня 1991 року № 962-ХІІ «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» [165] показує, що предметом оскарження до суду в порядку адміністративного судочинства можуть бути:

- рішення Національної комісії з реабілітації про визнання особи реабілітованою або потерпілою від репресій повністю або щодо окремих обвинувачень чи фактів здійснення проти такої особи окремих форм репресій;
- рішення Національної комісії з реабілітації про відмову у визнанні особи реабілітованою або потерпілою від репресій;
- інші рішення Національної комісії з реабілітації, прийняті у правовідносинах, які виникли на підставі вищезазначеного Закону.

Крім того, за змістом положень частини першої статті 266-1 КАС України компетенція адміністративних судів у спорах стосовно виведення банків з ринку поширюється на розгляд справ щодо законності:

- 1) рішень КМУ про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;

2) індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, що були прийняті під час здійснення процедури виведення неплатоспроможного банку з ринку;

3) індивідуальних актів Міністерства фінансів України, прийнятих на виконання рішень Уряду про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;

4) індивідуальних актів НБУ про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку, про затвердження пропозиції НБУ про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;

5) індивідуальних актів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб про запровадження тимчасової адміністрації у банку та інших актів, прийнятих в процесі проведення процедури ліквідації банку, зокрема про призначення уповноважених осіб Фонду та делегування їм повноважень.

Отже, на законодавчому рівні достатньо чітко врегульовано питання про те, які саме публічно-правові спори відповідно до вимог пунктів 5, 6 частини четвертої статті 12 КАС України підлягають вирішенню за правилами загального позовного провадження. Водночас це сприяє правильному застосуванню відповідних процесуальних норм на практиці та істотно зменшує ймовірність судової помилки при обранні форми адміністративного судочинства для розгляду даних категорій адміністративних справ.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що загальне позовне провадження призначене для розгляду всіх адміністративних справ, які у зв'язку зі складністю, кількістю учасників, особливостями предмета доказування або ж через інші обставини, наприклад, значення справи для сторін, суспільний інтерес тощо, не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

КАС України визначає адміністративні справи, які повинні обов'язково розглядатися за правилами загального позовного провадження. Їх вичерпний перелік наведений у частині четвертій статті 12 та частині четвертій статті 257. В усіх інших випадках суд наділений диспозитивним правом у виборі форми та виду

провадження, а відтак враховуючи вимоги, передбачені частиною третьою статті 257, може ухвалити рішення про доцільність розгляду певної адміністративної справи (яку дозволено розглядати у спрощеному позовному провадженні) за правилами загального позовного провадження. Тобто прерогатива суду на обрання форми адміністративного судочинства для розгляду адміністративної справи обмежується імперативними вимогами КАС України щодо обов'язкового розгляду та вирішення окремих категорій спорів за правилами загального позовного провадження. Недотримання цих вимог свідчить про порушення норм процесуального права та є обов'язковою підставою для скасування судового рішення та прийняття судом апеляційної інстанції нового рішення [134]. На етапі касаційного перегляду встановлення факту розгляду в спрощеному позовному провадженні справи, яка підлягала розгляду виключно за правилами загального позовного провадження, може бути підставою для скасування оскаржених судових рішень суду першої та апеляційної інстанцій та направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції [112].

Для більш повного сприйняття вищенаведеної інформації пропонується ознайомитися з ілюстраціями допоміжного характеру, а саме таблицею 1.1, схемою 1.1 та рисунком 2.1 (Додаток Б до дисертації).

Поряд з цим важливо звернути увагу й на іншу проблему, яка виникає при вирішенні судом питання щодо обрання форми адміністративного судочинства між загальним та спрощеним позовним провадженням. Судове рішення не може вважатися законним й у тому разі, коли суд першої інстанції розглянув в спрощеному порядку адміністративну справу, яка хоч і не повинна обов'язково розглядатися за правилами загального позовного провадження, тобто не охоплюється переліком справ, передбачених частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257 КАС України, але враховуючи складність справи, її суспільне значення та інші критерії, визначені частиною третьою статті 257 Кодексу, підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження. З'ясування даної обставини під час апеляційного або касаційного провадження

тягне за собою скасування винесеного судом рішення, незалежно від того чи є воно правильним по суті [115].

Серйозність зазначених наслідків неправильного обрання форми адміністративного судочинства пояснюється тим, що відповідне порушення норм процесуального права посягає на такі загальновизнані принципи здійснення правосуддя як змагальність, рівність учасників процесу, справедливий судовий розгляд, що закріплені в Основному Законі нашої держави та гарантуються нормами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (ратифікована Україною 1997 року) (надалі – Конвенція) [60].

Крім того, адміністративні суди, як органи публічної влади, у своїй діяльності підпорядковані спеціальнодозвільному типу правового регулювання, який зобов'язує їх діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Відтак суд може ухвалити якісне, вмотивоване і правильне по суті рішення, але якщо це буде зроблено всупереч передбаченій законом процедури, то усі досягнення судового розгляду нівелюються, оскільки в такому разі судові рішення не може визнаватися законним, що підтверджується як практикою ВС, так і практикою ЄСПЛ [118; 181; 182; 185; 189].

Отже, недотримання встановленого законом порядку розгляду та вирішення адміністративної справи і розгляд судом за правилами спрощеного позовного провадження справи, яку належало розглядати за правилами загального позовного провадження, згідно з вимогами КАС України обґрунтовано визнається істотним порушенням норм процесуального права, що дає підстави для скасування оскаржуваного рішення. Тому питання щодо вірного обрання судом форми адміністративного судочинства для розгляду справи та неухильного виконання ним вимог закону щодо обов'язкового розгляду справи за правилами загального позовного провадження має важливе значення для досягнення завдань адміністративного судочинства та надання ефективного захисту правам, свободам та інтересам у сфері публічно-правових відносин.

2.2. Загальна характеристика адміністративних справ незначної складності (малозначних справ)

Судочинство вважається однією з найбільш консервативних сфер функціонування держави. Але глобальні зрушення у відносинах влади і людини, які відбулися на рубежі ХХІ століття, зумовили необхідність перегляду й спрощення традиційної форми відправлення правосуддя [40].

1981 року було прийнято Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя [175], якою державам-членам Ради Європи запропоновано вжити заходів для спрощення, пришвидшення та здешевлення судочинства у цивільних, торгових, адміністративних, соціальних або податкових спорах.

Концепцією судово-правової реформи в Україні 1992 року [159] основним завданням реформи проголошено, серед іншого, диференціювання форм судочинства. А схваленою у 2006 році Концепцією удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [65] визнано, що правила судочинства не слід переобтяжувати формальностями і що для забезпечення права особи на швидке поновлення своїх порушених прав, особливо у нескладних справах, судову процедуру доцільно спростити там, де таке спрощення не буде порушувати інтереси сторін у справедливому вирішенні справи.

Як слушно зауважують деякі вчені, вирішення безспірних справ з дотриманням усіх правил судового процесу, тобто в порядку загального позовного провадження, негативно відображається на привабливості судового способу захисту прав. Натомість використання у судочинстві спрощених правових процедур може надати йому динамічності та підвищити ефективність судового захисту. Спрощення судового розгляду доцільно проводити у напрямі полегшення порядку звернення до суду, підготовки справи до розгляду, а також через встановлення процесуальних фільтрів для перегляду судових рішень у вищих судових інстанціях [259].

Важко не погодитися й з тим, що спрощення судочинства не лише сприяє прискоренню розгляду судових справ, але й робить діяльність суду більш

зрозумілою і доступною для людини. Це також допомагає підвищити довіру до правосуддя, оскільки суд розглядається як сучасний інструмент, здатний задовольнити потребу суспільства у розв'язанні юридичних конфліктів [40].

Проблема спрощення процесуальної форми судового розгляду набуває особливої актуальності в адміністративному судочинстві, для якого притаманними є широка градація справ адміністративної юрисдикції та їх поділ за предметом спору, суб'єктним складом, ступенем соціальної значущості тощо. Крім того, публічно-правові спори часто мають одноманітний характер та стосуються певної групи населення, що призводить до масового звернення громадян в адміністративний суд зі схожими підставами.

Власне кажучи, головною детермінантою виникнення у 2010 році скороченого провадження як способу спрощення адміністративного судочинства стало різке зростання кількості адміністративних справ, які перебували на розгляді в адміністративних судах та повинні були розглядатися за правилами загального позовного провадження. Й оскільки досвід започаткування скороченого провадження виявився успішним, в новій редакції КАС України 2017 року таку прискорену форму розгляду адміністративних справ було збережено, але під назвою «спрощене позовне провадження» та з окремими, подекуди істотними змінами.

Чинний КАС України встановлює, що за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка адміністративна справа, окрім тих справ, які заборонено розглядати в порядку спрощеного позовного провадження (частина друга статті 257). При цьому лише шість категорій адміністративних справ, перелік яких визначений частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257, повинні розглядатись за правилами загального позовного провадження, а тому не підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження. Всі інші адміністративні справи можуть бути розглянуті у спрощеному провадженні, через що цей вид позовного провадження набуває ваги основної форми здійснення адміністративного судочинства (*дод. див. табл. 1.1 і табл. 1.2, Додаток Б*).

Відповідно до частини другої статті 12 КАС України спрощене позовне провадження призначається для розгляду справ незначної складності, а також інших справ, для яких швидке вирішення є пріоритетним.

Отже, матеріально-правовим критерієм розгляду адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження є незначна складність та (або) пріоритет швидкого вирішення.

Поряд з цим варто зауважити, що зроблений у вищевказаній нормі акцент на швидкому розгляді справи ще не означає, що в порядку спрощеного позовного провадження можуть розглядатися лише ті справи, які потребують термінового або пришвидшеного розгляду. На нашу думку, тим самим законодавець хотів підкреслити одну з визначальних умов для розгляду справи в спрощеному позовному провадженні, але її не слід вважати обов'язковою, тобто такою, без якої розгляд справи у спрощеному порядку в принципі неможливий.

Як вже зазначалось, у спрощеному позовному провадженні може бути розглянута будь-яка адміністративна справа, за винятком справ, які беззастережно повинні розглядатися за правилами загального позовного провадження. А це, звичайно, не лише справи, для яких пріоритетним є швидке вирішення. Відтак в контексті частини другої статті 12 КАС України пріоритет швидкого вирішення справи потрібно тлумачити як важливу, але не обов'язкову процесуальну умову для розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження.

Ба більше, якщо звернутися до положень частини третьої статті 257 КАС України, яка встановлює критерії, що підлягають врахуванню під час вибору форми адміністративного судочинства, можна побачити, що серед них немає такого, як пріоритет швидкого вирішення справи. Отож виходить, що при вирішенні питання про розгляд адміністративної справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження суд взагалі не повинен враховувати цей критерій, хоча частиною другою статті 12 КАС України він виокремлюється як першочерговий для розгляду адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні.

Це дає підстави говорити про існування певної неузгодженості між відповідними нормами Кодексу, оскільки положеннями частини третьої статті 257

фактично нівелюється сутнісний зміст частини другої статті 12, яка визначає мету (призначення) спрощеного позовного провадження як однієї з форм адміністративного судочинства.

З огляду на викладене буде доцільним, на наш погляд, внести зміни до частини третьої статті 257 КАС України шляхом її доповнення таким додатковим критерієм, як пріоритет швидкого вирішення справи. Це не лише дозволить усунути вищезазначену невідповідність між окремими нормами Кодексу, але й сприятиме правильному обранню судом виду позовного провадження для розгляду справ зі скороченими строками розгляду. Наприклад, справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної виконавчої служби (стаття 287), які мають бути розглянуті протягом 10 днів з дня відкриття провадження у справі, але для розгляду яких законодавець не встановлює форми адміністративного судочинства, залишаючи це питання на вирішення суду.

Запропоновані в цьому контексті зміни та доповнення до КАС України наведені в Додатку А.

Таким чином, виходячи з процесуальних передумов для застосування спрощеного позовного провадження, що визначені частиною другою статті 12 КАС України, усі адміністративні справи, які можуть розглядатись за правилами спрощеного провадження можна поділити на дві групи: 1) справи незначної складності; 2) будь-які інші справи, віднесені до юрисдикції адміністративного суду, в тому числі ті з них, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення. При цьому, якщо для розгляду нескладних справ спрощене провадження застосовується в безумовному порядку (що прямо впливає з положень частини першої статті 257 та частини сьомої статті 260 КАС України), то щодо інших адміністративних справ (крім справ, визначених частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257 КАС України, які не можуть розглядатися в спрощеному порядку) застосування спрощеного позовного провадження залежить від судового розсуду, який реалізується з врахуванням критеріїв, передбачених частиною третьою статті 257 КАС України (дод. див. схему 1.1 та рис. 2.1, Додаток Б).

Поняття адміністративної справи незначної складності розкривається у пункті 20 частини першої статті 4 КАС України, відповідно до якого справою незначної складності (малозначною справою) є справа, в якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин.

Можна помітити, що КАС України ототожнює поняття «адміністративна справа незначної складності» та «малозначна адміністративна справа». Тому, в усіх випадках вживання цих термінів у Кодексі, під справою незначної складності треба розуміти малозначну справу і навпаки.

З точки зору семантики прикметник «незначний» означає той, який не має великого значення, не заслуговує на особливу увагу, неважливий, другорядний. Водночас малозначний – який не має великого значення (впливу), незначний, неістотний, малоцінний. Тобто по суті слова «незначний» та «малозначний» є синонімами, оскільки мають подібне значення, хоча відрізняються за звучанням та написанням.

Утім, більш коректним, як ми вважаємо, є термін «справа незначної складності», оскільки у порівнянні з терміном «малозначна справа» він не настільки применшує значення справи, яка для її сторін є завжди важливою. Використання ж у КАС України поняття «малозначна справа», вочевидь, є даниною нормам Конституції України, в якій для позначення нескладних спорів в цілях характеристики винятків щодо представництва в суді інтересів іншої особи виключно адвокатом використовується термін «малозначний спір» (частина четверта статті 131-2). Відтак, аби уникнути ймовірних непорозумінь під час застосування цих винятків у адміністративному судочинстві, в новій редакції КАС України поняття «адміністративна справа незначної складності» та «малозначна адміністративна справа» вирішено прирівняти.

Закон визначає десять категорій адміністративних справ незначної складності (частина шоста статті 12 КАС України). До них належать справи щодо:

- прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, за винятком справ, у яких позивачі є службовці, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище;
- оскарження бездіяльності розпорядника інформації або суб'єкта владних повноважень щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;
- оскарження фізичними особами рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень у соціальних правовідносинах (щодо призначення, перерахунку, обчислення пенсії, надання та одержання пенсійних виплат, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, соціальних послуг, пільг, допомог тощо);
- припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених законом; скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або діяльності фізичних осіб-підприємців;
- оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень, прийнятих щодо фізичних осіб з питань в'їзду/виїзду на тимчасово окуповану територію України;
- оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, якщо такий суб'єкт може заявити на підставі цього рішення вимоги про стягнення грошових коштів на суму не більше ста прожиткових мінімумів для працездатних осіб;
- стягнення грошових сум, якщо вони ґрунтуються на рішенні суб'єкта владних повноважень, щодо якого закінчився встановлений законом строк оскарження;
- так звані типові справи у значенні, наведеному в пункті 21 частини другої статті 4 КАС України;
- оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним та нечинним повністю або у частині, а також нормативно-правових актів, прийнятих на виконання відповідного нечинного акта;
- перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки пунктом 10 частини шостої статті 12 КАС України передбачено, що адміністративними справами незначної складності є також інші справи, у яких суд зробить висновок про їх незначну складність, за винятком тих, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного провадження.

З наведеного слідує, що законодавець визначає десять категорій адміністративних справ, які апріорі вважаються справами незначної складності, але при цьому надає суду право зарахувати до малозначних будь-які інші справи, окрім тих, які через свою складність або інші обставини не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження.

Таким чином, усі адміністративні справи незначної складності можна диференціювати на справи, які є малозначними в силу імперативних вимог КАС України, і справи, віднесені до таких за рішенням суду, тобто на основі суб'єктивного сприйняття характеру справи судом (суддею).

Важливо зазначити, що серед адміністративних справ незначної складності є справи, для розгляду яких встановлюються певні особливості, передбачені статтею 263 КАС України, як-от розгляд справи без виклику учасників справи та скорочені строки розгляду справи. До цих справ належать:

1) справи, визначені пунктами 2, 3, 4, 5 частини шостої статті 12, які дублюються пунктами 1, 2, 3, 5 частини першої статті 263: соціальні спори, спори щодо бездіяльності розпорядників інформації, спори щодо припинення юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців та спори про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду/виїзду на тимчасово окуповану територію;

2) справи, визначені пунктом 4 частини першої статті 263, які є окремою категорією та не належать до справ, передбачених частиною шостою статті 12: справи про стягнення грошових сум на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, яке не було оскаржене у встановлений законом строк, якщо сума стягнення не перевищує ста прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Вказані справи вважаються, так би мовити, найбільш малозначними з усіх адміністративних справ незначної складності, а тому їх вирішення не вимагає проведення судового засідання. Відтак, за загальним правилом, вони розглядаються у письмовому провадженні й лише у виняткових випадках суд може здійснити їх розгляд в судовому засіданні з викликом учасників справи.

Підхід законодавця саме до такого порядку вирішення даної категорії малозначних справ обумовлюється тим, що, з одного боку, ці справи не є складними де-факто і ухвалення в них законного та вмотивованого рішення по суті спору не вимагає заслуховування усних пояснень сторін в судовому засіданні. А з іншого боку, для більшості з цих справ пріоритетним є їх швидке вирішення, натомість проведення судового засідання об'єктивно подовжує загальний строк судового розгляду. Наприклад, візьмімо спори з приводу бездіяльності розпорядника інформації під час розгляду запиту на інформацію. Для їх вирішення переважно визначальним є встановлення факту наявності/відсутності оскаржуваної бездіяльності розпорядника інформації. Тобто, і характер спірних правовідносин, і склад учасників спору, і предмет доказування в цілому свідчать про малозначність відповідних адміністративних справ та відсутність необхідності у проведенні судового засідання з метою з'ясування обставин справи та перевірки їх доказами. Крім того, оскільки відповідно до закону розпорядник інформації зобов'язаний надати відповідь на запит не пізніше п'яти робочих днів з дня його отримання, то це закономірно потребує швидкого судового розгляду справи щодо оскарження бездіяльності розпорядника інформації у наданні відповіді на запит. Інакше втрачається сенс та ефективність судового захисту порушеного права на доступ до публічної інформації.

Разом з тим варто зазначити, що згідно з приписами пункту 2 частини шостої статті 12, пункту 1 частини першої статті 263 КАС України до справ незначної складності належать лише спори щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень/розпорядника інформації щодо розгляду звернення/запиту на інформацію. Тому адміністративні справи щодо оскарження таких рішень та дій розпорядників публічної інформації, як відмова у задоволенні запиту на

інформацію, відстрочення розгляду запиту на інформацію, надання запитувачу недостовірної або неповної інформації на запит, несвоєчасний розгляд запиту на інформацію (згідно з підпунктами 1, 2, 4, 5 частини другої статті 23 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [154]), можуть за рішенням суду визнаватись справами незначної складності та розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження, але вже без особливостей, передбачених статтею 263 КАС України.

Те саме стосується справ про стягнення у судовому порядку узгодженої суми заборгованості, тобто грошових коштів, що ґрунтуються на рішенні суб'єкта владних повноважень, яке набрало чинності.

Відповідно до імперативних вимог пункту 7 частини 6 статті 12 КАС України зазначені справи є справами незначної складності. Але порядок їх розгляду залежить від суми стягнення. Так, якщо її розмір не перевищує 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, то згідно з пунктом 4 частини першої статті 263 КАС України справу слід розглядати в спрощеному провадженні без повідомлення (виклику) учасників справи та з іншими особливостями, передбаченими цією статтею. В усіх інших випадках, незалежно від суми стягнення, дана категорія справ підлягає розгляду в порядку спрощеного позовного провадження (або у судовому засіданні або у письмовому провадженні – на розсуд суду) без особливостей, визначених статтею 263 КАС України.

Водночас не можна погодитись з позицією тих судів, які вважають, що розгляд адміністративних справ про стягнення грошових сум, нарахованих на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, необхідно здійснювати за правилами загального позовного провадження, якщо сума стягнення перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб [136].

Вказана позиція обґрунтовується тим, що згідно з вимогами пункту 4 частини четвертої статті 12 КАС України виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового

мінімуму для працездатних осіб. Отже, справи про стягнення відповідних грошових коштів підлягають розгляду у такому ж порядку, тобто за правилами загального позовного провадження.

Проте слід зауважити, що КАС України встановлює вичерпний перелік адміністративних справ, які обов'язково мають розглядатися за правилами загального позовного провадження. І цей перелік не можна тлумачити широко. Крім того, за змістом положень пункту 7 частини 6 статті 12 КАС України адміністративна справа про стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішенні суб'єкта владних повноважень, вважається справою незначної складності лише у разі набрання таким рішенням чинності, наприклад за результатами судового оскарження, чи якщо рішення не було оскаржене у встановлений законом строк. Тобто необхідною умовою для визнання справи малозначною є факт узгодження тих грошових сум, про стягнення яких суб'єкт владних повноважень заявив адміністративний позов. При цьому розмір суми стягнення, навіть якщо він перевищує 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, не змінює правової природи справи як справи незначної складності і може впливати хіба що на порядок розгляду справи у спрощеному позовному провадженні – із проведенням судового засідання чи у письмовому провадженні за наявними у справі матеріалами. В будь-якому разі суд не зобов'язаний розглядати таку справу у загальному позовному провадженні, оскільки справа за визначенням є малозначною.

Ще однією важливою категорією справ, які для цілей адміністративного судочинства належать до справ незначної складності, є справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище (пункт 1 частини шостої статті 12 КАС України).

Поняття публічної служби розкривається через пункт 17 частини першої статті 4 КАС України, згідно з яким публічна служба – 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.

Отже, для цілей адміністративного судочинства публічна служба охоплює широкий спектр різноманітних посад як державної, так й інших різновидів публічної служби, а саме військову службу, службу в органах місцевого самоврядування і навіть патронатну службу, до якої, зокрема, належать посади радників, уповноважених, пресекретаря Президента України, працівників секретаріату Голови Верховної Ради України (надалі – ВРУ), помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (надалі – ВККСУ), помічників суддів тощо.

Публічна служба є одним з видів трудової діяльності, але відрізняється від інших сфер суспільного життя своїми особливими принципами та методами правового регулювання. І хоча відносини, які виникають під час прийняття на публічну службу, її проходження та припинення, поєднують в собі елементи адміністративного і трудового права, їх регулювання здійснюється за допомогою норм адміністративного законодавства. Водночас спори у таких правовідносинах розглядаються відповідно до процедури, встановленої КАС України [264].

Як зазначила ВП ВС у постанові № 757/70264/17-ц від 14 листопада 2018 року, спори щодо прийняття громадянина на публічну службу, його проходження або звільнення, повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства. Це правило діє незалежно від того, чи виконує орган, з яким виникає спір, управлінські функції відносно позивача. Для визначення юрисдикції спору, пов'язаного з прийняттям, проходженням або звільненням громадянина зі служби, суд має встановити, чи відповідає така служба визначенню публічної згідно з пунктом 17 частини першої статті 4 КАС України, а також визначити через що саме (прийняття, проходження або звільнення) виник спір [100].

Спори, що виникають з відносин публічної служби, стосуються працівників багатьох органів, установ та організацій, які виконують завдання і функції держави та місцевого самоврядування, а тому закономірно становлять значну частку тих

спорів, що розглядаються адміністративними судами України. Особливо в умовах проведення реформи державного управління та правоохоронних органів.

Відтак, щоб правильно перевірити питання приналежності конкретної посади до посад публічної служби та, відповідно, можливості віднесення справи до компетенції адміністративних судів, у кожному випадку необхідно ретельно аналізувати норми спеціального законодавства, якими врегульовано діяльність на відповідній посаді, як-от Законів України «Про державну службу» [153], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [167], «Про Національну поліцію» [160], «Про військовий обов'язок і військову службу» [140], «Про судоустрій і статус суддів» [172], «Про прокуратуру» [164] та ін.

Отож чому ж публічно-правові спори з приводу відносин публічної служби законодавець усе-таки вирішив зарахувати до справ незначної складності, попри важливість цих спорів, які, до того ж, стосуються захисту конституційного права на працю? Ми вважаємо, що на це є декілька основних причин.

По-перше, більшість справ даної категорії пов'язані з оскарженням в суді законності звільнення з публічної служби. Тому для цих справ важливим є їх швидше вирішення, оскільки внаслідок звільнення з роботи особа позбавляється джерел для існування. Крім того, у випадку задоволення адміністративного позову незаконно звільнена особа підлягає поновленню на раніше займаній посаді з виплатою середнього заробітку за весь час вимушеного прогулу. Тобто тривалий розгляд відповідної справи безпосередньо впливає на істотність негативних наслідків також й для самого суб'єкта владних повноважень, який зобов'язаний у повному обсязі компенсувати позивачу його заробіток з дня незаконного звільнення. І чим довше буде розглядатися справа у суді, тим більшим буде розмір такої компенсації. Як бачимо, швидке вирішення справи дійсно є пріоритетним для цієї категорії спорів. Найімовірніше, це і стало визначальним фактором для їх віднесення до адміністративних справ незначної складності, щодо яких КАС України встановлює скорочені строки розгляду.

А по-друге, справи з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби є дуже багатоманітними, а отже, й

чисельними. Відтак їх розгляд виключно за правилами загального позовного провадження є недоцільним і не сприятиме досягненню завдань адміністративного судочинства.

Разом з тим важко погодитися з категоричністю законодавця у питанні віднесення цієї категорії спорів до малозначних справ у всіх без винятку випадках.

Судова практика показує, що чимало адміністративних справ, пов'язаних з публічною службою, є складними, що унеможлиблює їх вирішення у спрощеному позовному провадженні та призводить до порушення передбаченого законом 60-денного строку розгляду [170]. Усвідомлюючи це, суди нерідко ухвалюють рішення про розгляд таких справ за правилами загального позовного провадження, хоча в силу імперативних вимог закону вони належать до справ незначної складності, тобто мають розглядатися у спрощеному порядку [229].

Підтвердженням цьому також є непоодинокі випадки допуску до касаційного провадження справ щодо проходження публічної служби, які були вирішені за правилами спрощеного позовного провадження як справи незначної складності, а тому за загальним правилом, встановленим абзацом другим пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України, не підлягали касаційному перегляду [219].

З огляду на викладене вбачається за доцільне задля більш ефективного здійснення адміністративного судочинства уповноважити суд самостійно визначати, варто чи ні адміністративну справу щодо проходження публічної служби розглядати в порядку спрощеного позовного провадження, оскільки такі справи далеко не завжди можливо вирішити в короткий строк за відсутності стадії підготовчого провадження та в умовах обмеженої дії окремих процесуальних інститутів.

Отже, на наш погляд, буде доречно виключити пункт 1 з частини шостої статті 12 КАС України. Як наслідок, справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби перестануть бути малозначними за визначенням, тобто у всіх випадках. Водночас це заборонятиме можливість визнання їх справами незначної складності за рішенням суду відповідно до пункту 10 частини шостої статті 12, але при цьому внесе певну гнучкість у процес розгляду справ даної категорії і дозволить суду на свій розсуд визначати

форму адміністративного судочинства для їх вирішення, зважаючи на індивідуальні особливості конкретного спору та враховуючи обставини, передбачені частиною третьою статті 257 КАС України.

З проектом відповідних змін до Кодексу можна ознайомитися у Додатку А.

Показово, що КАС України передбачає єдиний виняток коли адміністративні справи, пов'язані з проходженням публічної справи, не вважаються справами незначної складності. Такий виняток закріплений безпосередньо в положеннях пункту 1 частини шостої статті 12 і поширюється на адміністративні справи, у яких позивачі є службовими особами, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Таким чином, для встановлення усіх ознак цієї підкатегорії публічно-правових спорів необхідно звернутися до норм спеціального законодавчого акта у сфері запобігання та протидії корупції – Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» [156].

Згідно з приміткою до статті 50 вказаного Закону під службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище розуміються Президент України, Прем'єр-міністр України, член КМУ, перший заступник або заступник міністра, член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, уповноважений з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України, його перший заступник або заступник, член Центральної виборчої комісії, член, інспектор Вищої ради правосуддя (надалі – ВРП), член, інспектор ВККСУ, народний депутат України, Уповноважений ВРУ з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, члени Національної комісії зі стандартів державної мови, Директор Національного антикорупційного бюро України, його перший заступник та заступник, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступники, Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник, Голова

НБУ, його перший заступник та заступник, член Ради НБУ, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступник, Керівник Офісу Президента України, його перший заступник та заступник, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступник, радник або помічник Президента України, Прем'єр-міністра України, особи, посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», та особи, посади яких частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої-третьої категорій, а також судді, судді Конституційного Суду України, прокурори, слідчі та дізнавачі, керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів, керівники, заступники керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя, керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення, військові посадові особи вищого офіцерського складу.

Як бачимо, Закон України «Про запобігання корупції» встановлює вичерпний, але разом з тим дуже широкий перелік службовців, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Але такий перелік є обов'язковим для врахування судом, оскільки від того, яку саме посаду займає позивач, залежить і порядок розгляду справи щодо проходження публічної служби.

КАС України не визначає за якою формою адміністративного судочинства потрібно вирішувати адміністративні справи у тих випадках, коли позивачі є посадовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Ба більше, навіть у Верховному Суді склалась неоднозначна практика з цього питання: в одних випадках констатується необхідність розгляду зазначених

справ лише за правилами загального позовного провадження, а в інших – допускається їх розгляд у спрощеному порядку.

На нашу думку, передбачений у пункті 1 частини шостої статті 12 КАС України виняток необхідно розуміти так, що він забороняє відносити до справ незначної складності ті справи, в яких позивачі є службовцями, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. А це означає, що такі справи в будь-якому випадку не можуть визнаватися малозначними, в тому числі за рішенням суду відповідно до пункту 10 частини шостої статті 12 Кодексу. Наслідком дії цієї заборони є неможливість застосування положень частини першої статті 257 КАС України, якими передбачено обов'язковий розгляд у спрощеному позовному провадженні справ незначної складності. Тобто, якщо за загальним правилом для розгляду в спрощеному порядку справ, що виникають з відносин публічної служби, достатнім є посилання на норми частини першої статті 257 КАС України, то у тих справах, де позивачі є службовцями, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, зазначене правило застосовуватись не може.

Однак це аж ніяк не свідчить про те, що ці справи повинні вирішуватись виключно в порядку загального позовного провадження.

Відповідно до частини другої статті 257 КАС України за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті.

Водночас перелік справ, які згідно з вимогами частини четвертої статті 257 КАС України не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження, чітко визначений і не охоплює справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Тобто, жодної законодавчої перестороги для розгляду цієї підкатегорії справ саме в порядку спрощеного позовного провадження немає.

Крім того, за змістом імперативних вимог частини четвертої статті 12 КАС України ці справи також не належить до справ, які обов'язково розглядаються за правилами загального позовного провадження.

Враховуючи наведене помилковою, на нашу думку, є така правова позиція, згідно з якою справи, що пов'язані з публічною службою і у яких позивачі є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, не можуть розглядатися у спрощеному провадженні та повинні вирішуватись виключно в порядку загального позовного провадження. Така позиція ґрунтується на хибному уявленні про те, що за правилами спрощеного позовного провадження можуть розглядатися лише справи незначної складності.

Навіть більше, тлумачення норм КАС України у вищезазначений спосіб неправомірно розширює вичерпний перелік тих справ, які в силу приписів закону мають розглядатися лише за правилами загального позовного провадження. Однак, якби воля законодавця дійсно полягала у тому, щоб відповідні спори щодо проходження публічної служби вирішувались судами тільки у загальному порядку, то їх було б достатньо передбачити у переліку справ, визначених частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257 КАС України.

Узагальнюючи наведене можна дійти до таких ключових висновків.

Відповідно до пункту 1 частини шостої статті 12 КАС України адміністративні справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби є справами незначної складності (малозначними справами), за винятком тих випадків, коли позивачі є службовими особами, які в значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Відтак за загальним правилом адміністративні справи, що виникають з відносин публічної служби, підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження і для прийняття судом рішення про обрання такої форми адміністративного судочинства, у цьому випадку, достатнім є посилання на норми частини першої статті 257 КАС України.

Вказане правило не поширюється на справи за участю позивачів-службовців, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Якщо позивач у справі належить до осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище у значенні примітки до статті 50 Закону України «Про запобігання корупції», то відповідні справи не є малозначними справами і не можуть визнаватися такими за рішенням суду. Водночас ця їх характеристика не відносить дані справи до адміністративних справ, які безумовно, тобто в силу імперативних вимог закону, повинні розглядатись за правилами загального позовного провадження. А оскільки згідно з частиною другою статті 257 КАС України будь-яка справа може розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження, то і ця категорія справ також може бути розглянута в спрощеному порядку.

Отже, при виборі форми адміністративного судочинства для розгляду справи з приводу публічної служби, в якій позивач є службовою особою, яка займає відповідальне та особливо відповідальне становище, діє правило, за яким суд, беручи до уваги передбачені частиною третьою статті 257 КАС України критерії, самостійно визначає порядок розгляду такої справи і може прийняти рішення про її розгляд як за правилами загального, так і за правилами спрощеного позовного провадження (з проведенням судового засідання чи без повідомлення (виклику) учасників справи (у письмовому провадженні)).

Наступною категорією адміністративних справ незначної складності є типові справи.

Варто одразу зазначити, що інститут типових справ є новим для адміністративного судочинства та був запроваджений оновленою редакцією КАС України. Разом з інститутом зразкових справ він покликаний зменшити навантаження на адміністративні суди, забезпечити єдність правозастосовної практики та сприяти швидкому розгляду значної кількості однотипних справ [196].

Вказані законодавчі новели установлюють процесуальний механізм, за допомогою якого відбувається розгляд справ зі схожими правовідносинами та правовим регулюванням. При цьому патерном виступає рішення Верховного Суду

у зразковій справі, покликане створити необхідні умови для консистентності судової практики при вирішенні подібних справ.

Так, за визначенням, наведеним у пункті 21 частини першої статті 4 КАС України, типовими є справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник: 1) з аналогічних підстав; 2) у відносинах, що регулюються одними нормами права; 3) у відносинах, в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

Водночас зразковою справою визнається типова справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції з метою ухвалення зразкового рішення (пункт 22 частини першої статті 4 КАС України).

Особливості провадження у зразковій справі визначає стаття 290 КАС України, норми якої покладають на ВС обов'язок зазначити в рішенні за результатами розгляду зразкової справи ознаки типових справ, обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок їх застосування.

А згідно з приписами частини третьої, п'ятої статті 291 КАС України сформована у зразковій справі правова позиція має враховуватися судом першої та/або апеляційної інстанції під час розгляду (перегляду) типової справи, яка відповідає ознакам розглянутої ВС зразкової справи.

Таким чином, у разі відкриття провадження в зразковій справі, розгляд відповідних типових справ можливий лише після вирішення зразкової справи, на чому також наголошено у роз'ясненнях ВС [22].

Безперечною перевагою процедури розгляду однотипних справ є істотне звуження кола тих питань, які підлягають вирішенню судом у кожній такій справі, за рахунок надання судом касаційної інстанції обов'язкових до застосування правових висновків. А оскільки першочергове завдання впровадження в адміністративне судочинство інституту типової справи полягає у забезпеченні швидкого вирішення аналогічних спорів, цілком закономірним можна вважати рішення законодавця віднести типові справи до категорії малозначних справ.

На противагу цьому, дискусійним є питання щодо необхідності включення до переліку нескладних адміністративних справ тих справ, що пов'язані з перебуванням іноземців або осіб без громадянства на території України (пункт 11 частини шостої статті 12 КАС України).

Чинне національне законодавство не містить визначення такого поняття, як справа щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України, а також не пояснює, які саме адміністративні справи до них належать.

Разом з тим сукупний аналіз положень Закону України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [163], КАС України та судової практики дають змогу дійти висновку, що такими справами насамперед є справи про оскарження рішень суб'єктів владних повноважень про відмову у визнанні біженцем (або особою, яка потребує додаткового захисту), про відмову в оформленні документів для вирішення питання про визнання біженцем (або особою, що потребує додаткового захисту), про примусове видворення іноземців з території України, їх затримання тощо.

Отже, йдеться про справи, в яких позивачі (іноземці та особи без громадянства) звертаються до суду за захистом основних прав і свобод, гарантованих державою, водночас нерідко такі справи безпосередньо стосуються найціннішого – життя та здоров'я людини.

А якщо так, то чи можуть ці справи вважатися малозначними завжди і в кожному випадку? Питання риторичне, але очевидно, на нашу думку, є необхідність конкретизувати, які саме категорії справ у розумінні справ незначної складності належать до поняття «перебування іноземців або осіб без громадянства на території України» та, відповідно, які саме справи за цією ознакою підлягають розгляду у спрощеному порядку. Адже за чинним на сьогодні правовим регулюванням будь-яка справа за позовом іноземця або особи без громадянства, пов'язана з їх перебуванням в Україні, безумовно визнається малозначною, попри те, що багато із них, наприклад, справи, які стосуються надання державою захисту особам у вигляді статусу біженця або додаткового захисту, часто бувають складними, оскільки потребують оцінки спірних правовідносин з різних сторін,

ситуації в країні походження позивача та усіх належних доказів, яких, зазвичай, є чимало.

Розуміючи складність ситуації довкола вищезазначених спорів, Верховний Суд все частіше постановляє ухвали про відкриття касаційного провадження у справах цієї категорії, незважаючи на те, що їх розгляд відбувся у спрощеному провадженні. При цьому розповсюдженими підставами для відкриття касаційного провадження є пункт «а» частини п'ятої статті 328 КАС України (касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики) [220; 221] та пункт «в» частини п'ятої статті 328 КАС України (справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касацію) [127; 218].

Наведене засвідчує необхідність зміни положень пункту 11 частини шостої статті 12 КАС України шляхом уточнення тих категорій справ щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України, які для цілей адміністративного судочинства є справами незначної складності.

На наш погляд, такими справами можуть вважатися адміністративні справи, передбачені пунктом 3 частини першої статті 20 КАС України, для яких швидке вирішення дійсно є пріоритетним, а їх розгляд в принципі неможливий в іншому порядку, окрім як за правилами спрощеного позовного провадження. Йдеться про справи щодо:

- примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;
- примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;
- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;
- продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;
- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію.

Відтак пункт 11 частини шостої статті 12 КАС України пропонується викласти у редакції, згідно з якою нескладними адміністративними справами для цілей Кодексу є справи щодо «перебування іноземців або осіб без громадянства на території України, передбачені пунктом 3 частини першої статті 20 цього Кодексу».

З проектом Закону України про внесення відповідних змін і доповнень до КАС України можна ознайомитися у Додатку А.

2.3. Порядок розгляду адміністративних справ у спрощеному позовному провадженні

Надання своєчасного захисту правам тих осіб, які беруть участь у справі, є одним з найважливіших факторів, що визначають ефективність здійснення правосуддя в цілому. Саме тому в частині першій статті 2 КАС України наголошується на своєчасному вирішенні адміністративним судом публічно-правових спорів, як на рівнозначній складовій завдання адміністративного судочинства поряд з такими іншими його обов'язковими елементами, як справедливий та неупереджений розгляд адміністративних справ.

Отже, забезпечення судом своєчасного, тобто без зайвих зволікань, вирішення спорів у сфері публічних правовідносин вважається неодмінною умовою для ефективного захисту прав, свобод та інтересів позивачів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Водночас це закономірно вказує на доцільність спрощення судового адміністративного процесу у тих випадках, коли це може сприяти швидшому розгляду та вирішенню адміністративних справ.

Тим паче проблема надмірної тривалості розгляду судових справ була і залишається актуальною для українського правосуддя, а пошук дієвих способів для

її розв'язання надалі є пріоритетним у питаннях подальшого вдосконалення функціонування судової влади.

Наприклад, у Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки [168] визнається факт існування в Україні проблем, пов'язаних з тривалим розглядом судових справ, надмірним навантаженням на суддів у судах усіх рівнів, зарегульованістю судового процесу, відсутністю механізмів альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів тощо. У зв'язку з цим серед напрямів покращення доступності правосуддя Стратегією передбачено, зокрема, розширення інституту письмового провадження, перехід на одноосібний розгляд справ суддями першої інстанції, внесення змін до процесуальних кодексів у частині процедури розгляду окремих категорій справ, можливість подання скарги на недотримання судом розумних строків розгляду справи, подальший розвиток електронного судочинства, введення процедур адміністративного оскарження перед зверненням до суду та одночасне запровадження додаткових способів позасудового врегулювання спорів.

Тобто заплановані заходи з удосконалення судочинства в Україні тяжіють до спрощення судового процесу та модернізації порядку судового розгляду справ з метою полегшення доступу громадян до правосуддя.

Відтак можна упевнено стверджувати, що спрощене позовне провадження, яке було запроваджене 2017 року для пришвидшення здійснення адміністративного судочинства та розвантаження адміністративних судів, з плином часу не лише не втратило свого значення, але й продовжує бути тією процесуальною формою розгляду адміністративних справ, завдяки якій оперативно та в розумні строки можливо забезпечити судовий захист порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Зміст частини першої статті 260 КАС України вказує на те, що суд повинен вирішити питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження вже на етапі відкриття провадження у справі.

Наведена норма кореспондується з положеннями частини дев'ятої статті 171 КАС України, яка встановлює вимоги до змісту ухвали про відкриття провадження в

адміністративній справі та передбачає, що в такій ухвалі серед іншого обов'язково зазначається форма адміністративного судочинства для розгляду справи – загальне або спрощене позовне провадження, а також місце, дата і час проведення судового засідання для розгляду справи по суті – у разі якщо суд вирішив розглядати справу в порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін.

Важливим є те, що закон надає позивачу право ініціювати питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження вже під час пред'явлення адміністративного позову до суду. Так, відповідно до статті 259 КАС України клопотання позивача про розгляд адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні оформляється письмово та подається одночасно з позовною заявою (або може міститися у ній). Разом з тим відповідне клопотання не може стосуватися лише якоїсь частини позовних вимог, а повинно бути заявленим щодо розгляду в порядку спрощеного позовного провадження усієї справи. Якщо позивач не дотримався цього правила, то суд повертає таке його клопотання без розгляду, зазначивши про це в ухвалі про відкриття провадження в адміністративній справі.

Порядок вирішення клопотання позивача про розгляд справи у спрощеному позовному провадженні регламентується частинами другою-шостою статті 260 КАС України та передбачає можливість винесення судом за наслідками його розгляду або рішення про відмову у задоволенні клопотання та розгляд справи за правилами загального позовного провадження, або рішення про задоволення клопотання з одночасним наданням відповідачу строку для подання своїх заперечень щодо розгляду справи в спрощеному порядку. При цьому рішення суду про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження відображається в ухвалі про відкриття провадження в адміністративній справі.

Якщо відповідач подасть заяву із запереченнями проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, залежно від їх обґрунтованості та протягом двох днів з моменту надходження заяви суд ухвалює рішення про відхилення заяви відповідача або про її задоволення та розгляд справи за правилами загального позовного провадження (в цьому випадку засідання з розгляду справи по суті замінюється підготовчим засіданням).

Крім того, суд може самостійно змінити рішення про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження та постановити ухвалу про перехід до розгляду справи за правилами загального позовного провадження. Процесуальним наслідком такого рішення суду є те, що розгляд адміністративної справи розпочинається зі стадії відкриття провадження у справі і в такому випадку вже неможливо повернутися до спрощеного порядку судового розгляду. Відповідна зміна процедури може бути обумовлена тим, що, приміром, справа виявилася складнішою, ніж передбачалося спочатку, або виникла необхідність у додаткових доказах для вирішення справи, які неможливо отримати, здійснюючи розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Таким чином, законодавець допускає розгляд адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні за ініціативою позивача. Позивач може заявити відповідне клопотання безпосередньо у позовній заяві або оформити його у вигляді окремого документа з дотриманням загальних вимог щодо форми та змісту заяви (клопотання), які передбачені статтею 167 КАС України. Водночас необхідність розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження може обґрунтовуватись із посиланням на характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників справи, а також на ті критерії, які повинні враховуватись судом при обранні форми адміністративного судочинства відповідно до частини третьої статті 257 КАС України.

Сам процес вирішення судом питання про розгляд справи в спрощеному порядку за ініціативою позивача фактично відбувається на засадах змагальності сторін. Адже згідно зі статтею 260 КАС України відповідачу обов'язково надається можливість навести свої доводи супроти застосування такої форми розгляду справи за клопотанням позивача і переконати суд у тому, що справу слід вирішувати за загальними правилами позовного провадження. При цьому частиною дванадцятою статті 171 КАС України визначено, що строк для подання відповідачем своїх заперечень щодо розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження має бути не меншим, ніж п'ять днів з дня вручення йому копії ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі.

Разом з тим варто зауважити, що вищенаведені правила не поширюються на справи незначної складності, передбачені пунктами 1-9 частини шостої статті 12 КАС України, про що прямо зазначено у частині сьомій статті 260 цього Кодексу.

Це пояснюється тим, що відповідно до частини першої статті 257 КАС України для вказаних малозначних справ спрощене провадження застосовується в безумовному порядку. Відтак, незалежно від наявності клопотання позивача про розгляд малозначної справи у спрощеному позовному провадженні, а також заперечень відповідача проти розгляду справи у такому порядку, адміністративна справа незначної складності підлягає розгляду і вирішенню саме за правилами спрощеного позовного провадження, крім випадків коли з урахуванням обставин справи суд дійде іншого висновку (*дод. див. схему 1.1 і рис. 2.1, Додаток Б*).

Зважаючи на викладене, є усі підстави вважати, що процедура розгляду адміністративної справи в спрощеному провадженні не може бути ініційована позивачем лише у двох випадках:

– у справах, які належить розглядати виключно за правилами загального позовного провадження (вони передбачені нормами частини четвертої статті 12 КАС України);

– у справах незначної складності, які вважаються такими за волею законодавця (їх вичерпний перелік міститься у пунктах 1-9, 11 частини шість статті 12 КАС України).

В усіх інших категоріях адміністративних справ, у тому числі в тих справах, які можуть визнаватися малозначними за рішенням суду, позивачу надається право ініціювати перед судом питання про розгляд справи за правилами спрощеного провадження, а відповідачу – право подавати свої заперечення щодо цього.

Тим часом деякі вчені вважають, що застосування спрощеного провадження безпосередньо залежить від клопотання позивача і суд може перейти до розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження лише за результатами розгляду відповідного клопотання позивача [66, с. 126-127; 210, с. 17-18].

Схожу позицію інколи займає Верховний Суд, мотивуючи своє рішення про скасування оскаржуваних судових рішень і повернення справи на новий розгляд

тим, що суд першої інстанції розглянув справу в спрощеному позовному провадженні за відсутності клопотання позивача про розгляд справи у такому порядку та без з'ясування думки іншої сторони з цього приводу [111; 114].

Втім, на наш погляд, обрання форми адміністративного судочинства для розгляду справи є прерогативою суду, яка не залежить від ініціативи учасників справи і обмежується лише імперативними вимогами закону про обов'язковий розгляд справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження.

Водночас системний аналіз положень статей 12, 257, 259, 260 КАС України дає підстави для висновку, що питання про розгляд адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження може бути вирішене судом: 1) на підставі відповідних положень КАС України; 2) за клопотанням позивача; 3) за ініціативою суду.

Перший випадок стосується справ незначної складності, які за загальним правилом, передбаченим частиною першою статті 257 КАС України, розглядаються в спрощеному позовному провадженні.

У другому випадку розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження може здійснюватися за клопотанням позивача, поданим відповідно до статті 259 КАС України. Таке клопотання розглядається судом з дотриманням вимог частини другої-шостої статті 260 КАС України і в цьому разі відповідачу обов'язково надається можливість подати свої заперечення щодо спрощеного розгляду справи.

Зрештою, адміністративна справа також може розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження і за рішенням суду, тобто у зв'язку з реалізацією судом дискреційних повноважень на обрання форми адміністративного судочинства у тих випадках, коли це дозволено законом.

Відповідна дискреція суду неодноразово підкреслюється нормами КАС України. Зокрема, пункт 10 частини шостої статті 12 до адміністративних справ незначної складності відносить справи, визнані нескладними самим судом (однак це не стосується справ, які в принципі не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження). Звідси випливає, що якщо суд доходить висновку про

малозначність справи, порядок її розгляду визначається положеннями частини першої статті 257 КАС України і така справа автоматично підлягає розгляду за правилами спрощеного позовного провадження.

Крім того, за змістом частини третьої статті 257 КАС України, вирішуючи питання про розгляд адміністративної справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження, суд бере до уваги значення справи для сторін, обраний позивачем спосіб захисту, категорію та складність справи, обсяг та характер доказів у справі, кількість учасників справи тощо. Тобто суду надається право самостійно обирати процесуальну форму для розгляду справи, використовуючи при цьому певні критерії (фактори), установлені законом.

Вищезазначені положення КАС України також підтверджують, що суд може на власний розсуд визначати складність справи з метою вибору порядку її розгляду і в тих випадках, якщо складність справи безпосередньо не визначена самим Кодексом.

Але найбільш показовою в контексті аналізу судової дискреції при обранні форми адміністративного судочинства можна вважати частину другу статті 257 КАС України, відповідно до якої в порядку спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка адміністративна справа, окрім справ, передбачених частиною четвертою цієї статті, які не можуть розглядатися в спрощеному позовному провадженні.

Зрозуміло, що вказане універсальне правило законодавець встановив насамперед для суду і саме в цілях обрання форми адміністративного судочинства. Фактично воно означає, що будь-яка підвідомча адміністративному суду справа може бути розглянута в спрощеному позовному провадженні, за винятком тих справ, які підлягають розгляду лише в порядку загального позовного провадження. А беручи до уваги, що в структурі статті 257 Кодексу це правило розміщене між нормами, які з одного боку визначають порядок розгляду адміністративних справ незначної складності, а з іншого – критерії, що враховуються судом при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного

провадження, то у своїй сукупності положення частини першої-четвертої статті 257 Кодексу можна витлумачити таким чином:

– за спрощеним позовним провадженням розглядаються справи незначної складності та можуть бути розглянуті усі інші адміністративні справи, за винятком справ, які відповідно до норм процесуального закону обов'язково повинні розглядатися за правилами загального позовного провадження;

– питання про те, у якому порядку розглядати справу, – за правилами загального або спрощеного позовного провадження, – вирішує суд з урахуванням критеріїв, визначених частиною третьою статті 257 КАС України (*дод. див. схему 1.1 і рис. 2.1, Додаток Б*).

Отже, чинне правове регулювання питань, пов'язаних із розглядом адміністративних справ за правилами спрощеного позовного провадження, дозволяє зробити висновок про те, що адміністративна справа може бути розглянута у спрощеному порядку в тому числі за ініціативою суду та його власним рішенням, для ухвалення якого не вимагається клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження.

На користь вказаної позиції додатково свідчать положення пункту 7 частини третьої статті 257 КАС України, згідно з якими при вирішенні питання про розгляд справи в порядку загального або спрощеного позовного провадження суд враховує думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Тобто, передбачене статтею 259 КАС України право позивача заявляти клопотання про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження та закріплене у статті 260 КАС України право відповідача заперечувати проти цього, є радше формою вираження вищезазначеної думки сторін, яка повинна враховуватись судом, але не є для нього обов'язковою.

Якщо ж виходити з того, що без клопотання позивача суд не може розглядати справу в порядку спрощеного позовного провадження, то у такому разі повністю знецінюються норми частини другої та третьої статті 257 КАС України, оскільки можливість їх застосування судом цілком буде залежати від позивача та його ініціативи щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Крім того, більшість адміністративних справ суд буде зобов'язаний розглядати в порядку загального позовного провадження, що не відповідає меті законодавця диференціювати форми адміністративного судочинства та розглядати за загальними правилами судового процесу винятково ті адміністративні справи, які через складність або інші обставини дійсно недоцільно розглядати в спрощеному позовному провадженні.

Відтак, на наш погляд, клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження є одним із способів вирішення судом питання про розгляд адміністративної справи в спрощеному провадженні. Разом з тим можливі й інші, альтернативні шляхи вирішення цього питання, як-от розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження за власним волевиявленням суду. Таке волевиявлення відображається в ухвалі про відкриття провадження у справі. При цьому рішення суду про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження має бути обґрунтоване, зокрема, з посиланням на обставини, визначені частиною третьою статті 257 КАС України.

Судова практика показує, що непоодинокими є випадки, коли сторони не погоджуються з обраним судом порядком розгляду справи і наполягають на її вирішенні за правилами загального позовного провадження. А оскільки рішення суду про розгляд справи в спрощеному провадженні оскарженню не підлягає, незгодні з таким рішенням учасники справи заявляють клопотання про перехід зі спрощеного у загальне позовне провадження.

КАС України безпосередньо не передбачає право сторони або третьої особи подавати відповідне клопотання, як і не встановлює порядку його розгляду судом. Втім, з огляду на процесуальні права учасників адміністративної справи, гарантовані частиною третьою статті 44, презюмується, що вони мають право заявляти таке клопотання і суд зобов'язаний вирішити його з дотриманням загальних правил щодо розгляду заяв (клопотань, заперечень), установлених статтями 166, 167 Кодексу.

За наслідками вирішення клопотання про розгляд справи за правилами загального позовного провадження суд може:

– відмовити у його задоволенні та продовжити розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження або:

– задовольнити таке клопотання та змінити форму адміністративного судочинства для розгляду справи зі спрощеного на загальне позовне провадження. При цьому, враховуючи положення частини шостої статті 260 КАС України, розгляд адміністративної справи починається зі стадії відкриття провадження у справі і подальше повернення до розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження вже неможливе.

Важливо зазначити, що клопотання сторони про вихід зі спрощеного позовного провадження та подальший розгляд справи за правилами загального позовного провадження має обґрунтовуватись з посиланням на критерії, передбачені частиною третьою статті 257 КАС України. Навіть більше, оскільки таким клопотанням ініціюється питання про зміну вже ухваленого судом рішення щодо форми адміністративного судочинства для розгляду справи, то у заявника виникає обов'язок не просто обмежитись загальними формулюваннями на підтримку поданого клопотання, а дійсно переконати суд у доцільності розгляду справи саме в порядку загального позовного провадження. Наприклад, пояснити, чому дана адміністративна справа має важливе значення для сторін або ж становить значний суспільний інтерес та в чому він полягає; чому на думку заявника справа є складною або потребує збору та дослідження великого обсягу доказів, що неможливо зробити без проведення підготовчого засідання та судового засідання тощо.

Неналежне виконання вказаного обов'язку та заявлення стороною необґрунтованого клопотання про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, зазвичай має наслідком постановлення судом ухвали про відмову в його задоволенні [235; 242; 250].

Відтак сторона, яка заявляє клопотання про розгляд справи за правилами загального позовного провадження зобов'язана навести на його підтримку належні обґрунтування, оперуючи, перш за все, критеріями, передбаченими частиною третьою статті 257 КАС України, та пам'ятаючи, що відповідним клопотанням потрібно переконати суд у необхідності відступу від своїх же висновків, викладених

в ухвалі про відкриття провадження у справі в частині обраної форми адміністративного судочинства.

Натомість, у разі якщо відповідне клопотання буде заявлено, у суду виникає обов'язок розглянути його з дотриманням правил, визначених статтями 166, 167 КАС України, і надати мотивовану оцінку аргументам заявника щодо необхідності розгляду справи в порядку загального позовного провадження та спростувати їх у тому разі, якщо суд не вважатиме їх достатньо переконливими.

Треба також наголосити, що клопотання про перехід із спрощеного у загальне позовне провадження може бути дієвим способом виправлення судової помилки у випадках, коли суд вирішив здійснювати в порядку спрощеного провадження розгляд тих справ, які в силу вимог закону не можуть бути розглянуті за цією формою адміністративного судочинства та повинні розглядатися за правилами загального позовного провадження. Для цього заявнику необхідно звернути увагу суду на помилковість ухваленого ним рішення про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження та покликаючись на імперативні приписи частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257 КАС України вказати на те, що відповідна справа стосується публічно-правових спорів, які підлягають вирішенню виключно за правилами загального позовного провадження.

КАС України не встановлює строку, протягом якого учасники справи можуть заявити перед судом клопотання про зміну форми адміністративного судочинства зі спрощеного на загальне позовне провадження. Однак з урахуванням етапів судового процесу та правових наслідків задоволення відповідного клопотання у вигляді розгляду адміністративної справи спочатку зі стадії відкриття провадження є підстави вважати, що право на подання такого клопотання може бути реалізоване учасником справи до початку розгляду справи по суті. Водночас, як нам уявляється, найбільш оптимальним є подання клопотання разом із відзивом на позовну заяву – якщо проти розгляду справи у спрощеному провадженні заперечує відповідач, та разом з відповіддю на відзив – якщо проти цього заперечує позивач. По-перше, це дасть сторонам змогу письмово викласти свої пояснення, аргументи та міркування щодо предмета спору, а також надати суду докази на підтримку своїх вимог та

заперечень, і вже на основі них переконати суд в необхідності розгляду справи за правилами загального позовного провадження. А по-друге, отримання від сторін заяв по суті справи та доказів на підтвердження наявності або відсутності істотних для справи обставин дозволить суду максимально повно, всебічно та об'єктивно вирішити клопотання про вихід зі спрощеного провадження та подальший розгляд справи у загальному порядку. Якщо ж відповідне клопотання буде подане після початку розгляду справи по суті, то суд має право повернути його заявнику без розгляду, застосувавши при цьому за аналогією закону норми частини другої статті 167 КАС України.

З тих самих підстав може бути повернуте клопотання про розгляд за правилами загального позовного провадження справ незначної складності, оскільки згідно з приписами частини першої статті 257 КАС України розгляд і вирішення цієї категорії справ апріорі здійснюється в порядку спрощеного позовного провадження.

Загалом розгляд адміністративних справ у спрощеному позовному провадженні може відбуватися у трьох формах:

- 1) без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (у письмовому провадженні);
- 2) в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін;
- 3) без повідомлення сторін (у письмовому провадженні) з особливостями, передбаченими статтею 263 КАС України.

Так, відповідно до частини п'ятої статті 262 КАС України суд розглядає справу в спрощеному позовному провадженні без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, якщо жодна зі сторін не заявила клопотання про інше. За клопотанням сторони чи зі своєї ініціативи суд проводить розгляд справи у судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Отже, як можна побачити зі змісту наведеної норми, основною формою розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження є розгляд і вирішення справи без проведення судового засідання та без виклику на нього учасників справи, тобто на підставі самих лише матеріалів справи. У цьому разі суд надає сторонам можливість подати заяви по суті спору (відзив, відповідь на

відзив, заперечення), за необхідності – витребує додаткові докази з власної ініціативи або ж за клопотанням учасника справи, та ухвалює судові рішення у справі у строк не більше ніж шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі. Водночас підлягають врахуванню положення частини четвертої статті 243 та частини п'ятої статті 250 КАС України, якими визначено, що прийняте в письмовому провадженні рішення суду має бути складене у повному обсязі не пізніше закінчення строків, що установлені цим Кодексом для розгляду відповідної справи, а датою судового рішення, постановленого в письмовому провадженні, вважається дата складення повного тексту судового рішення.

Розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) учасників справи здійснюється в судовому засіданні, дата та місце проведення якого зазначається в ухвалі про відкриття провадження у справі. Таке засідання відповідно до вимог частини четвертої статті 262 КАС України проводиться не пізніше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі. Однак суд може відкласти розгляд справи та надати додатковий час для подання позивачем відповіді на відзив, а відповідачем – заперечення на відповідь, якщо будь-яка зі сторін заявила про це клопотання і зазначені заяви по суті справи не були подані ними до початку першого судового засідання з поважних причин.

Важливо, що адміністративна справа може розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням сторін або за ініціативою суду або за клопотанням будь-якої зі сторін, якщо суд дійде висновку про доцільність розгляду справи у судовому засіданні.

Тобто суд наділяється диспозитивними повноваженнями щодо вибору порядку розгляду справи у спрощеному позовному провадженні (у судовому засіданні чи без його проведення), які підсилюються ще й тим, що КАС України не встановлює випадків обов'язкового розгляду і вирішення справи в судовому засіданні із застосуванням такої форми адміністративного судочинства як спрощене позовне провадження.

Крім того, відповідно до пункту 2 частини шостої статті 262 КАС України суд вправі залишити без задоволення клопотання сторони про розгляд справи в

судовому засіданні, якщо, на переконання суду, характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі незначної складності не вимагають проведення судового засідання з повідомленням (викликом) сторін для повного і усебічного з'ясування обставин справи.

Наведена норма теж наголошує на вирішальній ролі суду в обранні порядку розгляду адміністративної справи, а також на тому, що саме суд на власний розсуд оцінює характер спору, обсяг доказів, склад учасників та інші обставини справи незначної складності і самостійно приймає рішення про доцільність проведення судового засідання за участю сторін.

Слід звернути увагу і на зміст положень пункту 1 частини шостої статті 262 КАС України, згідно з яким суд може відмовити у задоволенні клопотання сторони про розгляд адміністративної справи в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін у випадках, визначених статтею 263 цього Кодексу. Вжите у цій нормі формулювання «суд може» означає, що навіть окремі категорії малозначних справ, для розгляду яких законом передбачено певні особливості, зокрема їх розгляд в письмовому провадженні, можуть бути розглянуті в судовому засіданні, якщо будь-яка зі сторін заявить клопотання про такий порядок судового розгляду і за результатами вирішення цього клопотання суд дійде висновку про доцільність проведення судового засідання з метою повноти встановлення обставин справи. З іншого боку, якщо справа належить до адміністративних справ, які розглядаються з особливостями, встановленими статтею 263 КАС України, а заявлене стороною клопотання про розгляд справи в судовому засіданні, на думку суду, є необґрунтованим та не свідчить про необхідність проведення судового засідання, для відмови у задоволенні цього клопотання закон визнає достатнім посилення суду на приналежність даної справи до категорії тих малозначних справ, для розгляду і вирішення яких статтею 263 КАС України передбачені певні особливості, а саме розгляд справи в спрощеному позовному провадженні без повідомлення (виклику) учасників справи.

Водночас сукупний аналіз норм статей 262-263 КАС України дозволяє припускати, що окремі категорії адміністративних справ незначної складності,

вичерпний перелік яких закріплений у частині першій статті 263, за загальним правилом розглядаються судом у порядку спрощеного позовного провадження без виклику сторін (тобто у письмовому провадженні) та з особливостями, передбаченими частиною другою-третьою зазначеної статті. Це, зокрема, скорочений строк розгляду справи (не більше 30 днів з дня відкриття провадження у справі) та обмежений перелік заяв по суті справи, якими є лише позов та відзив. Проте за клопотанням сторони чи зі своєї ініціативи суд усе-таки може змінити порядок розгляду даних справ і провести їх розгляд у судовому засіданні з повідомленням (викликом) учасників справи.

Процесуальний порядок розгляду адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні визначається статтею 262 КАС України. Він передбачає, що розгляд справи здійснюється за правилами, встановленими цим Кодексом для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, але з особливостями, визначеними для розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Під час розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження суд досліджує докази та викладені у заявах по суті справи письмові пояснення учасників справи, а в тих випадках коли розгляд справи відбувається в судовому засіданні – також заслуховує їхні усні пояснення на підтримку своїх вимог і заперечень. Судові дебати при застосуванні цієї форми адміністративного судочинства не проводяться.

Отже, розгляд судом адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження дозволяє учасникам справи сповна реалізувати свої основні процесуальні права, визначені, зокрема, у статтях 44, 47 КАС України. При цьому сторони перебувають в однаковому процесуальному становищі щодо можливості реалізації цих прав, незалежно від того чи здійснюється розгляд справи з викликом у судове засідання або у письмовому провадженні [226; 238].

Розгляд справи у спрощеному порядку без проведення судового засідання також не позбавляє сторони права подавати суду докази, висловлювати свою позицію чи спростовувати доводи опонента шляхом надання письмових пояснень у заявах по суті справи, заявленні клопотань тощо. У випадку ж необхідності

з'ясування певних обставин справи, заслуховування пояснень сторін та їх представників у судовому засіданні чи витребування додаткових доказів, суд може вжити конкретні процесуальні заходи з метою прийняття законного та обґрунтованого рішення у справі.

Відтак немає достатніх підстав вважати, що встановлені законом особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження без виклику (повідомлення) сторін якимось чином звужують основні засади адміністративного судочинства, закріплені у частині третій статті 2 КАС України, зокрема такі як верховенство права, рівність учасників процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, забезпечення права на апеляційний перегляд справи.

Крім того, якщо звернутися до практики ЄСПЛ з питань гарантій публічного характеру судового провадження в контексті пункту 1 статті 6 Конвенції, то у своїх рішеннях Європейський суд неодноразово звертав увагу на те, що публічний розгляд справи може бути виправданим не завжди. Якщо розгляд справи стосується лише питань права, то його більш доцільно проводити у формі письмових заяв, а не усних слухань. У такому випадку розгляд справи на основі наявних у справі письмових доказів може бути достатнім. Відтак, якщо фактичні обставини не є предметом суперечки між сторонами, а питання права є нескладними, відсутність публічного розгляду справи не становитиме порушення вимог пункту 1 статті 6 Конвенції [234].

Разом з тим важливо пам'ятати, що розгляд справи у письмовому провадженні передбачає позбавлення учасників справи деяких гарантованих законом процесуальних прав або, щонайменше, обмежує їх реалізацію. Йдеться про право брати участь у судовому засіданні та в безпосередньому дослідженні наявних у справі доказів, право ставити питання іншим учасникам процесу, право надавати суду усні пояснення, наводити свої доводи та міркування щодо процесуальних питань, які пов'язані розглядом справи, а також право висловлювати свої заперечення проти заяв, клопотань, доводів та міркувань інших осіб, які беруть участь у справі. Безумовно, такі права підпадають під захист концепції

справедливого судового розгляду, а тому їх свавільне порушення, за певних обставин, може визнаватися порушенням права на справедливий суд у значенні пункту 1 статті 6 Конвенції.

Наведене зобов'язує суд виважено підходити до обрання того порядку розгляду адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження, який не передбачає проведення судового засідання, та ретельно зважувати усі аргументи «за» і «проти» вирішення справи без повідомлення (виклику) сторін, тобто у письмовому провадженні, особливо в тому разі, якщо котрийсь із учасників справи заявив клопотання про розгляд справи в судовому засіданні.

Висновки до розділу 2

1. Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення. Водночас за правилами загального позовного провадження здійснюється розгляд складних адміністративних справ, а також інших справ, які у зв'язку із особливостями предмета доказування, складом та кількістю учасників справи або через інші обставини, наприклад, значення справи для сторін, суспільний інтерес тощо, недоцільно розглядати в порядку спрощеного позовного провадження (*дод. див. табл. 1.1 та табл. 1.2, Додаток Б*).

2. Вирішуючи питання щодо обрання форми адміністративного судочинства для розгляду конкретної адміністративної справи, суд найперше зобов'язаний з'ясувати чи не належить публічно-правовий спір до тих спорів, які можуть вирішуватися виключно за правилами загального позовного провадження. Перелік таких спорів є вичерпним та регламентується положеннями частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257 КАС України. Отже, прерогатива суду на обрання форми адміністративного судочинства обмежена імперативними вимогами Кодексу щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ лише в порядку загального позовного провадження. Недотримання цих вимог та вирішення у

спрощеному позовному провадженні адміністративної справи, яку слід було розглядати за правилами загального позовного провадження, свідчить про істотне порушення норм процесуального права та дає підстави для скасування судового рішення за результатами апеляційного або касаційного перегляду справи.

3. За правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком тих справ, які законом заборонено розглядати в порядку спрощеного позовного провадження. При цьому лише шість категорій адміністративних справ, визначених частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257 КАС України, повинні обов'язково розглядатися за правилами загального позовного провадження, а тому не підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження. Всі інші адміністративні справи можуть бути розглянуті в спрощеному позовному провадженні, у зв'язку з чим цей вид позовного провадження набуває значення основної форми здійснення адміністративного судочинства в Україні.

4. В порядку спрощеного позовного провадження безумовно розглядаються справи незначної складності, що прямо впливає з положень частини першої статті 257 КАС України. Натомість застосування спрощеного позовного провадження щодо інших адміністративних справ, які можуть розглядатися у такому порядку, залежить від судової дискреції, яка реалізується з урахуванням критеріїв, передбачених частиною третьою статті 257 КАС України (*дод. див. схему 1.1 і рис. 2.1, Додаток Б*).

5. Законодавець визначає десять категорій публічно-правових спорів, які апріорі є справами незначної складності. Разом з тим суду надається право віднести до малозначних будь-яку іншу справу, окрім тих, які через складність або інші обставини не можуть розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження. Тож адміністративні справи незначної складності можна диференціювати на справи, які є малозначними згідно з приписами КАС України, і справи, які визнані такими за рішенням суду. В останньому випадку справа вважається малозначною не за об'єктивними критеріями, передбаченими законом, а

за суб'єктивним сприйняттям судом (суддею) характеру спірних правовідносин у справі, предмету доказування, складу учасників тощо.

6. Розгляд адміністративних справ у спрощеному позовному провадженні може відбуватися у трьох формах: 1) за наявними матеріалами справи без повідомлення (виклику) сторін (у порядку письмового провадження); 2) у судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін; 3) без повідомлення (виклику) сторін та проведення судового засідання (у письмовому провадженні) з особливостями, передбаченими статтею 263 КАС України. Водночас суд наділений диспозитивними повноваженнями щодо вибору порядку розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (у судовому засіданні або без його проведення), що підтверджуються, зокрема, відсутністю у КАС України норм про обов'язковий розгляд справи в судовому засіданні із застосуванням такої форми адміністративного судочинства, як спрощене позовне провадження. Під час розгляду справи без проведення судового засідання суд надає сторонам можливість подати заяви по суті справи (відзив, відповідь на відзив, заперечення), за необхідності витребує додаткові докази та ухвалює судові рішення протягом розумного строку, але не пізніше шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. Розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін може здійснюватися або за ініціативою суду, або за клопотанням однієї зі сторін, якщо суд дійде висновку про доцільність розгляду справи в судовому засіданні.

7. Аналіз норм статей 262-263 КАС України свідчить про те, що окремі категорії адміністративних справ незначної складності, перелік яких закріплений у частині першій статті 263, за загальним правилом розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у письмовому провадженні) та з певними особливостями, як-от скорочений строк розгляду справи (не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі) та обмежений перелік заяв по суті справи (якими є лише позов та відзив). Проте за клопотанням сторони або з власної ініціативи суд може змінити порядок розгляду цих справ та

здійснити їх розгляд і вирішення в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

8. З метою удосконалення та оптимізації здійснення адміністративного судочинства необхідним є внесення змін до положень статей 12 та 257 КАС України в частині визначення категорій адміністративних справ: які розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження, які не можуть бути розглянуті у спрощеному позовному провадженні та які є справами незначної складності (малозначними справами) для цілей адміністративного судочинства. Зокрема, пропонується усунути юридичну колізію, яка існує між нормами частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257, шляхом доповнення частини четвертої статті 257 пунктами 5 та 6, ідентичними за своїм змістом із пунктами 5 та 6 частини четвертої статті 12 КАС України. Також вважаємо за потрібне уточнити положення пункту 2 частини четвертої статті 12 та пункту 2 частини четвертої статті 257 КАС України задля того, щоб виключити можливість їх розповсюдження на справи, передбачені частиною першою статті 263. Крім того, наголошуємо на важливості зміни редакції пункту 4 частини четвертої статті 12 та пункту 4 частини четвертої статті 257 шляхом диференціювання позивачів на юридичних осіб та фізичних осіб (фізичних осіб-підприємців), із встановленням за цієї ознакою різних сум грошових коштів, що можуть бути стягнуті з них за рішенням суб'єкта владних повноважень та, як наслідок, свідчать про необхідність розгляду справи за правилами загального позовного провадження. При цьому суму стягнення для юридичних осіб пропонуємо залишити незмінною – 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, тоді як для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців встановити її у розмірі 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

9. Вмотивовуємо недоцільність включення до переліку адміністративних справ незначної складності справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. З цією метою пропонуємо виключити пункт 1 з частини шостої статті 12 КАС України. Відповідні зміни до процесуального законодавства будуть сприяти підвищенню ефективності розгляду

справ даної категорії, оскільки дозволять суду самостійно визначати форму адміністративного судочинства для їх вирішення, зважаючи на індивідуальні особливості конкретного спору, зокрема складність справи, займану позивачем посаду, пріоритет швидкого розгляду справи.

10. Вважаємо помилковим віднесення до малозначних адміністративних справ усіх справ, пов'язаних з перебування іноземців та осіб без громадянства на території України. Відтак пропонуємо звузити коло відповідних справ до тих справ, що визначені частиною першою статті 20 КАС України, шляхом викладення пункту 11 частини шостої статті 12 Кодексу у новій редакції.

11. Спрощене позовне провадження, яке було запроваджене для прискорення адміністративного судочинства та розвантаження адміністративних судів, продовжує залишатися тією процесуальною формою розгляду адміністративних справ, яка дає змогу в розумні строки забезпечити судовий захист прав, свобод та інтересів у сфері публічних правовідносин без порушення основних принципів адміністративного судочинства. Своєю чергою загальне позовне провадження призначене для розгляду всіх тих адміністративних справ, які через складність, кількість учасників, особливості предмета доказування або інші обставини не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

Матеріали розділу висвітлені в таких публікаціях автора: Сало П. (2021b), Сало П. (2021b), Сало П. (2022a), Сало П. (2022b), Сало П. (2022c), Сало П. (2022d), Сало П. (2022e), Сало П. (2022f), Сало П. (2023a), Сало П. (2023b), Сало П. (2023c), Сало П. (2023d).

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

3.1 Форми адміністративного судочинства залежно від категорії публічно-правових спорів

Серед усього масиву публічно-правових спорів є ті з них, яким законодавець приділяє більше уваги, виокремлюючи їх з-поміж усіх інших спорів та встановлюючи для їх судового розгляду певні особливості.

Категорії адміністративних справ у відповідних спорах визначені главою 11 розділу II КАС України та поділяються на:

- 1) окремі категорії складних справ (параграф 1, статті 264-267);
- 2) окремі категорії термінових справ (параграф 2, статті 268-289-3).

Таким чином, в основу поділу адміністративних справ, для яких КАС України встановлює особливості здійснення судового провадження, закладено два основних критерії, а саме складність справи і терміновість вирішення справи.

До першої групи указаних справ належать:

– справи про оскарження нормативно-правових актів Верховної Ради АРК, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень (стаття 264);

– справи про оскарження актів, дій або бездіяльності ВРУ, Президента України, ВРП, ВККСУ, а також бездіяльності КМУ (стаття 266);

– справи про оскарження індивідуальних актів НБУ, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Нацкомісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень КМУ щодо виведення банків з ринку (стаття 266-1);

– справи щодо примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки та інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, за позовами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які уповноважені законом на викуп цих об'єктів для суспільних потреб (стаття 267).

Інша група адміністративних справ є значно ширшою та охоплює:

- справи, пов'язані з виборчим процесом та проведенням референдуму (щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму та членів цих комісій (стаття 273), щодо уточнення списків виборців (стаття 274), щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, політичної партії (блоку), місцевої організації політичної партії, офіційних спостерігачів та інших суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму (стаття 276) тощо);

- справи за адміністративними позовами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування про встановлення обмежень на реалізацію громадянами права на свободу мирних зібрань (стаття 280);

- справи за зверненням податкових і митних органів (стаття 283);

- справи про дочасне припинення повноважень народного депутата України в разі порушення ним вимог щодо несумісності (стаття 285);

- справи про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень з приводу притягнення особи до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення (стаття 286); справи про оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної виконавчої служби та приватних виконавців (стаття 287);

- інші адміністративні справи, для яких встановлюються особливості провадження (загалом ще 9 категорій публічно-правових спорів, зокрема щодо гарантованого забезпечення оборонних потреб держави (стаття 282), про застосування санкцій (стаття 283-1), з приводу примусового затримання іноземців або осіб без громадянства, а також їх повернення у країну походження чи видворення за межі території України (статті 288-289), про заборону політичних партій (стаття 289-3) та ін.).

Можна зауважити, що усі вищеперераховані адміністративні справи належать до зовсім різних категорій спорів та стосуються абсолютно відмінних сфер публічно-правових відносин. Однак характерним для них, таким собі об'єднавчим фактором, є те, що на погляд законодавця розгляд цих справ повинен здійснюватися з деякими особливостями в порівнянні з рештою справ, і такі особливості є

настільки важливими задля вирішення відповідних спорів, що потребують окремого нормативного закріплення у процесуальному законі.

Якщо узагальнити, то передбачені главою 11 розділу II КАС України характерні особливості провадження в деяких категоріях адміністративних справ полягають у встановленні додаткових правил та вимог, яких неодмінно слід дотримуватись під час розгляду справи для реалізації основного завдання адміністративного судочинства. Ці правила та вимоги є обов'язковими як для суду, так і для учасників справи, і охоплюють широкий спектр питань, пов'язаних з порядком звернення до суду, процесом розгляду та вирішення справи, ухваленням рішення по суті спору та його виконанням. Серед іншого, це спеціальний (скорочений) строк звернення до суду (наприклад, у справах, визначених статтями 266-1, 273, 286 КАС України), особливий порядок подання заяв по суті спору (здебільшого – лише позов та відзив), особливий порядок інформування учасників справи та заінтересованих осіб про місце, дату і час розгляду справи (наприклад, у справах, що передбачені статтями 264, 283, 287 КАС України), особливий порядок проголошення судових рішень та вручення їх копій учасникам справи (наприклад, у справах, визначених статтями 273-277 КАС України), особливий порядок набрання судовим рішенням законної сили, його оскарження та примусового виконання (наприклад, у справах, визначених статтями 274, 280, 285 КАС України).

Відповідні особливості стосуються й порядку розгляду цих окремо виділених Кодексом категорій адміністративних справ.

Зокрема, як показує аналіз положень статей 264-267 КАС України розгляд та вирішення передбачених ними складних адміністративних справ, як правило, має відбуватися в загальному позовному провадженні. Приміром, вимога про це безпосередньо визначена для справ щодо оскарження нормативно-правових актів (частина восьма статті 264) та індивідуальних актів (рішень) НБУ, Міністерства фінансів України, КМУ та інших суб'єктів з питань виведення неплатоспроможного банку з ринку (частина четверта статті 266-1), а також справ щодо примусового відчуження земельної ділянки та інших розташованих на ній об'єктів нерухомості з мотивів суспільної необхідності (частина четверта статті 267).

Водночас таке регулювання порядку розгляду вказаних справ повністю корелюється з іншими нормами КАС України, а саме частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257, якими теж закріплено вимогу про обов'язковий розгляд цих категорій публічно-правових спорів виключно у загальному позовному провадженні. Єдиним винятком з даного імперативного правила є справи щодо оскарження нормативно-правових актів, які дублюють зміст іншого нормативно-правового акта або ж прийняті на його виконання, якщо такий нормативно-правовий акт вже визнаний судом протиправним та нечинним повністю чи в окремій частині, – відповідно до частини третьої статті 265 КАС України розгляд цих справ допускається у спрощеному порядку.

Отже, встановлені законом особливості провадження у вищенаведених категоріях складних адміністративних справ в частині їх обов'язкового розгляду лише за правилами загального позовного провадження можна вважати номінальними, оскільки вони віддзеркалюють аналогічні вимоги, які вже містяться у інших розділах та главах КАС України, зокрема в його загальних положеннях. Тобто досліджувані публічно-правові спори у будь-якому разі мали б розглядатися в загальному порядку відповідно до приписів частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257, навіть за відсутності ідентичних вимог, які передбачені частиною восьмою статті 264, частиною четвертою статті 266-1 і частиною четвертою статті 267, але в контексті визначення особливостей розгляду окремих категорій складних справ.

Інша ситуація склалася з правовим врегулюванням порядку розгляду адміністративних справ щодо оскарження: 1) актів, дій чи бездіяльності ВРУ, Президента України, ВРП, ВККСУ; 2) бездіяльності КМУ (стаття 266).

Відповідно до вимог частини першої статті 266 КАС України, передбачені нею правила застосовуються під час розгляду справ, у яких позивачі оскаржують:

- законність постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президента України (крім надання оцінки їх конституційності);
- законність дій та бездіяльності ВРУ, Президента України, ВРП, ВККСУ;
- законність актів ВРП, ВККСУ;

– законність рішень ВРП за результатами розгляду скарг на рішення, прийняті її дисциплінарними палатами;

– законність бездіяльності КМУ щодо внесення до парламенту законопроекту на виконання рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

Як можна побачити, з огляду на предмет оскарження та предмет доказування, характер спірних правовідносин і склад учасників спору, вищезазначені справи за усіма ознаками можуть бути віднесені до складних адміністративних справ.

Цей висновок додатково підтверджується тим, що відповідні справи включено до параграфу 1 глави 11 розділу II КАС України, який установлює особливості розгляду окремих категорій складних справ, у тому числі й тих адміністративних справ, які вважаються складними з огляду на імперативні приписи частини четвертої статті 12 КАС України.

З наведеного можна зробити висновок, що сам законодавець ставить в один ряд усі категорії публічно-правових спорів, які передбачені частиною першою статті 266 КАС України, та прирівнює їх за складністю. А якщо так, і якщо взяти до уваги, що ці справи вважаються складними за визначенням, то цілком закономірно, що їх розгляд в усіх випадках мав би здійснюватися лише за правилами загального позовного провадження, оскільки складність справи є першим і найголовнішим критерієм для застосування цієї форми адміністративного судочинства.

Утім, положення частини другої статті 266 Кодексу вносять певний дисонанс до вказаних міркувань, адже ними декларується відмінний від загальноприйнятого уявлення порядок розгляду складних адміністративних справ. Так, згідно із цими положеннями, справи, передбачені пунктами 1-3, 5 частини першої статті 266, розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження колегією КАС ВС у складі не менше п'яти суддів. Тобто процесуальний закон встановлює безальтернативну форму адміністративного судочинства для розгляду і вирішення відповідних категорій публічно-правових спорів, а саме спрощене позовне провадження. Однак, якщо врахувати, що згідно з частиною першою статті 257 КАС

України за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються адміністративні справи незначної складності (малозначні справи), то можна припустити, що саме до таких справ законодавець фактично зараховує справи, визначені пунктами 1, 2, 3 та 5 частини першої статті 266 КАС України, зважаючи на встановлений для них процесуальний порядок розгляду. Але така позиція видається недоречною і контроверсійною з багатьох причин.

По-перше, як вже зазначалося, відповідні справи в принципі не можуть вважатися справами незначної складності в усіх без винятку випадках, оскільки стосуються публічно-правових спорів, які виникають у значущих сферах суспільно-політичного життя країни та з приводу законності рішень, дій та бездіяльності глави держави і таких конституційних органів, як ВРУ, КМУ, ВРП.

По-друге, сам законодавець вважає, що ці справи належать до категорії складних адміністративних справ, адже текстуально закріпив особливості здійснення провадження у цих справах в параграфі 1 глави 11 розділу II КАС України під назвою «Розгляд окремих категорій складних справ». Водночас складна адміністративна справа априорі не може розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження, бо інакше це не буде узгоджуватися з метою загального позовного провадження, яка закріплена у частині третій статті 12 КАС України, а також з іншими нормами КАС України, що зобов'язують суди здійснювати розгляд складних справ лише за правилами загального позовного провадження.

По-третє, на складність відповідних адміністративних справ додатково вказує та обставина, що в силу вимог частини другої статті 266 КАС України їх розгляд має здійснювати колегія у складі не менше п'яти суддів КАС ВС, тоді як за загальним правилом, установленим частиною шостою статті 33, адміністративні справи, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією з трьох суддів.

Ба більше, вимога про неординарний (розширений) кількісний склад суддів для розгляду цієї категорії справ дає також підстави для застосування положень частини другої статті 33 КАС України, яка фактично забороняє таким складом суду розглядати справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Врешті-решт, не дивлячись на усі переваги спрощеного позовного провадження (відсутність деяких стадій судового процесу, скорочені строки розгляду справи тощо), розгляд адміністративних справ, передбачених пунктами 1-3, 5 частини першої статті 266 КАС України, в порядку спрощеного позовного провадження в усіх без винятку випадках може призвести до того, що виконання завдання адміністративного судочинства щодо справедливого, неупередженого і своєчасного вирішення судом відповідних публічно-правових спорів буде суттєво ускладненим, а то й неможливим.

В аспекті цього питання заслуговує на увагу думка судді Верховного Суду Я. О. Берназюка [13], який погоджується з помилковістю віднесення вищезазначених категорій справ до справ незначної складності, вважає, що такі справи повинні обов'язково розглядатись у судовому засіданні, у зв'язку з чим пропонує частину другу статті 266 КАС України змінити та викласти її в редакції, яка передбачає розгляд відповідних справ в порядку спрощеного провадження з викликом сторін.

Однак, на наш погляд, доречнішим є такий підхід до законодавчого регулювання порядку розгляду справ, передбачених пунктами 1-3, 5 частини першої статті 266 КАС України, який допускає дискрецію Верховного Суду на обрання форми адміністративного судочинства для їх розгляду між загальним та спрощеним позовним провадженням (у судовому засіданні з повідомленням сторін або в письмовому провадженні). Адже запровадження для розгляду вказаних справ спрощеного позовного провадження з викликом сторін істотно не змінить чинних сьогодні правил та не усуватиме озвучених вище проблем і суперечностей. Крім того, така форма розгляду адміністративної справи як спрощене позовне провадження без проведення судового засідання, обов'язково застосовується лише до справ незначної складності, що передбачені частиною першою статті 263 КАС України. Водночас немає жодних процесуальних перешкод для розгляду за правилами спрощеного позовного провадження, але з викликом сторін, усіх інших адміністративних справ незначної складності, зокрема як тих, що визначені частиною шостою статті 12, так і тих, що віднесені до малозначних справ за рішенням суду відповідно до пункту 10 частини шостої статті 12 КАС України.

Тобто, навіть в умовах дії чинної редакції частини другої статті 266 КАС України, Касаційний адміністративний суд не позбавлений права розглянути будь-яку справу, зазначену у пунктах 1-3, 5 частини першої вказаної статті, в порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням сторін, якщо дійде висновку, що проведення судового засідання є необхідним для правильного вирішення справи та забезпечення виконання завдань адміністративного судочинства.

Отже, вбачається за доцільне взагалі виключити з частини другої статті 266 КАС України правило про обов'язковий розгляд справ, передбачених пунктами 1-3, 5 частини першої цієї статті, лише у спрощеному позовному провадженні. Водночас за відсутності цього імперативного припису Верховний Суд у кожній індивідуальній справі зможе самостійно приймати рішення щодо форми адміністративного судочинства для розгляду зазначених справ, враховуючи при цьому характер спірних правовідносин, предмет оскарження, склад учасників, а також інші встановлені статтею 257 КАС України критерії для вирішення питання про розгляд адміністративної справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження.

Крім того, оскільки справи, передбачені пунктами 1-3, 5 частини першої статті 266 КАС України не входять до переліку справ незначної складності, який визначений частиною шостою статті 12 і частиною першою статті 263, та при цьому не є тими справами, які в силу приписів частини четвертої статті 12 повинні розглядатися виключно за правилами загального позовного провадження, внесення вищезазначених змін не перешкоджатиме можливості розгляду цих справ як в порядку спрощеного позовного провадження (з викликом сторін у судове засідання чи без виклику), так і в загальному порядку, залишаючи вирішення даного питання на розсуд колегії суддів КАС ВС.

Запропоновані у зв'язку з цим зміни до КАС України з метою вдосконалення та оптимізації здійснення адміністративного судочинства наведені у Додатку А.

Водночас, у разі їх прийняття, частина друга статті 266 КАС України матиме наступну редакцію:

«2. Адміністративні справи, зазначені у пунктах 1-3, 5 частини першої цієї статті, розглядаються Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів.».

Ще більш неоднозначним є питання щодо порядку розгляду окремих категорій термінових адміністративних справ (параграф 2 глави 11 розділу II КАС України).

Насамперед це зумовлено тим, що нормами процесуального права не визначено форми адміністративного судочинства для розгляду вказаних справ, хоча при цьому передбачено чимало особливостей, яких неодмінно слід дотримуватися в процесі їх судового вирішення, наприклад, щодо строків розгляду справи, подання сторонами заяв по суті справи, проголошення судового рішення та його оскарження тощо. Як наслідок, створюється враження, що законодавець не встановлює якихось конкретних вимог до порядку розгляду цих термінових справ та залишає на розсуд суду питання про те, за правилами якого позовного провадження (загального або спрощеного) здійснювати їх розгляд та вирішення.

Проблема вибору форми адміністративного судочинства для розгляду цієї групи адміністративних справ загострюється й тому, що КАС України відносить такі справи саме до категорії термінових справ.

Дефініція термінової адміністративної справи у КАС України відсутня. Але, виходячи з лексичного значення слова «терміновий», можна дійти висновку, що до цих справ належать справи, які потребують якнайшвидшого вирішення, тобто у значно коротші строки порівняно із тими, що передбачені для розгляду решти справ адміністративної юрисдикції [21, с. 136]. Водночас за змістом частини другої статті 12 КАС України пріоритет швидкого вирішення справи є одним з матеріально-правових критеріїв для розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження. Отже, з наведеного випливає, що усі справи, передбачені статтями 268-289-3 КАС України, повинні розглядатися саме за правилами спрощеного позовного провадження, як такі, що входять до категорії термінових адміністративних справ.

Проте це не зовсім так. У попередньому розділі дисертаційної роботи ми наголошували на тому, що зроблений у частині другій статті 12 КАС України акцент

на швидкому розгляді справи не означає, що в порядку спрощеного позовного провадження можуть розглядатися виключно ті адміністративні справи, які потребують термінового або пришвидшеного розгляду і що у такий спосіб законодавець хотів підкреслити одну з умов для розгляду адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження. Однак цю умову не можна визнавати такою, що є обов'язковою для розгляду справи в спрощеному порядку. Вона важлива і, безсумнівно, має враховуватись судом під час обрання там, де це допускається законом, форми адміністративного судочинства для розгляду справи. Але вона аж ніяк не є тією умовою, без якої в принципі неможливий розгляд справи у спрощеному позовному провадженні.

Подібну паралель не варто проводити і під час визначення порядку розгляду тих категорій адміністративних справ, які законодавець визначив як термінові. Попри те, що ці справи за замовчуванням потребують скорішого розгляду, така їхня ознака не є свідченням того, що вони автоматично мають вирішуватись лише в порядку спрощеного позовного провадження.

І справді, першочергова мета спрощеного провадження полягає в тому, щоб сторони могли швидко отримати вирішення публічно-правового спору у тих справах, які є справами незначної складності, де характер спірних правовідносин і предмет доказування є зрозумілими та не потребують зібрання значної кількості доказів, а нерідко – також й проведення судового засідання для всебічного з'ясування обставин справи. Втім, деякі категорії адміністративних справ хоча й віднесені законом до переліку термінових справ, але при цьому можуть мати значний суспільний інтерес, потребувати зусиль для встановлення предмета та засобів доказування, отримання доказів та їх дослідження, тобто вимагати застосування не спрощеного, а загального порядку судового розгляду. Відповідно, провадження у цих справах має відбутися у стислі строки, але все-таки з дотриманням загальної процедури вирішення справи, строки якої також суттєво скорочені. І саме в таких визначених законом часових рамках суд повинен повно та об'єктивно встановити обставини у справі, зібрати необхідну доказову базу та з

дотриманням основних засад адміністративного судочинства ухвалити законне та обґрунтоване рішення [88, с. 86].

Наприклад, до категорії термінових адміністративних справ КАС України відносить спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (так звані виборчі спори). Вирішення таких спорів здійснюється за правилами, які передбачені статтями 268-279 та є пріоритетними щодо інших положень Кодексу. Відповідно, під час розгляду виборчих спорів підлягають застосуванню особливості, визначені для цієї категорії справ нормами вказаних статей. А це і особливий статус позивачів (якими можуть бути лише суб'єкти виборчого процесу) та відповідачів (вичерпний перелік яких передбачений статтями 273-277), і чітко окреслений предмет позову, і невідкладний розгляд справи (у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше двох годин до початку голосування) і т. ін. Однак, не дивлячись на закріплену в законі вимогу про терміновий розгляд виборчих спорів, це зовсім не означає, що вони мають вирішуватись у спрощеному позовному провадженні: по-перше, такі спори стосуються конституційного права громадян обирати та бути обраними, а тому їх у принципі неможливо віднести до нескладних; по-друге, вирішення цих спорів зазвичай супроводжується підвищеним інтересом з боку суспільства. Отже, адміністративні справи щодо виборчих спорів, як правило, потребують розгляду і вирішення в загальному позовному провадженні, але з урахуванням особливостей, визначених у відповідних статтях параграфу 2 глави 11 розділу II КАС України [34, с. 230].

Попри фактичну обов'язковість загального позовного провадження для розгляду виборчих спорів, таку форму адміністративного судочинства не можна вважати найбільш доцільною задля вирішення інших категорій термінових справ, визначених параграфом 2 глави 11 розділу II КАС України. І хоча дослідження порядку судового розгляду усіх таких справ виходить за рамки цієї наукової роботи, важливо наголосити, що спрощене позовне провадження не лише є допустимим для розгляду інших категорій термінових справ, але й у багатьох випадках застосовується як основна (домінантна) процесуальна форма для їх розгляду й вирішення, що можна пояснити таким чином.

Як вже раніше зазначалося, основне призначення спрощеного позовного провадження полягає в тому, щоб бути процесуальною формою для розгляду і вирішення малозначних адміністративних справ, а також усіх інших справ, для яких в пріоритеті є швидке вирішення. Крім того, стверджувалося, що пріоритет швидкого вирішення справи слід враховувати як важливу, але не визначальну процесуальну умову для розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Також було звернено увагу на те, що стосовно справ незначної складності спрощене позовне провадження застосовується в безумовному порядку, тоді як щодо інших адміністративних справ (за винятком тих справ, які в силу імперативних вимог закону підлягають розгляду в порядку загального позовного провадження) застосування спрощеного провадження залежить від судового розсуду, який реалізується з урахуванням критеріїв, передбачених частиною третьою статті 257 КАС України (*дод. див. схему 1.1 і рис. 2.1, Додаток Б*).

Так-от, усі вищенаведені процесуальні правила діють і під час визначення форми адміністративного судочинства для розгляду окремих категорій термінових адміністративних справ. Але з тією особливістю, що для цих справ закон встановлює скорочені строки розгляду. Наприклад, для справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності (стаття 286 КАС України) та справ з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби та приватного виконавця (стаття 287 КАС України) – 10-денний строк з дня відкриття провадження у справі; у справах про застосування санкцій, передбачених пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України «Про санкції» (стаття 283-1 КАС України), – 10 днів з дня надходження позовної заяви до суду; в справах за позовами податкового органу про встановлення судом тимчасового обмеження для громадянина України у праві на виїзд за межі України (стаття 289-2 КАС України) – 48 годин з дня подання до суду відповідної позовної заяви, та ін. Тобто для відповідних справ пріоритет швидкого вирішення справи є очевидним та підкреслюється спеціальними, усіченими строками їх розгляду. Водночас це закономірно вказує на необхідність застосування саме спрощеного позовного

провадження з метою вирішення таких справ, адже саме ця форма адміністративного судочинства, з врахуванням притаманних їй спрощених процедур судового розгляду, дозволяє у максимально стислі строки забезпечити розгляд і вирішення адміністративної справи.

На користь спрощеного порядку розгляду окремих категорій термінових справ свідчать й інші обставини, приміром, обмежена кількість заяв по суті справи (лише позовна заява та відзив на позовну заяву (відзив)), а також те, що ці справи не охоплюються переліком тих категорій адміністративних справ, які згідно з вимогами частини четвертої статті 257 КАС України не можуть бути розглянуті в спрощеному позовному провадженні.

Схожої позиції дотримується й Верховний Суд, що підтверджується постановою від 28 квітня 2020 року в справі № 640/22160/19 [107] та постановою від 4 червня 2020 року в справі № 640/17721/19 [108].

Отже, системний аналіз процесуальних норм, якими врегульовано особливості розгляду деяких категорій термінових адміністративних справ (статті 268-289-3), дає підстави для висновку, що КАС України безпосередньо не визначає порядку розгляду цих справ, а тому при їх вирішенні жодна з форм адміністративного судочинства (загальне або спрощене позовне провадження) не може вважатися обов'язковою до застосування в силу імперативних вимог закону. З огляду на специфіку таких справ, яка полягає в необхідності їх пришвидшеного, а подекуди навіть невідкладного розгляду, більш доцільним видається спрощене позовне провадження, якщо його застосування є можливим та не буде перешкоджати виконанню завдань адміністративного судочинства. Попри відсутність у КАС України прямої вказівки щодо розгляду окремих категорій термінових справ виключно за правилами загального позовного провадження, треба розуміти, що в порядку спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті складні адміністративні справи та інші справи, які за критеріями, встановленими частиною третьою статті 257 КАС України, повинні розглядатися за правилами загального позовного провадження. Відтак у питанні обрання форми адміністративного судочинства для розгляду цієї категорії справ вирішальна роль відводиться суду та

суддівському розсуду, оскільки саме суд повинен врахувати усі аргументи «за» і «проти» того чи іншого порядку розгляду конкретної справи, пам'ятаючи при цьому, що, з одного боку, йдеться про термінові справи, які потребують пришвидшеного розгляду, а з іншого – що така встановлена законом терміновість розгляду справи не може бути підставою для порушення основних принципів адміністративного судочинства. І це особливо добре простежується на практиці розгляду адміністративними судами справ щодо заборони діяльності політичної партії (стаття 289-3 КАС України), які в одних випадках розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження [244], а в інших – за правилами загального позовного провадження [246], що, вочевидь, і пояснюється реалізацією дискреції суду на обрання форми адміністративного судочинства з урахуванням не лише категорії публічно-правового спору, але й інших, не менш важливих факторів, таких як складність справи, характер і обсяг доказів, кількість учасників справи, наявність значного суспільного інтересу тощо.

3.2. Порівняльно-правовий аналіз форм адміністративного судочинства залежно від інстанційності адміністративних судів

Ще з часів Давнього Риму перевірку судових рішень судом вищої інстанції вважали гарантією правильного розгляду та вирішення справи. Така необхідність ніколи не оспорювалась ані наукою того чи іншого процесу, ані законотворцем, ані судовою практикою.

Сьогодні судова система в будь-якій державі створює ієрархічну вертикаль з певної кількості інстанцій, кожній з яких притаманне виконання тієї чи іншої функції. Водночас, основною гарантією права на судовий захист є можливість оскарження та перегляду ухваленого судового рішення, оскільки будь-який різновид судочинства не може існувати без спеціальної процедури виправлення судових помилок, яка забезпечується судами вищої інстанції.

Можливість оскаржити судові рішення, в разі незгоди з ним, для учасників справи є законним способом відстояти свою позицію та домогтися скасування

рішення, яке не відповідає їхнім інтересам. Крім того, перегляд судового рішення також має важливе психологічне значення, адже думка про те, що рішення суду може бути переглянута більш кваліфікованими і досвідченими суддями заспокоює та позитивно впливає на осіб, які беруть участь у справі та не на користь яких було прийняте судове рішення [38].

Право на оскарження судового рішення завжди супроводжується обов'язком відповідного (вищого) суду перевірити оскаржуване рішення. Це один з елементів процесуальних правовідносин на стадіях перегляду судових рішень, який сприяє забезпеченню достовірності судового розгляду справи. Свого часу учений-процесуаліст О. Ф. Клейман слушно зауважив, що «беручи до уваги ту обставину, що суд першої інстанції може помилитися і в застосуванні закону, і у встановленні фактичних обставин справи, треба організувати другу судову інстанцію на таких засадах, щоб суд вищої інстанції міг систематично перевіряти виконання законів судами першої інстанції» [30]. Разом із тим необхідність у вищій судовій інстанції випливає і з конституційного обов'язку держави гарантувати кожному право на судовий захист, який, своєю чергою, має бути справедливим, компетентним, повним та ефективним. Водночас судове рішення не може визнаватися правосудним, а судовий захист – дієвим, якщо була допущена суддівська помилка. А відтак усунення помилки через можливість перегляду судових рішень, так само як і право на звернення до суду та виконання судового рішення, вважається однією зі складових механізму судового захисту.

Отже, забезпечення можливості апеляційного, а у визначених законом випадках – касаційного оскарження судових рішень, є одним з найважливіших принципів судочинства в Україні, гарантією дотримання конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Практична реалізація цього принципу в адміністративному судочинстві забезпечується, по-перше, статтями 2, 13 КАС України, якими задекларовано право на апеляційний перегляд адміністративної справи та право на касаційне оскарження судового рішення у передбачених законом випадках, і, по-друге, нормами глави 1 «Апеляційне провадження» та глави 2 «Касаційне провадження» розділу III

Кодексу, які детально регламентують процедуру перегляду судових рішень у рамках судового адміністративного процесу.

До найпоширеніших способів оскарження судових рішень, що не набрали чинності, варто зарахувати апеляційне оскарження. Пов'язується це із кількома аспектами. Зокрема, інститут апеляції більш повно гарантує реалізацію права на судовий захист, оскільки дає можливість перевірити правильність встановлення фактичних обставин справи та застосування норм матеріального і процесуального права. Важливо й те, що інститут апеляції забезпечує чіткість у здійсненні правосуддя при перегляді судових рішень в апеляційному порядку, що пов'язано з правом апеляційного суду винести нове рішення. Однак найголовнішим завданням апеляційного процесу є надання додаткової гарантії справедливості судового рішення та здійснення права на судовий захист. Це обумовлено тим, що повторний розгляд справи в апеляційному порядку дозволяє уникнути можливих помилок, які так чи інакше можуть виникнути під час первинного судового розгляду. Крім того, оскільки дві різні судові інстанції розглядають справу та ухвалюють рішення, ризик судової помилки зменшується, що сприяє кращому дотриманню принципу верховенства права.

Тобто суть апеляційного провадження у його класичному розумінні полягає у перегляді вищою судовою інстанцією, як з фактичної (по суті), так і з юридичної (за формою) точки зору, рішення суду першої інстанції, що не набрало законної сили, на предмет його законності, обґрунтованості та справедливості шляхом нового повторного розгляду справи з ініціативи сторін, а також інших осіб, інтересів яких стосується рішення.

У касаційній інстанції, на противагу апеляційному перегляду, справа не розглядається повторно. Основною функцією касаційного суду є забезпечення однакового застосування норм права та здійснення перевірки судових рішень у тих випадках, якщо суд апеляційної інстанції не усунув істотні порушення вимог закону, що були допущені судом першої інстанції, або сам їх допустив. Касаційна інстанція спрямована на забезпечення правової відповідності та збереження законності у судочинстві.

У справі «Тудор проти Румунії» (заява № 63252/00) ЄСПЛ вказав на те, що призначенням і основним завданням найвищої судової інстанції кожної країни є вирішення суперечностей в судовій практиці та забезпечення її єдності. Суд касаційної інстанції повинен не тільки розв'язати конкретний спір, але й навести правильне тлумачення застосування норм матеріального або процесуального права, які слід застосовувати при вирішенні справи. Це дозволяє установити єдину і правильну інтерпретацію національного законодавства та спрямувати судову практику в однакове русло. Тобто мета діяльності касаційного суду полягає не лише у формуванні єдиної судової практики, але й забезпеченні правильного застосування законів усіма судами, що гарантує єдність національного права [74; 191].

У будь-якому разі, сам факт наявності у заінтересованих осіб права на перегляд їхньої справи вищими судовими інстанціями, безумовно, залишається однією з важливих гарантій ухвалення правосудного судового рішення у справі.

Порядок здійснення апеляційного та касаційного провадження в адміністративному судочинстві визначається положеннями статей 292-368 КАС України.

Зокрема, частиною першою статті 310 КАС України передбачено, що апеляційний розгляд адміністративної справи здійснюється за правилами розгляду справи судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження, однак з урахуванням особливостей, встановлених для апеляційного перегляду.

Відповідно до частини першої-другої статті 311 КАС України суд апеляційної інстанції може розглянути справу без виклику учасників справи в судове засідання (у письмовому провадженні), якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі:

1) якщо відсутні клопотання від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;

2) жоден з учасників справи не з'явився у судове засідання, хоча усі вони були належним чином повідомлені про дату, час та місце судового засідання;

3) якщо апеляційну скаргу подано на рішення суду першої інстанції, ухвалене в спрощеному позовному провадженні без повідомлення сторін (в порядку письмового провадження).

Однак, якщо під час розгляду справи у письмовому провадженні за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про необхідність розгляду справи у судовому засіданні, то він призначає справу до апеляційного розгляду у судовому засіданні.

Також згідно з приписами статті 317 КАС України суд апеляційної інстанції скасовує судові рішення суду першої інстанції повністю або частково та ухвалює у скасованій частині нове судове рішення, зокрема, у разі неправильного застосування судом першої інстанції норм матеріального права або порушення норм процесуального права. При цьому порушення норм процесуального права може бути як обов'язковою, так і факультативною підставою для скасування (зміни) судового рішення. В останньому випадку рішення суду першої інстанції скасовується лише тоді, коли порушення вимог процесуального закону спричинило неправильне вирішення справи. Однак, якщо суд першої інстанції розглянув у спрощеному позовному провадженні справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження, то таке порушення вважається обов'язковою підставою для скасування судового рішення суду першої інстанції та ухвалення апеляційним судом нового рішення.

Щодо правового регулювання порядку здійснення касаційного розгляду адміністративної справи, то, як унормовано статтею 340 КАС України, на етапі підготовки справи до касаційного розгляду суддя-доповідач повинен вирішити питання щодо необхідності попереднього розгляду справи або застосування письмового провадження, тобто проведення касаційного розгляду справи за наявними у ній матеріалами. Якщо відповідно до вимог процесуального закону розгляд справи буде відбуватися в судовому засіданні, то учасники справи повідомляються про дату, час та місце касаційного розгляду справи.

За змістом положень статті 343 КАС України попередній розгляд справи на стадії касаційного перегляду проводиться без повідомлення (виклику) учасників

справи не пізніше ніж через п'ять днів після підготовки доповіді у справі суддею-доповідачем. За результатами такої доповіді суд касаційної інстанції може залишити касаційну скаргу без задоволення, якщо дійде висновку про відсутність підстав для скасування оскаржуваного судового рішення. Водночас скасування судом касаційної інстанції під час попереднього розгляду справи оскаржуваного рішення здійснюється в тому разі, коли наявні передбачені законом підстави, які тягнуть за собою його обов'язкове скасування. За відсутності перешкод для призначення справи до касаційного розгляду, встановлених частинами третьою, четвертою статті 343 або статтею 345 КАС України, справа призначається до розгляду у судовому засіданні, про що постановляється ухвала. При цьому, якщо хоча б один із суддів зі складу колегії суддів дійшов до висновку про необхідність проведення судового засідання, справа обов'язково призначається до розгляду у судовому засіданні з повідомленням (викликом) учасників справи.

Вимоги щодо порядку здійснення касаційного розгляду справи в судовому засіданні визначаються статтею 344 КАС України.

Зокрема, як і під час апеляційного розгляду, в суді касаційної інстанції розгляд адміністративної справи відбувається за правилами розгляду справи судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження. Однак касаційний розгляд відбувається з урахуванням меж касаційного перегляду, установлених статтею 341 Кодексу.

Про судові засідання учасники справи повідомляються лише якщо шляхом подання відповідного клопотання вони заявили про своє бажання взяти участь у судовому засіданні, або якщо суд касаційної інстанції визнав за необхідне викликати їх у судові засідання для надання усних пояснень. Утім, навіть у цьому разі факт неприбуття учасників справи не є перешкодою для касаційного розгляду справи. Звісно, за умови, що вони були належним чином інформовані про дату, час і місце проведення судового засідання судом касаційної інстанції.

Підстави для касаційного розгляду адміністративної справи у письмовому провадженні визначаються частиною першою та другою статті 345 КАС України. Так, суд касаційної інстанції може здійснити розгляд у зазначеному порядку, тобто

за наявними у справі матеріалами, якщо: 1) від усіх учасників справи не надійшли клопотання про розгляд справи за їх участю; 2) жоден з учасників справи не прибув у судові засідання, хоча усі вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце його проведення; 3) переглядаються ухвали судів першої та апеляційної інстанцій; 4) переглядаються рішення суду першої інстанції та постанова суду апеляційної інстанції у справах, які були розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

Разом з тим справа може бути призначена до розгляду в судовому засіданні під час письмового провадження, якщо суд касаційної інстанції дійде висновку про таку необхідність.

Окрему увагу слід звернути на положення частини другої статті 353 КАС України, яка встановлює підстави для скасування судом касаційної інстанції оскаржуваних судових рішень суду першої та/або апеляційної інстанцій з направленням адміністративної справи на новий судовий розгляд.

Однією з таких підстав є порушення норм процесуального права, яке зробило неможливим встановлення істотних для правильного вирішення справи фактичних обставин, якщо суд розглянув у спрощеному позовному провадженні адміністративну справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження. Проте, на відміну від аналогічної підстави для скасування судового рішення на стадії апеляційного розгляду справи, під час касаційного перегляду вищевказана підстава є застосовною лише в тому разі, якщо на відповідне порушення норм процесуального права судами нижчих інстанцій посилається скажник у своїй касаційній скарзі.

Крім того, згідно з пунктом 3 частини третьої статті 353 КАС України суд касаційної інстанції зобов'язаний направити справу на новий розгляд із скасуванням оскаржуваних рішень у випадку розгляду адміністративної справи за відсутності будь-якого учасника, який не був належним чином повідомлений про місце, дату і час судового засідання. Це вважається істотним порушенням норм процесуального права, але застосування судом касаційної інстанції цієї підстави, знову ж таки, можливе тільки якщо цим обґрунтовується подана касаційна скарга.

Показово, що процесуальний закон розмежовує процесуальні порушення, допущені судом першої інстанції, та процесуальні порушення, допущені апеляційним судом, встановлюючи при цьому різні правові наслідки залежно від суб'єкта, який допустив виявлене порушення. Зокрема, якщо таке порушення було допущене виключно судом апеляційної інстанції, то адміністративна справа направляється до цього суду (або для продовження розгляду, або на новий розгляд). В усіх інших випадках діє правило солідарної відповідальності судів обох інстанцій за допущене істотне процесуальне порушення, а тому справа повертається на новий розгляд до суду першої інстанції (частина четверта статті 353 КАС України).

Отже, системний порівняльно-правовий аналіз вищенаведених процесуальних норм дає можливість дійти висновку, що КАС України передбачає дві основні форми порядку здійснення апеляційного та касаційного розгляду: усне провадження, тобто розгляд адміністративної справи в судовому засіданні з повідомленням учасників справи, і письмове провадження, яке полягає в розгляді та вирішенні адміністративної справи за наявними у ній документами без проведення судового засідання та виклику учасників справи.

При цьому характерною особливістю апеляційного та касаційного розгляду справи в судовому засіданні є те, що такий розгляд здійснюється за правилами, які передбачені Кодексом для розгляду справи судом першої інстанції у спрощеному позовному провадженні, однак із врахуванням визначених законом меж перегляду справи судом апеляційної та касаційної інстанції.

Очевидно, що порядок здійснення апеляційного та касаційного провадження адміністративної справи має відповідати завданням кожної з цих стадій судового процесу, а тому апеляційний та касаційний розгляд буде відрізнятися від того порядку, який установлений та діє у суді першої інстанції. Відтак розгляд справи в судовому засіданні під час її перегляду судами апеляційної та касаційної інстанцій повинен відбуватися з дотриманням вимог щодо порядку розгляду і вирішення адміністративної справи судом першої інстанції за правилами спрощеного позовного провадження (такі правила містяться у статті 262 КАС України), але з урахуванням особливостей, передбачених для апеляційної та касаційної інстанцій

відповідними главами розділу III КАС України. Водночас у тих випадках, коли окремі процесуальні питання залишаються нерегульованими зазначеними правилами, слід керуватися нормами глави 6 «Розгляд справи по суті» розділу II «Позовне провадження» КАС України, наприклад, щодо порядку вирішення заявлених клопотань, з'ясування обставин справи та дослідження доказів тощо.

Ще однією формою здійснення апеляційного та касаційного розгляду в адміністративному судочинстві, поряд з розглядом справи у судовому засіданні, є письмове провадження, а саме розгляд та вирішення справи без повідомлення та/або виклику осіб, які беруть участь у розгляді справи, а також проведення судового засідання, на підставі самих лише матеріалів справи та наявних у ній доказів.

У чинній редакції КАС України передбачає якщо не ідентичні, то дуже схожі підстави для застосування письмового провадження на обох стадіях перегляду адміністративної справи (апеляції та касації).

Так, частиною першою статті 311 і частиною першою статті 345 Кодексу встановлено, що суд апеляційної/касаційної інстанції може здійснити розгляд справи в порядку письмового провадження, за умови якщо справу можна вирішити на підставі наявних у ній доказів та в разі якщо:

- відсутні клопотання від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;
- жоден з учасників справи не прибув у судове засідання, попри належне їх повідомлення про місце, дату та час судового засідання;
- апеляційну скаргу подано на рішення суду першої інстанції, ухвалене в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) сторін (у письмовому провадженні), – для суду апеляційної інстанції; переглядаються рішення суду першої інстанції та постанова суду апеляційної інстанції у справах, які були розглянуті в спрощеному провадженні, – для суду касаційної інстанції.

Під час касаційного перегляду також допускається додаткова підстава для здійснення касаційного розгляду справи у письмовому провадженні, яка відсутня щодо апеляційного розгляду, а саме подання касаційної скарги на ухвали судів першої і апеляційної інстанцій.

Таким чином, перелік підстав для письмового провадження на стадії апеляційного та касаційного розгляду справи є вичерпним. Водночас право на їх застосування законодавець надає відповідному суду. Тобто, навіть якщо будь-яка із наведених вище підстав має місце, суд апеляційної/касаційної інстанції може, але не зобов'язаний розглянути справу в такому порядку.

Крім того, важливо звернути увагу і на те, що письмове провадження обумовлене однією істотною обставиною – можливістю вирішення справи на основі наявних у ній доказів. Це означає, що апеляційний/касаційний суд здатний ухвалити на засадах верховенства права законне та обґрунтоване рішення за результатами апеляційного/касаційного розгляду справи без проведення судового засідання та присутності на ньому осіб, які беруть участь у справі, спираючись при цьому лише на ті докази, що наявні у матеріалах справи. В іншому разі застосування письмового провадження не допускається.

Розглянемо детальніше кожен з підстав для апеляційного/касаційного розгляду адміністративної справи у письмовому провадженні.

Перша із них, а саме відсутність клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи з їхньою участю, є доволі неоднозначною, оскільки з її змісту чітко зрозуміло лише одне – якщо хоча б від одного учасника справи надійшла заява (клопотання) про розгляд справи з його участю, письмове провадження не допускається.

Разом з тим варто наголосити, що закон вживає формулювання «розгляд справи», тобто адміністративної справи загалом, а не апеляційний/касаційний розгляд справи, з чого можна зробити висновок, що вказане клопотання може бути заявлене і в суді першої інстанції. Але як діяти у тих випадках, коли таке клопотання учасником справи фактично не заявлялося, проте його активна поведінка під час судового процесу, наприклад участь в судових засіданнях суду першої (апеляційної) інстанції, засвідчує, що він бажає брати участь в розгляді справи. Або коли з матеріалів справи видно, що від усіх учасників процесу надійшли клопотання протилежного змісту – про розгляд справи без їх участі.

Вочевидь під розглядом справи законодавець має на увазі саме апеляційний/касаційний розгляд. Однак, на нашу думку, цей важливий момент потребує уточнення шляхом внесення відповідних змін у пункт 1 частини першої статті 311 (відсутності клопотань від усіх учасників справи про *апеляційний* розгляд справи за їх участю) та пункт 1 частини першої статті 345 КАС України (відсутності клопотань від усіх учасників справи про *касаційний* розгляд справи за їх участю). Такі несуттєві, на перший погляд, зміни дозволять підвищити якість закону і тим самим забезпечити неухильне дотримання принципу правової визначеності, а також розвіють будь-які сумніви щодо правильного тлумачення вказаних норм процесуального права.

Крім того, після внесення вищезазначених змін та беручи до уваги положення частини третьої статті 297, частини другої статті 302, частини третьої статті 304, частини третьої статті 330, частини третьої статті 336, частини третьої статті 338 КАС України, стане зрозумілим, що учасники справи можуть заявити про свій намір взяти особисту участь в апеляційному/касаційному розгляді справи (тобто в судовому засіданні) у таких процесуальних документах, як апеляційна/касаційна скарга, заява про приєднання до апеляційної/касаційної скарги та відзив на апеляційну/касаційну скаргу. Натомість у разі відсутності такого клопотання хоча б від одного з учасників справи, буде вважатися, що відповідна особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду апеляційної/касаційної інстанції, що, як наслідок, даватиме законні та безспірні підстави для застосування письмового провадження вже під час підготовки справи до апеляційного/касаційного розгляду.

Запропоновані в цій частині зміни до КАС України з метою вдосконалення адміністративного судочинства наведені у Додатку А.

Наступна підстава для здійснення апеляційного/касаційного розгляду справи в порядку письмового провадження передбачена пунктом 2 частини першої статті 311 та пунктом 2 частини першої статті 345 КАС України і надає суду апеляційної/касаційної інстанції право вирішити справу за наявними у ній доказами в разі неприбуття у судові засідання жодного з учасників справи, при умові, що всі

вони були повідомлені про дату, час та місце судового розгляду і цей факт підтверджується матеріалами справи.

Доцільність вказаної підстави для активації письмового провадження пояснюється тим, що немає ніякої необхідності проводити судові засідання у тих випадках, коли на нього ніхто не з'явився. Тим паче, що згідно з приписами частини другої статті 313, частини четвертої статті 344 КАС України неприбуття у судові засідання належно повідомлених сторін або інших учасників справи не є перешкодою для апеляційного/касаційного розгляду.

Особливих труднощів у застосуванні цієї підстави немає. Важливо лише одне – наявність в суду апеляційної/касаційної інстанції даних про те, що учасники справи були в установленому законом порядку повідомлені про судові засідання з метою проведення апеляційного/касаційного розгляду справи.

У цьому контексті заслуговує на увагу правова позиція ВС, викладена у постанові від 26 травня 2022 року (справа № 280/4678/20) [129]. У цій постанові суд касаційної інстанції зазначив, що право учасників адміністративної справи знати про призначене у їхній справі судові засідання, а також на участь у такому судовому засіданні впливає з основних засад адміністративного судочинства, зокрема рівності учасників перед законом і судом, змагальності сторін та офіційного з'ясування обставин у справі. У тих випадках, коли процесуальний закон висуває обов'язкову вимогу щодо належного повідомлення учасників справи про апеляційний розгляд справи, суд апеляційної інстанції може розглянути адміністративну справу без участі осіб, які беруть участь у справі, лише якщо вони не прибули на судові засідання, хоча були повідомлені про нього належним чином, або ж якщо не заявили про свою участь в судовому засіданні. Водночас невиконання судом апеляційної інстанції вимог про належне повідомлення учасника справи, як обов'язкової передумови для апеляційного перегляду справи в порядку письмового провадження, не відповідає основним принципам адміністративного судочинства.

З наведеного вбачається, що можливість судового розгляду справи із застосуванням письмового провадження не є абсолютною і повинна узгоджуватися з іншими вимогами КАС України, такими як право учасників справи брати участь у

судовому засіданні. Це важливо, оскільки право бути почутим вважається одним з ключових принципів процесуальної справедливості, яка гарантується статтею 129 Конституції України та статтею 6 Конвенції і в основу якої покладено тезу про те, що учаснику справи має бути забезпечена можливість представити і захистити свою позицію в суді, що сприятиме дотриманню змагальності судового процесу, а також ухваленню обґрунтованих і справедливих рішень. Загальна концепція справедливого судочинства передбачає, що провадження справи в суді має бути змагальним, а це закономірно вимагає, щоб особа, яка бере участь у справі, була поінформована про суть справи та процес її розгляду.

Отже, розгляд і вирішення адміністративної справи в порядку письмового провадження без повідомлення учасників справи про судові засідання (до якого також прирівнюється відсутність документального підтвердження належного повідомлення), якщо відповідно до вимог процесуального закону судовий розгляд має відбуватися з викликом учасників справи, свідчить про порушення права особи на справедливий перегляд справи і дає достатні підстави для скасування судового рішення, прийнятого в умовах існування зазначеного порушення. У разі якщо таке порушення допущено апеляційною інстанцією, справа повинна бути направлена на новий апеляційний розгляд [119].

Третя і заключна однотипна підстава для здійснення апеляційного/касаційного розгляду адміністративної справи в письмовому провадженні може бути застосована в тому разі, якщо апеляційну/касаційну скаргу подано у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження. При цьому на стадії касаційного провадження визначальним є сам факт розгляду справи за вказаною формою адміністративного судочинства, незалежно від того з викликом чи без виклику учасників справи розглянуто справу в спрощеному позовному провадженні (це видно зі змісту пункту 4 частини першої статті 345 КАС України), тоді як суд апеляційної інстанції має право здійснити розгляд справи в порядку письмового провадження лише у тому разі, якщо апеляційну скаргу подано на судові рішення, ухвалені за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) сторін (у письмовому провадженні) (саме так визначено пунктом 3

частини першої статті 311 КАС України). Тобто за цією підставою можливості апеляційного суду щодо розгляду справи без призначення судового засідання є обмеженими, оскільки напряду залежать від того, за якою формою адміністративного судочинства було розглянуто справу судом першої інстанції. Відповідно, якщо в суді першої інстанції справа розглядалася в загальному позовному провадженні або ж в порядку спрощеного позовного провадження, але з викликом учасників справи, суд апеляційної інстанції позбавлений повноважень здійснити апеляційний розгляд справи у письмовому провадженні, принаймні на підставі пункту 3 частини першої статті 311 КАС України, а зобов'язаний призначити справу до судового розгляду, визначити дату, місце і час проведення судового засідання та повідомити про це всіх учасників справи.

Водночас недотримання зазначених вимог вважається істотним порушенням норм процесуального права та згідно з усталеною судовою практикою розцінюється судом касаційної інстанції як таке, що є самостійною підставою для скасування оскарженого рішення суду апеляційної інстанції з направленням справи на новий апеляційний розгляд.

Наприклад, у постанові від 4 листопада 2021 року (справа № 640/12558/19) ВС вказав на те, що в суді першої інстанції розгляд адміністративної справи здійснювався за правилами загального позовного провадження. Відтак призначення апеляційного розгляду справи в порядку письмового провадження без виклику сторін є помилковим та не відповідає приписам закону. Як наслідок, суд апеляційної інстанції розглянув справу за відсутності позивача (апелянта), якого взагалі не було повідомлено про дату, час та місце судового засідання, і доводи касаційної скарги ґрунтуються на цій підставі. Враховуючи наведені обставини ВС констатував, що апеляційний перегляд рішення суду першої інстанції відбувався з таким порушенням судом апеляційної інстанції норм процесуального права, яке в силу імперативного припису, передбаченого пунктом 3 частини першої статті 353 КАС України, є обов'язковою підставою для скасування оскарженого рішення суду апеляційної інстанції та направлення справи на новий апеляційний розгляд [126].

В іншій справі ВС наголосив на тому, що процесуальний закон надає апеляційному суду право розглянути справу без повідомлення учасників справи та проведення судового засідання лише з підстав, перелік яких є вичерпним. При цьому розгляд справи у суді першої інстанції в порядку загального позовного провадження виключає можливість застосування положень пункту 3 частини першої статті 311 КАС України щодо апеляційного розгляду справи у письмовому провадженні. А оскільки предметом спору між сторонами є податкове повідомлення-рішення контролюючого органу на суму більше п'ятисот прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розгляд справи мав здійснюватися та правомірно здійснювався судом першої інстанції із застосуванням загального позовного провадження, що спростовує твердження апеляційного суду про те, що у цьому випадку безпосередня участь сторін у судовому засіданні під час апеляційного розгляду справи не є обов'язковою і справа може бути вирішена на підставі наявних у ній доказів (в порядку письмового провадження). Відтак, у зв'язку з недотримання порядку апеляційного розгляду справи, що з'ясувалося на стадії касаційного перегляду справи, колегія суддів ВС дійшла висновку, що оскаржувана постанова суду апеляційної інстанції підлягає скасуванню, а адміністративна справа – поверненню на новий апеляційний розгляд з покладенням на суд апеляційної інстанції обов'язку виконати вимоги закону в частині належного повідомлення всіх учасників справи про дату, час і місце апеляційного розгляду справи у судовому засіданні [131].

Варто також зазначити, що сам лише факт розгляду судом першої інстанції справи в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) сторін не є визначальним щодо застосування судом апеляційної інстанції положень пункту 3 частини першої статті 311 КАС України та автоматично не надає останньому право здійснити апеляційний розгляд справи в письмовому провадженні. Для застосування відповідної підстави суд апеляційної інстанції повинен також впевнитись у тому, що ця форма адміністративного судочинства була обрана судом першої інстанції правильно і що норми процесуального права, а також інші обставини справи не вимагали, щоб розгляд справи здійснювався за

правилами загального позовного провадження чи в спрощеному порядку, але в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Зокрема, переглядаючи справу за № 826/11257/18, Верховний Суд вказав на те, що суд першої інстанції призначив справу до розгляду у спрощеному позовному провадженні без виклику сторін, однак таке його рішення не містить належного обґрунтування з посиланням на критерії, визначені частиною третьою статті 257 КАС України. Водночас це має вагоме значення з урахуванням твердження позивача щодо протиправного позбавлення його оскарженим рішенням відповідача права власності на майно. Крім того, справу було розглянуто у строк понад двісті днів з дня відкриття провадження в адміністративній справі, що по суті нівелює саму суть спрощеного провадження, яке спрямоване на швидке вирішення справи. За таких обставин ВС схилився до думки, що суд апеляційної інстанції належним чином не перевіряв доводи апеляційної скарги про те, що суд першої інстанції помилково відніс справу до категорії справ незначної складності та, відповідно, призначив її до розгляду в спрощеному позовному провадженні без повідомлення сторін. Тому рішення апеляційного суду не може вважатися законним та підлягає скасуванню з поверненням адміністративної справи на новий апеляційний розгляд, у ході якого, для правильного вирішення спору та з метою дотримання гарантій прав учасників справи, необхідно дослідити і надати оцінку питанню щодо дотримання судом першої інстанції норм процесуального права при призначенні розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін, зокрема беручи до уваги те, що зазначене порушення відповідно до пункту 7 частини третьої статті 317 КАС України є обов'язковою підставою для скасування оскарженого судового рішення та ухвалення нового рішення [132].

Крім того, відсутні підстави для апеляційного розгляду справи у письмовому провадженні також й у тих випадках, коли суд першої інстанції розпочав розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін, але в подальшому виніс ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження. Враховуючи вимоги частини шостої статті 260 КАС України, яка забороняє повернення до розгляду справи в порядку спрощеного позовного

провадження у разі переходу до розгляду справи за правилами загального позовного провадження, суд апеляційної інстанції у такому разі позбавлений законної можливості здійснювати апеляційний розгляд у письмовому провадженні, навіть якщо вважатиме, що справа має незначну складність та могла розглядатися судом першої інстанції в спрощеному провадженні без виклику сторін. Адже у такому разі будуть порушуватися принцип змагальності і принцип рівності учасників судового процесу перед законом і судом, які згідно з рішенням ЄСПЛ у справі «Лазаренко та інші проти України» (заява № 70329/12, пункт 37) [190] є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими та складають основу концепції справедливого судового розгляду, яка вміщена у фактичний зміст пункту 1 статті 6 Конвенції [120].

Резюмуючи усе вищенаведене, можна відзначити, що відповідно до норм чинного на сьогодні процесуального закону і суд апеляційної інстанції, і суд касаційної інстанції фактично «зв'язані» тією формою адміністративного судочинства, яка була обрана судом першої інстанції, і не можуть самостійно змінювати її на стадії апеляційного або касаційного перегляду справи. До того ж, від обраної судом першої інстанції форми адміністративного судочинства безпосередньо залежить поведінка та межі розсуду суду апеляційної та касаційної інстанцій, оскільки вони повинні враховувати, в якому саме порядку була розглянута справа судом першої інстанції, навіть якщо при цьому форма адміністративного судочинства була обрана помилково та без дотримання норм процесуального закону. Приміром, якщо суд першої інстанції розглянув справу в загальному позовному провадженні, незалежно від підстав і мотивів прийняття такого рішення, ані суд апеляційної інстанції, ані суд касаційної інстанції не можуть розглянути справу у письмовому провадженні, послуговуючись при цьому нормами пункту 3 частини першої статті 311 і пункту 4 частини першої статті 345 КАС України. Втім, це не свідчить про те, що суд апеляційної/касаційної інстанції зобов'язаний розглянути справу лише у судовому засіданні і що тільки у такому разі будуть дотримані вимоги процесуального закону щодо порядку апеляційного/касаційного перегляду справи, розглянутої судом першої інстанції за правилами загального позовного провадження. Однак апеляційний/касаційний суд

повинен виконати обов'язок щодо призначення судового засідання та належного повідомлення всіх учасників справи про дату, час та місце його проведення, і тільки у разі неприбуття в судове засідання усіх належним чином повідомлених учасників справи може здійснити апеляційний/касаційний розгляд справи в порядку письмового провадження.

Поза тим, суди вищих інстанцій наділені правом «ревізії» правомірності обраного судами нижчих інстанцій порядку розгляду адміністративної справи і, у випадку встановлення факту його недотримання, можуть реагувати відповідно до наданих їм законом повноважень. На стадії апеляційного перегляду неправильне обрання судом першої інстанції форми адміністративного судочинства є достатньою і самостійною правовою підставою для скасування оскарженого судового рішення, тоді як на стадії касаційного перегляду – для направлення справи на новий розгляд або для продовження розгляду справи, що залежить від того, який саме суд допустив порушення порядку розгляду адміністративної справи – суд першої чи апеляційної інстанції. Наприклад, обов'язковою підставою для скасування судового рішення апеляційним судом та ухвалення ним нового рішення є розгляд судом першої інстанції в спрощеному позовному провадженні адміністративної справи, що підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження (постанова ВС від 22 січня 2021 року в справі № 640/11869/20 [115]). Якщо ж вказана обставина буде встановлена на етапі касаційного розгляду і відповідне порушення норм процесуального права є частиною доводів касаційної скарги, то у цьому разі недотримання імперативних приписів щодо форми адміністративного судочинства для розгляду справи є підставою для скасування судом касаційної інстанції рішень попередніх судових інстанцій та направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції. Тобто вищі суди є ревізорами рішення суду першої інстанції в частині обраного порядку вирішення адміністративної справи (як зі своєї ініціативи, так і за скаргою учасника справи) та уповноважені перевіряти правильність такого вибору, оскільки це питання належить до тих, що дають підстави для обов'язкового скасування оскаржуваного рішення (рішень). Водночас, якщо суд першої інстанції розглянув справу за правильною формою, але порушення допустив суд апеляційної

інстанції, скасовується саме його рішення з направленням адміністративної справи для продовження розгляду зі стадії апеляційного перегляду. Це стосується і тих випадків, коли апеляційний суд розглянув справу в порядку письмового провадження, але без достатніх законних підстав для цього. Такі дії трактуються судом касаційної інстанції як розгляд справи за відсутності учасника справи, не повідомленого належним чином про дату, час і місце судового засідання. Приписами пункту 3 частини третьої статті 353 КАС України відповідне порушення віднесено до істотного порушення норм процесуального права та є обов'язковою підставою для скасування оскарженого рішення суду апеляційної інстанції за умови обґрунтування касаційної скарги цією підставою [128; 133].

3.3 Проблемні питання застосування форм адміністративного судочинства та шляхи їх вирішення

Редакція КАС України 2017 року закріпила кардинально інший підхід до порядку судового розгляду адміністративних справ, згідно з яким адміністративне судочинство може здійснюватися у двох основних формах – у загальному та спрощеному позовному провадженні. Більш як п'ятирічний досвід застосування норм оновленого КАС України вказує на наявність багатьох переваг порівняно з тими правилами розгляду та вирішення адміністративних справ, які діяли раніше. Серед таких переваг – істотне спрощення судового процесу та його гнучкість, що дозволяє у розумні строки забезпечити вирішення справи без шкоди для виконання завдань адміністративного судочинства. Проте динамічний розвиток суспільних правовідносин, активний процес цифрової трансформації держави, поява нових безпрецедентних викликів для українського правосуддя, як-от пандемія коронавірусної інфекції (COVID-19) та введення воєнного стану, зумовили необхідність у подальшому вдосконаленні норм процесуального права, а також адаптації судового процесу до сучасних реалій існування та розвитку держави і суспільства, задля підвищення ефективності діяльності судової влади в цілому та адміністративних судів зокрема.

Варто відзначити, що незважаючи на набуту протягом останніх років помітну гнучкість судового процесу в Україні, пошук шляхів розумного спрощення порядку розгляду судових справ триває. Багато в чому це пояснюється потребою у створенні найбільш сприятливих умов для реалізації громадянами права на судовий захист, а також зменшенні фінансових витрат, пов'язаних із здійсненням правосуддя. Важливу роль відіграє й процес діджиталізації України, який активно втілюється у сферу державних послуг і, звичайно, не може оминати національне судочинство. Так, рішенням ВРП № 1845/0/15-21 від 17 серпня 2021 року затверджено Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) ЄСІТС [96]. Це Положення регулює процес функціонування окремих підсистем (модулів) ЄСІТС, визначає порядок здійснення процесуальних дій в електронній формі з використанням цих підсистем, а також особливості використання іншого програмного забезпечення у перехідний період до початку повноцінної роботи ЄСІТС. А з 5 жовтня 2021 року в Україні офіційно почали діяти такі важливі підсистеми, як «Електронний кабінет» (призначений для реєстрації та автентифікації користувачів в ЄСІТС), «Електронний суд» (призначений для створення електронних документів та їх обміну із судом, отримання викликів (повідомлень) від суду і електронних примірників ухвалених у справі судових рішень) та підсистема відеоконференцзв'язку (призначена для дистанційної участі у судових засіданнях через відеоконференцію із використанням сучасних технічних засобів). Відтак наразі є доступними такі основні елементи електронного судочинства, як подання позовної заяви та інших процесуальних документів (заяв та клопотань, заперечень на заяви та клопотання інших учасників справи, апеляційних і касаційних скарг тощо) у електронному вигляді, використання електронних засобів доказування (електронних доказів), проведення судового засідання в режимі відеоконференції за участю учасників справи поза приміщеннями суду, формування електронної справи з доступом до її матеріалів учасників судового процесу, електронний документообіг (надсилання, отримання) між судом та особами, які беруть участь у розгляді справи, використання електронних способів інформування

учасників справи про судові засідання, отримання електронних копій судових рішень тощо.

Крім того, з набранням чинності Закону України № 2461-IX від 27 липня 2022 року [150] громадяни тепер можуть отримувати інформацію про суд, який здійснює розгляд справи за їхньою участю, сторін відповідного спору, суть позову, а також дізнаватися про дату, час і місце призначеного судового засідання за допомогою Єдиного державного веб-порталу електронних послуг. Зокрема, це можна зробити з використанням відомого мобільного застосунку «Дія». Крім того, відповідно до норм вищевказаного закону, програмні засоби зазначених цифрових платформ також дозволяють отримувати та переглядати судові рішення у електронній формі особами, які є стороною у справі та пройшли авторизацію через Єдиний державний веб-портал електронних послуг або мобільний додаток «Дія». І хоча передана у такий спосіб інформація поки що не має статусу офіційного повідомлення, подібні законодавчі ініціативи можна охарактеризувати як прогресивний крок у напрямі покращення електронного судочинства, оскільки учасник судового процесу буде володіти певною інформацією, а тому, за бажанням, зможе вчинити необхідні дії для того, щоб захистити свої права та законні інтереси у відповідних правовідносинах, наприклад вступити у судову справу та взяти участь у її розгляді, ознайомитися з матеріалами справи, одержати копії прийнятих у справі судових рішень, оскаржити їх у встановленому законом порядку тощо.

Таким чином, можна впевнено стверджувати, що заплановані на найближчі роки заходи щодо удосконалення судочинства в Україні тяжіють до подальшого спрощення судового процесу та модернізації (осучаснення) процедури розгляду судових справ з метою покращення доступу громадян до правосуддя. Водночас завдячуючи роботі електронного суду, вже нині кожний громадянин, не виходячи з дому, може довідатися про хід та результати розгляду його справи, взяти участь у судовому засіданні онлайн, отримати електронні копії судових рішень, які мають силу паперового примірника, та вчинити багато інших процесуальних дій як учасник справи, наприклад, заявити до суду клопотання, подати заяву, а також письмові та електронні докази, оскаржити судові рішення, у разі незгоди з ним,

шляхом подання в електронному вигляді відповідної скарги (апеляційної чи касаційної). Корисним нововведенням є можливість участі сторони у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами суду, як з дому, офісу, робочого місця тощо із використанням власних технічних засобів, так і з приміщення іншого суду, що не лише зручно, але й дозволяє, по-перше, забезпечити участь в судовому засіданні того учасника справи, який територіально віддалений від місцезнаходження суду, і, по-друге, уникнути зайвих судових витрат не лише для фізичних та юридичних осіб, але й для суб'єктів владних повноважень, оскільки участь у судовому засіданні представників державних органів (установ, підприємств, організацій) у такому форматі закономірно буде економити бюджетні кошти на їх відрядження до суду в іншу місцевість.

Також є достатні передумови для констатації того факту, що запроваджене 2017 року спрощене позовне провадження, мета якого полягала у прискоренні розгляду адміністративних справ та розвантаженні адміністративних судів, продовжує залишатися головною формою адміністративного судочинства, із застосуванням якої можна в розумні строки та з дотриманням основних засад правосуддя забезпечити судовий захист порушених прав, свобод та інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин. Тому важливо й надалі продовжувати роботу над спрощенням та оптимізацією процесу розгляду і вирішення адміністративних справ, для того аби судові процедури ставали ще більш прозорими та зрозумілими, і щоб на цій основі підвищувалися довіра до суду та рівень гарантування кожному громадянину права на справедливе правосуддя.

На сьогодні вже є очевидним, що після прийняття КАС України у новій редакції діяльність адміністративних судів набула удосконалених процесуальних форм, які значно покращили якість адміністративного судочинства та оптимізували його за рахунок нових спрощених процедур судового розгляду. Такий змінений порядок вирішення адміністративних справ характеризується високою ефективністю та має чимало безспірних переваг. Поза тим, проведене в межах цієї праці наукове дослідження засвідчує існування окремих, подекуди, істотних проблемних питань застосування форм адміністративного судочинства на практиці. Необхідність у їх

вирішенні вже назріла давно, а від того, наскільки успішно та своєчасно це буде зроблено, багато у чому залежить ефективність досягнення завдань адміністративного судочинства та подальшого розвитку правового регулювання судового адміністративного процесу.

Узагальнено відповідні проблеми застосування форм адміністративного судочинства можна класифікувати за трьома основними групами:

– недосконалість норм процесуального права, якими встановлено порядок здійснення адміністративного судочинства в адміністративних судах, зокрема, наявність недоліків, прогалин та колізій у чинному законодавстві про адміністративне судочинство;

– помилкове тлумачення адміністративними судами та учасниками судового процесу правил обрання форм адміністративного судочинства для розгляду і вирішення адміністративних справ;

– неоднаковість судової практики та відсутність сталих підходів до застосування судами тих чи інших форм адміністративного судочинства.

Відтак, на нашу думку, спрямованість зусиль на розв'язання проблем у сфері застосування форм адміністративного судочинства, а також їх кінцева результативність безпосередньо залежать від вищезазначеної групової належності проблемного питання, яке потребує вирішення, та від релевантності тих заходів, які будуть вживатися для усунення тих причин і умов, що сприяють існуванню виявленої проблеми.

Отже, якщо говорити про якість закону, а у цьому випадку – закону процесуального, то неодмінно слід пам'ятати, що це одна з найважливіших характеристик будь-якого нормативно-правового акту. Якість закону сама собою запобігає виникненню більшості проблем, пов'язаних із правотлумаченням та правозастосуванням норм такого акту.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Здійснюючи правосуддя, суддя керується верховенством права (частина перша статті 8, частина перша статті 129 Конституції України).

Аналогічний нормативний припис також міститься у частині першій статті 6 КАС України, згідно з якою суд, вирішуючи справу, керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи є найвищими цінностями і визначають зміст та спрямованість діяльності держави.

Водночас одним з елементів верховенства права вважається принцип правової визначеності. Серед іншого він означає, що закон має бути чітким та якісним, оскільки ці його характеристики значно знижують ризик свавілля.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України багато разів підкреслював, що принцип правової визначеності гарантує передбачуваність ситуацій та правових відносин, а його запорукою є зрозумілість та однозначність правових норм, які діють у межах правової системи держави (див. рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 [193], від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 [194] та від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 [195]).

Водночас на думку ЄСПЛ поняття «якість закону» вимагає, щоб національне законодавство було доступним і передбачуваним. Це означає, що норми права мають містити чіткі положення, які надають достатньо інформації про умови і обставини, за наявності яких державні органи можуть застосовувати заходи впливу на права громадян, що гарантуються Конвенцією (див. рішення у справі «Олександр Волков проти України», заява № 21722/11 [187]). Національне законодавство також повинно відповідати вимогам якості закону, щоб бути доступним для заінтересованих осіб, чітким і передбачуваним у своєму застосуванні (рішення у справі «Серков проти України», заява № 39766/05 [186]).

Крім того, ЄСПЛ акцентує на тому, що процесуальні норми існують для забезпечення здійснення судочинства і дотримання принципу юридичної визначеності. Сторони судового провадження закономірно очікують, що ці норми будуть належно застосовані судом. Тобто принцип правової визначеності поширюється не лише на сторони провадження, а й на національні суди (рішення від 21 жовтня 2010 року у справі «Дія-97» проти України», заява № 19164/04 [184]).

Важливі висновки з цього питання зроблено і Великою Палатою Верховного Суду, яка вважає, що принцип юридичної визначеності насамперед передбачає

стабільність правового регулювання (постанова від 31 жовтня 2018 року у справі № 202/4494/16-ц [99]). Принцип правової визначеності є одним із суттєвих елементів принципу верховенства права та проявляється не лише в чіткості та зрозумілості закону, а й в процесі його правозастосування. Відтак закон, як і будь-який інший акт держави, має бути якісним, щоб на цій основі унеможливити ризик свавілля (постанова від 28 лютого 2018 року у справі № 800/284/17 [97]).

Таким чином, від того наскільки якісними, чіткими, доступними для розуміння та передбачуваними будуть норми процесуального закону, що врегульовують порядок розгляду і вирішення адміністративних справ, безпосередньо залежить безпомилковість застосування на практиці тих положень, якими визначаються форми адміністративного судочинства та правила їх обрання, при чому не лише адміністративними судами, але й усіма іншими учасниками адміністративних процесуальних правовідносин.

Максимальна однозначність відповідних норм КАС України та відсутність прогалин (колізій) у правовому регулюванні порядку здійснення адміністративного судочинства є також надійною гарантією запобігання процесуальних порушень під час розгляду адміністративних справ, які часто стають вагомою перешкодою на шляху ухвалення законного судового рішення, а відтак і досягнення мети адміністративного судочинства. Безперечно, це також сприятиме точності і деталізації судового адміністративного процесу та неухильному дотриманню судами важливого спеціально-дозвільного принципу, який закріплений частиною другою статті 19 Конституції України та зобов'язує всі органи державної влади, в тому числі суди, діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Чіткість процесуальних норм є важливим маркером і у питаннях, які пов'язані з межами судової дискреції при обранні форми адміністративного судочинства, адже якісний закон завжди є запорукою неухильного виконання його положень та фактично унеможливує (або ж суттєво зменшує) ймовірність неоднакового тлумачення його норм та, відповідно, різних способів їх практичного застосування.

З огляду на викладене ефективним способом вирішення першої групи проблемних питань застосування форм адміністративного судочинства вбачається саме напрацювання змін та доповнень до чинного законодавства в частині регламентації порядку розгляду адміністративних справ з подальшим внесенням до закону відповідних змін та доповнень. Водночас запропоновані в рамках цього дисертаційного дослідження зміни і доповнення до КАС України (згідно з Додатком А) вважаємо такими, що можуть істотно поліпшити порядок здійснення адміністративного судочинства в Україні та підвищити його ефективність.

Окрім того, як на час перехідного періоду, тобто до внесення до КАС України необхідних змін та доповнень, так і безвідносно до цього, дієвим засобом подолання існуючих на сьогодні прогалин у правовому регулюванні питань, що пов'язані із застосуванням форм адміністративного судочинства, на нашу думку, є аналогія процесуального закону. І хоча КАС України до джерел права, які можуть бути застосовані судом при вирішенні справи відносить аналогію закону і аналогію права (частина шоста статті 7), що, на перший погляд, допускає можливість застосування лише аналогії матеріального права, насправді аналогія процесуального права можлива, а у деяких випадках, навіть вкрай необхідна.

На цьому зокрема наголошує ВП ВС, яка у постанові від 8 червня 2022 року зазначила, що інститут аналогії закону і аналогії права виник та застосовувався судами задовго до того, як він був частково закріплений в законодавстві. Головна причина необхідності використання аналогії (аналогії закону та аналогії права) полягає в тому, що закон призначений для застосування у невизначеному майбутньому, але він не може передбачити усі можливі життєві ситуації. Оскільки життя не стоїть на місці, а постійно змінюється і розвивається, виникають нові ситуації, які не були передбачені законодавцем під час прийняття закону. Відтак суди мають потребу у застосуванні аналогії закону (права) коли вважають, що певні відносини мають бути врегульовані, але норми чинного законодавства не містять відповідних положень, які можуть бути застосовані для регулювання таких правовідносин, внаслідок чого виникає прогалина у законодавчому регулюванні. Однак важливо те, що інститут аналогії є допустимим як щодо матеріального, так і

щодо процесуального права, оскільки застосування аналогії у процесуальному законі в окремих випадках сприяє ухваленню справедливого рішення. Наприклад, якщо звернутися до постанови № 905/1956/15 від 26 червня 2019 року, то застосування ВП ВС аналогії при вирішенні відповідної справи дозволило замінити одного відповідача двома, що і забезпечило справедливість прийнятого рішення [103, пункти 77-82].

Таким чином, сама по собі відсутність в КАС України положень про процесуальну аналогію не є перешкодою для застосування такої аналогії під час розгляду та вирішення адміністративних справ. Відповідно, за відсутності правових норм, які регулюють питання щодо застосування форм адміністративного судочинства, і до часу усунення законодавцем відповідної законодавчої прогалини до неврегульованих конкретно правовою нормою процесуальних відносин може бути застосована (там, де це можливо) норма, що регулює подібні процесуальні правовідносини.

Приміром, очевидно є неузгодженість між положеннями частини четвертої статті 12 КАС України, яка визначає категорії адміністративних справ, що повинні розглядатися винятково за правилами загального позовного провадження, і положеннями частини четвертої статті 257 КАС України, яка встановлює категорії адміністративних справ, що не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження. Водночас очевидним є і те, що перелік відповідних справ має бути тотожним, оскільки зазначені правові норми мають на меті врегулювати питання щодо того, які саме адміністративні справи повинні обов'язково розглядатися лише за правилами загального позовного провадження та, відповідно, не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження.

З наведеного логічно висновується, що навіть якщо певні адміністративні справи не охоплюються переліком тих справ, які згідно з частиною четвертою статті 257 КАС України не можуть розглядатися у спрощеному позовному провадженні, але в силу інших імперативних процесуальних норм такі справи повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження, то ці норми підлягають застосуванню за аналогією закону, задля усунення прогалини у

законодавстві та з метою дотримання норм процесуального права, порушення яких може поставити під сумнів законність ухваленого у справі рішення.

Відтак, оскільки положення частини другої статті 257 КАС України фактично допускають розгляд у спрощеному позовному провадженні будь-якої справи, що належить до компетенції адміністративного суду, крім справ, зазначених у частині четвертій цієї статті, а остання не містить вичерпного переліку адміністративних справ, які не можуть розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження, там де це необхідно слід за аналогією закону застосовувати інші норми процесуального права, зокрема частину четверту статті 12 КАС України. Наприклад, якщо застосовувати винятково частину другу та четверту статті 257 КАС України, то їхні положення допускають розгляд в порядку спрощеного позовного провадження адміністративної справи щодо оскарження індивідуальних актів НБУ про віднесення банку до категорії неплатоспроможних або відкликання банківської ліцензії. Втім, приписи частини четвертої статті 12 КАС України забороняють розгляд відповідної справи за цією формою адміністративного судочинства, тоді як наявність даної неузгодженості між процесуальними нормами, що регулюють подібні правовідносини, пояснюється недотриманням правил законодавчої техніки у процесі законотворення. Адже, доповнивши частину четверту статті 12 КАС України новими категоріями публічно-правових спорів, які повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження, законодавець не вніс потрібні зміни до частини четвертої статті 257 КАС України, яка має дублювати відповідні категорії спорів з тим, щоб визначити ті адміністративні справи, які не можуть розглядатися у спрощеному позовному провадженні. Тому у цьому випадку звернення до аналогії процесуального закону та застосування положень частини четвертої статті 257 КАС України є не лише доцільним, але й необхідним, оскільки в іншому разі буде допущене істотне порушення норм процесуального права, яке має наслідком скасування судового рішення на стадії апеляційного перегляду справи.

Наступна група проблем, що виникають у процесі застосування форм адміністративного судочинства, пояснюється не так недоліками у процесуальному

законодавстві, як помилковим тлумаченням судами і учасниками судового процесу тих процесуальних правил, яких слід дотримуватися при обранні форми адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ. Деякі з цих правил безпосередньо визначаються положеннями КАС України, водночас інші не мають чіткого законодавчого вираження, що часто призводить до неоднакового розуміння правових норм, які регламентують порядок розгляду адміністративних справ.

Для прикладу, непоодинокими є випадки, коли сторони в адміністративній справі не погоджуються з розглядом справи за правилами спрощеного позовного провадження, вважаючи, що в такому порядку можуть бути розглянуті лише справи незначної складності (малозначні справи), перелік яких визначений частиною шостою статті 12 КАС України. Тобто тлумачать процесуальні підстави для застосування вказаної форми адміністративного судочинства у вузькому значенні, посиляючись лише на положення частини шостої статті 12 та частини першої статті 257 КАС України, але не враховують при цьому інших норм процесуального закону, як-от частину другу, четверту статті 257, пункт 10 частини шостої статті 12 КАС України, які у своїй сукупності допускають розгляд за правилами спрощеного позовного провадження будь-якої адміністративної справи, в тому числі визнаної малозначною за рішенням суду, за винятком тих справ, які обов'язково мають розглядатися в порядку загального позовного провадження [232].

Крім того, тривалий час окремі колегії суддів КАС ВС тлумачили зміст пункту 1 частини першої статті 12 КАС України таким чином, що справи з приводу проходження публічної служби, в яких позивачами є службові особи, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище, повинні розглядатися виключно за правилами загального позовного провадження. Як наслідок, протягом 2019-2020 років та першої половини 2021 року значна кількість судових рішень, ухвалених у таких справах в порядку спрощеного позовного провадження, була скасована на стадії касаційного перегляду з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції [105; 109; 117]. Проте у другій половині 2021 року позиція ВС щодо цього процесуального питання змінилася, а положення пункту 1 частини

шостої статті 12 КАС України стали аналізувати крізь призму інших його норм, як от частини другої та третьої статті 257 КАС України. Відтак було сформульовано правовий висновок, згідно з яким адміністративні справи, що виникають з відносин публічної служби за участю службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, можуть розглядатися як в порядку загального, так і в порядку спрощеного позовного провадження, якщо суд дійде до такого висновку, враховуючи чинники, передбачені частинною третьою статті 257 КАС України; за загальним правилом, будь-яка адміністративна справа може бути розглянута в порядку спрощеного позовного провадження, окрім тих, які повинні обов'язково розглядатися у загальному позовному провадженні через приписи частини четвертої статті 12 і частини четвертої статті 257 КАС України [121; 124].

Наведені вище приклади яскраво демонструють, наскільки важливим є правильне та однакове розуміння норм процесуального права з питань обрання форми адміністративного судочинства. І не лише в межах системи адміністративних судів, тобто суддями та працівниками апарату судів, але й усіма учасниками судових процесуальних відносин. Відтак напрацювання судами та правовою спільнотою (науковцями, адвокатами, представниками суб'єктів владних повноважень тощо) єдиних підходів до розуміння правил, якими слід керуватися під час вибору порядку розгляду адміністративних справ, є надзвичайно важливим способом вирішення проблем, пов'язаних із практичним застосуванням форм адміністративного судочинства, навіть незалежно від якості норм процесуального закону.

Водночас ефективними методами, що можуть бути використані для розв'язання даної проблематики вважаємо:

- здійснення систематизації та узагальнення писаних і неписаних процесуальних правил, які дадуть можливість вибрати належний вид провадження (між загальним та спрощеним позовним провадженням) для розгляду кожної адміністративної справи, а відтак забезпечити її розгляд у законний спосіб;

- проведення науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів та інших заходів подібного спрямування, із включенням до предмета обговорення

питань щодо напрямів удосконалення законодавчого регулювання форм адміністративного судочинства;

- сприяння підвищенню кваліфікації суддів, насамперед місцевих та апеляційних адміністративних судів;

- запровадження Національною школою суддів України спеціалізованих навчальних курсів та доповнення Стандартизованої програми підготовки суддів окружних та апеляційних адміністративних судів новими темами, присвяченими, приміром, загальній характеристиці форм адміністративного судочинства в Україні, розгляду адміністративних справ за правилами загального позовного провадження, спрощеному позовному провадженню як основної процесуальної форми розгляду адміністративних справ, особливостям розгляду адміністративних справ незначної складності.

Третя і заключна група проблемних питань, що стосуються форм адміністративного судочинства, полягає у неоднаковості судової практики та відсутності усталених підходів до застосування судами видів позовного провадження (загального та спрощеного) для розгляду певних категорій адміністративних справ (публічно-правових спорів). Частково це пояснюється попередньою проблематикою, тобто неправильним тлумаченням норм процесуального права. Проте головною причиною є саме існування розбіжностей у судовій практиці в питаннях застосування таких норм, які або несвоєчасно усуваються судами вищих інстанцій, або не усуваються взагалі. Наприклад, як уже зазначалося раніше, впродовж тривалого періоду у суддівському середовищі різними були погляди на порядок розгляду адміністративних позовів службовців, які обіймають відповідальні або особливо відповідальні посади в органах державної влади або місцевого самоврядування: в одних справах такі позови вирішувалися за правилами загального позовного провадження, а в інших – у спрощеному порядку. Натомість стала правова позиція з цього питання формувалася довго, внаслідок чого чимало адміністративних справ було повернуто на новий розгляд через невірну обрану форму адміністративного судочинства для їх розгляду, що, своєю чергою, призвело до порушення однієї з основних засад судочинства – розумного строку

розгляду справи судом. Інший приклад стосується порядку розгляду адміністративних справ щодо перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, які з огляду на приписи пункту 11 частини шостої статті 12 КАС України вирішуються переважно із застосуванням спрощеного позовного провадження, хоча, враховуючи важливість спору для заявників, а також складність цієї категорії справ та їх багатоманітність, нагальною є потреба у формуванні правової позиції (що визнається і суддями ВС [35]), яка б передбачала більш гнучкий підхід до обрання порядку розгляду таких справ, що дозволить суду обирати різні форми адміністративного судочинства для їх розгляду, у тому числі загальне позовне провадження.

Відповідно до частини четвертої статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» єдність системи судоустрою забезпечується в тому числі єдністю судової практики. За змістом положень частини першої та другої статті 36 цього ж Закону найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд, який серед іншого здійснює узагальнення судової практики та забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій. А згідно з приписами частини п'ятої статті 242 КАС України суд, при виборі та застосуванні норми права до спірних правовідносин, враховує висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду.

Тобто відповідно до вимог чинного законодавства правові позиції ВС є обов'язковими для врахування судами нижчих інстанцій під час розгляду та вирішення справ їхньої юрисдикції. Водночас це правило стосується висновків ВС щодо застосування як матеріальних, так і процесуальних правових норм. Щобільше, як вбачається з положень частини п'ятої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідні висновки є обов'язковими і для самих суб'єктів владних повноважень, які у своїй діяльності застосовують той нормативно-правовий акт, який містить норму права, щодо правильного застосування якої Верховним Судом зроблено висновок. При цьому треба враховувати правову позицію ВП ВС, сформовану у справі № 755/10947/17, згідно з якою під час вирішення тотожних спорів підлягає врахуванню саме остання правова позиція Верховного Суду [102].

Отже, Верховний Суд має велику вагу у забезпеченні однаковості судової практики, в тому числі у питаннях правильного застосування форм адміністративного судочинства, а його висновки можуть стати основою для розроблення сталих та дієвих процесуальних правил, якими треба керуватися під час обрання форми провадження для розгляду окремих категорій справ або в неоднозначних (дискусійних) випадках, з тією метою, щоб в одних і тих же правовідносинах суди однаково застосовували ті самі процесуальні норми, не інтерпретуючи їх на власний розсуд.

Це важливо, оскільки довіра громадян до судової влади багато в чому залежить від єдності судової практики. І навпаки, ухвалення судами різних (а то й протилежних) рішень у тотожних справах, значно підриває віру людей у справедливість суду. Крім того, забезпечення однаковості судової практики є важливою складовою дотримання конституційного принципу рівності всіх учасників процесу перед законом і судом, а також запорукою стабільності правопорядку, об'єктивності та передбачуваності правосуддя.

ЄСПЛ неодноразово наголошував на тому, що у формулюванні законів не завжди вдається досягти чіткості, у зв'язку з чим їх вірне тлумачення та застосування залежить від практики судової діяльності. Саме на національні суди покладається завдання усунути будь-які інтерпретаційні неоднозначності правових норм, які можуть мати місце в процесі їх практичного застосування. Навіть у тому разі, коли деякі положення чинного законодавства розуміються по-різному та мають кілька варіантів тлумачення щодо регулювання спірних правовідносин, це ще не означає, що вони не відповідають вимозі «передбачуваності» у значенні Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Здійснення правосуддя, яке належить до виключних повноважень судів, полягає у подоланні тих сумнівів щодо правотлумачення, які можуть залишатися, з урахуванням змін у повсякденній практиці (наприклад, див. рішення у справі «Веренцов проти України», заява № 20372/11, пункт 65 [188]; рішення у справі «Гордзелік та інші проти Польщі», заява № 44158/98 [253, с. 17, 53]).

В інших рішеннях ЄСПЛ також зауважив, що принцип правової визначеності треба вважати фундаментальним аспектом верховенства права. Водночас цей принцип вимагає аби рішення, прийняті судами при остаточному вирішенні справи, не викликали сумнівів. Найгіршим сценарієм розвитку подій у цьому контексті є ситуація, при якій конфліктна судова практика розвивається в межах найвищого судового органу держави, позаяк це руйнує засади правової визначеності та послаблює довіру громадянського суспільства до судової системи (див., зокрема, рішення у справі «Брумареску проти Румунії», заява № 28342/95, пункт 61 [180] та у справі «Парафія греко-католицької церкви в м. Люпен та інші проти Румунії», заява № 76943/11 [104, п. 145]).

Окрім того, як слушно зазначає Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, одним із складових елементів принципу правової визначеності є принцип легітимних очікувань. Він передбачає, що особі має бути надана можливість в розумних межах передбачати наслідки своїх дій при застосуванні чинного законодавства. Тому правові норми повинні бути передбачуваними, зрозумілими і стабільними, щоб особа могла розраховувати на певний результат при реалізації своїх прав та виконанні своїх обов'язків. Принцип юридичної визначеності має бути дотриманий не лише на етапі нормотворення, але й під час безпосереднього застосування вже чинних законів і норм права (серед іншого див. постанови № 640/1007/19 від 13 лютого 2020 року, № 804/704/16 від 25 червня 2020 року, № 200/959/19-а від 13 серпня 2020 року) [104].

Отже, у питаннях застосування норм процесуального права, що визначають порядок розгляду адміністративних справ, суди усіх інстанцій також повинні прагнути забезпечити на практиці дію принципу правової визначеності, який зокрема вимагає, щоб суди та їхні рішення гарантували розумну передбачуваність, не викликали сумнівів та забезпечували однозначність правозастосування, а відтак системність та послідовність у діяльності судів.

Водночас досягнення зазначеного непростого завдання, на нашу думку, можливе через вжиття заходів, націлених на спрямування судової практики з питань обрання форм адміністративного судочинства у єдине русло та формування сталих

правових позицій щодо правильного й однакового застосування норм процесуального права в цій частині, зокрема шляхом:

– проведення серед суддів роз'яснювальної роботи щодо необхідності належного мотивування судових рішень в частині обрання форми адміністративного судочинства, особливо у тих справах, де процесуальний закон допускає судову дискрецію на вибір порядку розгляду адміністративної справи між загальним та спрощеним позовним провадженням або між спрощеним провадженням з проведенням судового засідання чи без цього (у письмовому провадженні), а також у справах, які мають ознаки складних адміністративних справ або у яких будь-який з учасників справи аргументовано наполягає на іншій формі адміністративного судочинства ніж та, що була обрана судом;

– надання апеляційними судами методичної допомоги місцевим судам відповідного округу в питаннях правильного та однакового застосування вимог процесуального законодавства щодо обрання форм адміністративного судочинства;

– систематичного узагальнення судової практики і на цій основі – виявлення проблемних питань застосування норм КАС України, якими регламентується порядок розгляду і вирішення адміністративних справ;

– своєчасного надання ВС обов'язкових до врахування висновків з вищевказаних питань.

Висновки до розділу 3

1. КАС України передбачає особливості здійснення провадження в окремих категоріях адміністративних справ. Однак це не свідчить про унікальність таких справ, а, радше, є проявом волі законодавця установити для розгляду певної групи публічно-правових спорів деякі особливості, зважаючи на їх значущість та потребу у терміновому (невідкладному) їх вирішенні по суті. Водночас неухильне дотримання цих особливостей є обов'язком суду, який розглядає справу, та неодмінною складовою законного судового рішення за результатами вирішення даної категорії справ.

2. Висловлено незгоду з положеннями частини другої статті 266 КАС України, якою закріплено імперативну вимогу щодо розгляду справ, зазначених у пунктах 1-3, 5 частини першої цієї статті, виключно в порядку спрощеного позовного провадження. Вмотивовано, що безальтернативний розгляд вказаних складних справ саме за такою формою адміністративного судочинства не сприяє успішному виконанню завдань адміністративного судочинства та значно ускладнює справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення цих важливих публічно-правових спорів. Запропоновано виключити з частини другої статті 266 КАС України правило про обов'язковий розгляд справ, передбачених пунктами 1-3, 5 частини першої цієї статті, лише в порядку спрощеного позовного провадження, що дозволить Верховному Суду у кожній такій справі самостійно обирати форму адміністративного судочинства для їх розгляду між спрощеним порядком (з викликом сторін у судове засідання чи без виклику) та загальним позовним провадженням, враховуючи складність справи, характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників справи тощо.

3. На підставі аналізу норм статей 268-289-3 КАС України, якими визначаються особливості розгляду деяких категорій термінових адміністративних справ, доведено, що процесуальний закон не встановлює конкретної форми адміністративного судочинства для розгляду цих справ. Разом з тим, беручи до уваги їх специфіку і, насамперед, необхідність у найшвидшому розгляді, обґрунтовано доцільність застосування спрощеного позовного провадження, якщо ця форма даватиме змогу вирішити спір без шкоди для завдань адміністративного судочинства. Зроблено застереження, що відсутність у КАС України прямої вказівки на процесуальний порядок розгляду таких окремих категорій термінових справ не означає повну свободу суду у вирішенні питання, за якою формою адміністративного судочинства здійснювати їх розгляд. Адже за будь-яких обставин не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження ті термінові справи, які є складними або які з огляду на критерії, передбачені частиною третьою статті 257 КАС України, повинні розглядатися за правилами загального позовного провадження. Отже, чинне на сьогодні правове регулювання порядку розгляду

окремих категорій термінових адміністративних справ фактично наділяє суд дискреційними повноваженнями щодо обрання форми адміністративного судочинства, який, реалізуючи такі свої повноваження, має зважити усі «за» і «проти» того чи іншого порядку судового розгляду, враховуючи при цьому, що це термінові справи, які хоч і мають бути розглянуті у стислі (скорочені) строки, але з обов'язковим дотриманням основних принципів адміністративного судочинства.

4. З'ясовано, що для перегляду адміністративних справ в апеляційному та касаційному порядку КАС України установлює дві основні процесуальні форми судового розгляду – спрощене позовне провадження без повідомлення (виклику) учасників справи і спрощене позовне провадження з повідомленням (викликом) учасників справи. Порядок апеляційного та касаційного розгляду справи в судовому засіданні є однаковим та полягає в розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження, але з особливостями, які притаманні кожній із судових інстанцій. Розгляд справи у письмовому провадженні можливий, однак лише за наявності передбачених для цього підстав, перелік яких є вичерпний. Це, зокрема, неподання усіма учасниками справи клопотання про здійснення апеляційного/касаційного розгляду справи за їх участю; неявка жодного з учасників справи в судове засідання, за умови що вони були належно повідомлені про місце, дату і час апеляційного/касаційного розгляду і в справі є відповідне документальне підтвердження; перегляд рішення (рішень) у справах, що були розглянуті в спрощеному позовному провадженні (для апеляційного розгляду – в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) сторін у судовому засіданні). Водночас умовою застосування останньої підстави є перевірка судом апеляційної та касаційної інстанцій правомірності обрання судом першої інстанції відповідної форми адміністративного судочинства. Таким чином, лише встановлення факту дотримання судом нижчої інстанції вимоги закону щодо процесуального порядку розгляду справи надає суду вищої (апеляційної або касаційної) інстанції право на розгляд і вирішення справи у письмовому провадженні без повідомлення сторін.

5. Зроблено висновок про існування залежності між формою адміністративного судочинства, обраною судом першої інстанції, та порядком розгляду адміністративної справи на стадії апеляційного/касаційного перегляду, оскільки і суд апеляційної інстанції, і суд касаційної інстанції, по-перше, зобов'язані враховувати те, за якими саме процесуальними правилами була розглянута справа судом першої інстанції, і, по-друге, не вправі самотійно змінювати форму адміністративного судочинства, яка була обрана під час розгляду справи у суді першої інстанції. Разом з тим з'ясовано, що закон надає судам вищих інстанцій повноваження щодо ревізування питання правомірності обраного судами нижчих інстанцій порядку розгляду справи та реагування на встановлені факти його порушення, включно зі скасуванням оскаржуваного судового рішення (рішень) та направленням справи на новий розгляд або для продовження розгляду, залежно від того, який саме суд допустив відповідне порушення норм процесуального права (суд першої або апеляційної інстанції).

6. Здійснено систематизацію проблем застосування форм адміністративного судочинства за трьома основними групами: 1) недосконалість норм процесуального права, що визначають порядок здійснення адміністративного судочинства; 2) помилкове тлумачення правил обрання форм адміністративного судочинства; 3) неоднаковість судової практики у питаннях застосування форм адміністративного судочинства. Залежно від наведеної групової приналежності відповідних проблем запропоновано ефективні способи їх розв'язання.

7. Наголошено на важливості забезпечення принципу юридичної визначеності через закріплення у КАС України чітких та передбачуваних норм регулювання порядку розгляду і вирішення адміністративних справ. Відтак внесення якісних змін та доповнень до процесуального законодавства, що регулює діяльність адміністративних судів, у тому числі враховуючи зміни та доповнення, розроблені в межах цього наукового дослідження, значно покращить ефективність здійснення адміністративного судочинства завдяки удосконаленню та оптимізації порядку розгляду адміністративних справ. Крім того, дієвим способом подолання нинішнього правового вакууму у КАС України є застосування аналогії закону.

8. Багато процесуальних порушень, які є на практиці та пов'язані із помилковим вибором форм адміністративного судочинства, можуть бути усунуті шляхом формування Верховним Судом правових позицій з відповідних процесуальних питань, що дозволить краще забезпечити єдність судової практики та створить сприятливі передумови для правильного і однакового застосування норм процесуального права судами усіх інстанцій, а також учасниками адміністративних процесуальних правовідносин. При цьому вагоме значення має розроблення процесуальних правил, яких необхідно дотримуватися під час обрання форми адміністративного судочинства для розгляду і вирішення адміністративних справ.

Матеріали розділу висвітлені в таких публікаціях автора: Сало П. (2022с), Сало П. (2022g), Сало П. (2023b), Сало П. (2023с), Сало П. (2023d), Сало П. (2015a), Сало П. (2015b).

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження процесуального порядку розгляду адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин підтвердило актуальність та новизну обраної теми дисертації, а також важливість і начасність вирішення тієї проблематики, яка охоплюється науковим дослідженням.

На основі системного вивчення і аналізу літератури з теорії адміністративного права та процесу, положень національного процесуального законодавства та судової практики у дисертаційній роботі розкрито поняття та сутність процесуальної форми в адміністративному судочинстві, здійснено історико-правовий аналіз порядку судового розгляду адміністративних справ з часу започаткування в Україні адміністративної юстиції, наведено правову характеристику загального та спрощеного позовного провадження, виявлено основні проблеми застосування форм адміністративного судочинства та запропоновано шляхи їх розв'язання.

Найбільш вагомі наукові та практичні результати дослідження можна узагальнити таким чином:

1. З'ясовано, що незважаючи на порівняно «молодий вік» КАС України, історія цього нормативно-правового акта переповнена численними змінами та нововведеннями, багато з яких безпосередньо стосувалися як порядку розгляду адміністративних справ, так і правил, за якими має здійснюватися адміністративне судочинство. Переважно такі зміни диктувалися реаліями суспільно-політичного розвитку держави, проблемами практики і прагненням законодавця створити ефективний процесуальний механізм судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Оновлена редакція КАС України 2017 року закріпила концептуально інший підхід до порядку розгляду та вирішення адміністративних справ, який ґрунтується на тому, що адміністративне судочинство може здійснюватися у формі загального або спрощеного позовного провадження. Спрощене позовне провадження призначене насамперед для розгляду адміністративних справ незначної складності (малозначних справ) та справ, які потребують пришвидшеного вирішення. У свою

чергу загальне позовне провадження покликане забезпечити розгляд складних адміністративних справ, а також інших справ, які через об'єктивні чинники (обсяг та характер доказів, кількість учасників справи, значення справи для сторін, підвищений суспільний інтерес тощо) неможливо вирішити у спрощеному позовному провадженні без шкоди для завдання та основних принципів адміністративного судочинства.

КАС України встановлює вичерпний і при цьому достатньо вузький перелік категорій адміністративних справ, які підлягають розгляду лише за правилами загального позовного провадження, а тому в жодному разі не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження. Натомість усі інші адміністративні справи можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження, у зв'язку з чим ця форма адміністративного судочинства вважається основною і застосовується адміністративними судами не тільки для розгляду справ незначної складності та справ, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення, але й будь-яких інших справ, що належать до компетенції адміністративних судів, за винятком тих, які не можуть бути розглянуті у такому порядку.

2. Досліджено повноваження адміністративних судів щодо обрання форм адміністративного судочинства та зроблено висновок про те, що КАС України надає суду широку свободу для самостійного вирішення питань, пов'язаних з порядком розгляду адміністративних справ, обмежуючи суддівський розсуд винятково тими випадками, коли за волею самого ж законодавця справа повинна розглядатися у певному процесуальному порядку. Разом з тим, навіть при вирішенні там, де це дозволяє закон, питань щодо розгляду адміністративної справи або за правилами загального, або за правилами спрощеного позовного провадження, дискреція суду не є абсолютною, оскільки він зобов'язаний враховувати передбачені частиною третьою статті 257 КАС України критерії вибору форм адміністративного судочинства.

Спосіб реалізації та межі судового розсуду під час ухвалення рішення про розгляд адміністративної справи у спрощеному порядку залежать від категорії публічно-правового спору, обставин справи та позиції сторін щодо її розгляду за

правилами спрощеного позовного провадження. При цьому є достатні підстави вважати, що якщо в законі відсутня пряма вказівка на необхідність розгляду адміністративної справи у загальному позовному провадженні (частина четверта статті 12 КАС України), у спрощеному позовному провадженні (частина перша статті 257 КАС України) або у спрощеному позовному провадженні з особливостями (стаття 263 КАС України), то питання щодо обрання форми адміністративного судочинства між загальним та спрощеним позовним провадженням, а також форми спрощеного порядку розгляду справи (в судовому засіданні або без його проведення) перебуває у межах судової дискреції, яка реалізується з урахуванням положень частини третьої статті 257 КАС України.

3. Питання щодо обрання форми адміністративного судочинства має вагомим практичне значення, оскільки дотримання встановленого законом порядку розгляду адміністративної справи є однією з передумов ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення, а отже, і виконання завдань адміністративного судочинства. КАС України визначає підстави та умови для розгляду адміністративних справ у загальному та спрощеному позовному провадженні, що дає змогу стверджувати про існування певних процесуальних правил обрання форм адміністративного судочинства. Деякі з цих правил безпосередньо визначаються нормами Кодексу, водночас інші не мають законодавчого втілення, але можуть бути інтерпретовані через змістовний та порівняльно-правовий аналіз окремих норм процесуального права, якими регламентується порядок розгляду і вирішення адміністративних справ.

За результатами проведеного дослідження напрацьовано єдині підходи до правильного обрання форм адміністративного судочинства та розроблено чіткі і зрозумілі процесуальні правила, якими слід керуватися під час вибору порядку розгляду конкретної адміністративної справи між загальним та спрощеним позовним провадженням, а саме:

– адміністративна справа, передбачена частиною четвертою статті 12 КАС України, – загальне позовне провадження;

– складна адміністративна справа виходячи з критеріїв, визначених частиною третьою статті 257 КАС України, – загальне позовне провадження;

– адміністративна справа незначної складності, передбачена частиною шостою статті 12 КАС України, – спрощене позовне провадження (з викликом учасників справи в судове засідання або без виклику);

– адміністративна справа незначної складності, віднесена до таких справ за рішенням суду відповідно до пункту 10 частини шостої статті 12 КАС України, – спрощене позовне провадження (з викликом учасників справи в судове засідання або без виклику);

– адміністративна справа незначної складності, передбачена частиною першою статті 263 КАС України, – спрощене позовне провадження без проведення судового засідання (у письмовому провадженні);

– будь-яка інша адміністративна справа, яка не належить до складних адміністративних справ, до справ, які обов'язково повинні розглядатися в порядку загального позовного провадження та до адміністративних справ незначної складності, – загальне або спрощене позовне провадження, – на розсуд суду з урахуванням критеріїв, визначених частиною третьою статті 257 КАС України;

– прийняття судом до розгляду зустрічного позову у справі, яка розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, – перехід у загальне позовне провадження;

– прийняття судом до розгляду заяви позивача про збільшення розміру позовних вимог або про зміну предмета позову в адміністративній справі, яка розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, якщо у зв'язку з цим справа підпадає під дію вимог частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257 КАС України, – перехід у загальне позовне провадження.

4. Доведено помилковість правової позиції, згідно з якою адміністративні справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, у яких позивачі є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження та повинні вирішуватися виключно за

правилами загального позовного провадження. Обґрунтовано іншу позицію, відповідно до якої при виборі форми адміністративного судочинства для розгляду справ щодо публічної служби за участю позивачів-службовців, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище, суд має право самостійно визначати порядок розгляду такої справи, беручи до уваги її складність, і може прийняти рішення про її розгляд та вирішення як за правилами загального, так і за правилами спрощеного позовного провадження.

Вмотивовано доцільність виключення пункту 1 з частини шостої статті 12 КАС України, внаслідок чого адміністративні справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби перестануть бути малозначними за визначенням. Це дозволить забезпечити позитивну гнучкість процесуального порядку вирішення цієї важливої категорії справ, оскільки адміністративний суд на свій розсуд зможе обирати форму адміністративного судочинства для їх розгляду, зважаючи на індивідуальні особливості конкретного спору та враховуючи критерії вибору спрощеного або загального позовного провадження, які передбачені частиною третьою статті 257. Натомість за чинним правовим регулюванням відповідні категорії адміністративних справ апріорі вважаються справами незначної складності, що зобов'язує суд здійснювати їх розгляд за правилами спрощеного позовного провадження. Однак такі (часто складні) справи, які до того ж стосуються захисту конституційного права на працю, далеко не завжди можливо вирішити в короткий строк за відсутності стадії підготовчого провадження та в умовах обмеженої дії окремих процесуальних інститутів при застосуванні спрощеного порядку розгляду справи.

5. Констатовано, що обрання форми адміністративного судочинства є прерогативою суду, яка не залежить від ініціативи учасників справи і обмежується лише імперативними приписами закону про обов'язковий розгляд справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження. Відтак суд може розглянути адміністративну справу в спрощеному порядку і без клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження. Відповідне клопотання є лише одним із способів вирішення судом питання про

доцільність розгляду справи в спрощеному позовному провадженні, але його відсутність не перешкоджає можливості розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження за власним волевиявленням суду.

6. Прослідковано пряму залежність між формою адміністративного судочинства, обраною судом першої інстанції, та порядком розгляду адміністративної справи на стадії апеляційного/касаційного перегляду. Зроблено висновок, що суди апеляційної та касаційної інстанцій зобов'язані враховувати за якими саме процесуальними правилами була розглянута справа в суді першої інстанції і не можуть змінювати форму адміністративного судочинства, обрану судом першої інстанції. Щоправда, закон надає судам вищих інстанцій право ревізувати питання правомірності обрання судами нижчих інстанцій того чи іншого порядку розгляду справи та, за наявності відповідних підстав, реагувати на встановлені факти його порушення включно зі скасуванням оскаржуваного судового рішення суду першої та/або апеляційної інстанції.

7. Сформульовано низку рекомендацій щодо удосконалення порядку здійснення адміністративного судочинства в Україні, а також усунення існуючих в адміністративно-процесуальному законодавстві колізій, технічних і логічних неузгодженостей. Запропоновано внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України:

1) у статті 12:

пункт 2 частини четвертої викласти у такій редакції:

«2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім випадків, визначених статтею 263 цього Кодексу;»;

пункт 4 частини четвертої викласти у такій редакції:

«4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує: для юридичних осіб – п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для

працевдатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – двісті п'ятдесят розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб;»;

пункт 1 частини шостої статті 12 виключити;

пункт 11 частини шостої викласти у такій редакції:

«11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України, передбачені пунктом 3 частини першої статті 20 цього Кодексу.»;

2) у статті 257:

частину третю доповнити пунктом 8 такого змісту:

«8) пріоритет швидкого вирішення справи.»;

пункт другий частини четвертої викласти у такій редакції:

«2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб, крім випадків, визначених статтею 263 цього Кодексу;»;

пункт четвертий частини четвертої викласти у такій редакції:

«4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує: для юридичних осіб – п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – двісті п'ятдесят розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб;»;

доповнити частину четверту пунктами 5 та 6 такого змісту:

«5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;

б) щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою статті 266-1 цього Кодексу.».

3) у статті 266:

частину другу викласти у такій редакції:

«2. Адміністративні справи, зазначені у пунктах 1-3, 5 частини першої цієї статті, розглядаються Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів.»;

4) у статті 311:

пункт 1 частини першої викласти у такій редакції:

«1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про апеляційний розгляд справи за їх участю;»;

5) у статті 345:

пункт 1 частини першої викласти у такій редакції:

«1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про касаційний розгляд справи за їх участю;».

8. Узагальнено проблеми застосування форм адміністративного судочинства та здійснено їх систематизацію за трьома основними групами. Перша з них охоплює дискусійні питання, які виникають у зв'язку з недосконалістю положень КАС України, що визначають порядок здійснення адміністративного судочинства. Існування другої групи пояснюється помилковим тлумаченням судами та учасниками судового процесу правил обрання форм адміністративного судочинства. Третя група включає проблеми, які обумовлюються неоднаковістю судової практики та відсутністю усталених підходів щодо правильного застосування адміністративними судами форм адміністративного судочинства.

Відтак, залежно від означеної вище групової приналежності, запропоновано релевантні способи розв'язання існуючих на сьогодні проблем у сфері застосування форм адміністративного судочинства.

9. Наголошено на необхідності продовження наукових досліджень, пов'язаних з процесуальною формою діяльності адміністративних судів, з метою сприяння розвитку науки адміністративного права і процесу, підвищення ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також пришвидшення розгляду та вирішення справ в порядку адміністративного судочинства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. Чи забезпечить вітчизняне адміністративне судочинство верховенство права. *Віче*. 2006. № 7–8. С. 35–39. URL : <http://veche.kiev.ua/journal/181/>.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
4. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко та Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 535 с.
5. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): наук.-практ. посіб. / Томас Манн, Роман Мельник, Володимир Бевзенко, Анатолій Комзюк ; пер. та адапт. з нім. Романа Мельника; за заг. ред. Володимира Бевзенка. Київ : Алерта, 2013. 308 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2007. 312 с.
8. Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 256 с.
9. Апаров А. Дослідження предмета адміністративно-процесуального права. *Право України*. 2012. № 9. С. 334-339.
10. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: монографія / за наук. ред. А. О. Селіванова. 2-ге вид., із змін. і доп. Київ : Логос, 2015. 131 с.
11. Бевзенко В. Зміст і види процесуального розсуду Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. *Право України*. 2019. № 4. С. 114-135.

12. Беляневич А. О. До питання про адміністративний позов. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 1 (68). С. 138-147.
13. Берназюк Я. О. Просто про складне: особливості розгляду Верховним Судом справ у порядку спрощеного провадження. *Судово-юридична газета*. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/131143-prosto-pro-skladne-osoblivosti-rozglyadu-verkhov/nim-sudom-sprav-u-poryadku-sproschеноgo-provadhennya>.
14. Битяк Ю. П., Писаренко Н. Б. Поняттєвий апарат Кодексу адміністративного судочинства України: окремі проблеми застосування. *Судова практика*. 2007. № 11. С. 3-11.
15. Битяк Ю., Писаренко Н. Процесуальна форма відправлення правосуддя в спорах за участю суб'єктів владних повноважень. *Право України*. 2006. № 10. С. 78-81.
16. Бітов А. І. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. Одеса : Фенікс, 2012. Вип. 46. С. 330-339. URL : <http://hdl.handle.net/11300/1276>.
17. Блінова Г. О. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система та державні електронні інформаційні ресурси: проблеми взаємодії та правового регулювання. *Вісник ВККС України*. 2019. № 3. С. 2-17.
18. Брокер Л. Частина 1 статті 6 Конвенції: гарантія правового захисту в практиці адміністративного судочинства Німеччини. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 1-2 жовтня 2015 р.) / за заг. ред. О. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 161-165.
19. Вавринчук Т. Б. Огляд практики Європейського суду з прав людини за статтею 6 Європейської конвенції з прав людини (цивільно-процесуальний аспект) у справах стосовно України. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 171-189.
20. Веніславський Ф. Спеціально-дозвільний принцип у конституційно-правовому регулюванні. *Вісник Академії правових наук України*. Харків : Право, 2009. № 2(57). С. 57-67. URL : https://dspace.nlu.edu.ua/bits/tream/123456789/5620/1/Venislavskui_57.pdf.

21. Верба І., Губська О., Кушнір І., Мохончук Б., Писаренко Н., Романюк П., Трофімова Л. *Вибори Президента України 2019 : посібник для суддів / за ред. Ю. Барабаша*. Київ : «АК-Group», 2019. 212 с.
22. Верховний Суд: аналітичний огляд судової практики у зразкових справах. 2019. URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi.pdf.
23. *Вибірчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-IX*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
24. *Вибрані рішення Європейського суду з прав людини щодо України – 2015. Частина перша / упоряд. Є. Ю. Захаров ; ГО «Харківська правозахисна група»*. Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини»», 2018. 540 с.
25. *Вирозумська А. Процедури судового захисту в праві ЄС : навч. посіб.* Київ : КНУ, 2005. 145 с.
26. *Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів*. URL : https://court.gov.ua/userfiles/visn6_2004.pdf.
27. *Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень*. URL : https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf.
28. *Вігьє Ж. Адміністративна юстиція / пер. з франц. А. Корнійчука*. Київ : Конус-Ю, 2008. 160 с.
29. *Гнап Д. Д. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Дніпро, 2019.*
30. *Гнатенко А. В., Луспеник Д. Д. Повноваження апеляційного суду при перегляді рішення суду: теоретичні та практичні спірні питання: Вісник Верховного Суду України. № 12 (100). 2008. С. 38-45.*
31. *Гончарук С. Т. Адміністративний процес : навч. посіб.* Київ : НАУ, 2012. 186 с.
32. *Гончарук С. Т. Адміністративний процес у сучасній правовій доктрині. Юридичний вісник. 2014. № 4 (33). С. 60-64.*

33. Губерська Н. Л. Адміністративний процес: сучасні підходи до визначення. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 227-233.
34. Губська О., Ковриженко Д., Мохончук Б., Писаренко Н., Романюк П., Цуркан М. Місцеві вибори 2020 : посібник для суддів / за ред. М. Цуркана. Київ : «АК-Group», 2020. 308 с.
35. Губська О. Практика Верховного Суду, пов'язана із перебуванням іноземців на території України. *Судово-юридична газета*. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/224232-praktika-verkhovnogo-sudu-povyazana-iz-perebuvanniam-inozemtsiv-na-teritoriyi-ukrayini>.
36. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
37. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. Київ : ВІПОЛ, 2004. 960 с.
38. Ємельянова І. І. Теоретичні та практичні аспекти апеляційного і касаційного перегляду судових рішень в цивільному судочинстві. URL : https://minjust.gov.ua/m/str_1699.
39. Жаровська І. М. Правосуддя та верховенство права: сучасні загрози. *Європейські перспективи*. 2020. № 2. С. 11-15.
40. Завальнюк І. В. Спрощене провадження в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.07. Одеса, 2017. URL : <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/8047>.
41. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
42. Звіт апеляційних адміністративних судів України про розгляд судових справ за 2021 рік (форма № 2-аас). URL : https://court.gov.ua/inshe/sudova_statys/tyka/IV_kvartal_21.
43. Звіт апеляційних адміністративних судів України про розгляд судових справ за 2022 рік (форма № 2-аас). URL : https://court.gov.ua/inshe/sudova_statys/tyka/zvit_dsau_2022.

44. Звіт Вінницького окружного адміністративного суду про розгляд судових справ за 2021 рік (форма № 1-оас).
45. Звіт Вінницького окружного адміністративного суду про розгляд судових справ за 2022 рік (форма № 1-оас).
46. Звіт Вінницького окружного адміністративного суду про розгляд судових справ за I півріччя 2023 рік (форма № 1-оас).
47. Звіт окружних адміністративних судів України про розгляд судових справ за 2021 рік (форма № 1-оас). URL : https://court.gov.ua/inshe/sudova_statys/tyka/IV_kvartal_21.
48. Звіт окружних адміністративних судів України про розгляд судових справ за 2022 рік (форма № 1-оас). URL : https://court.gov.ua/inshe/sudova_statys/tyka/zvit_dsau_2022.
49. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
50. Зміни до Конституції України: реформа судової системи / збірник матеріалів круглого столу (м. Київ, 2 червня 2014 р.). Київ : ВАІТЕ, 2014. 168 с.
51. Ківалов С. В. Процесуальні форми у діяльності адміністративних судів: правова природа і правове регулювання. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наук. праць*. Одеса : Юрид. л-ра, 2012. Вип. 65 / НУ «ОЮА». С. 7-20. URL : <http://hdl.handle.net/11300/5674>.
52. Ківалов С. До питання про співвідношення категорій «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство». *Право України*. 2013. № 5. С. 354-361.
53. Клименко К. О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008.
54. Ковалів М. В., Єсімов С. С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. № 18. С. 31-35. URL : <http://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/3104>.
55. Ковалів М. В., Єсімов С. С. Правова природа суду першої інстанції, що здійснює правосуддя в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Львівського*

- університету бізнесу та права. 2020. № 27. С. 155-160. URL : <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/issue/view/11>.
56. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
57. Коломоєць Т. Визначення поняття «адміністративний процес» як умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (в тому числі судової) діяльності. *Слово Національної школи суддів України*. 2012. № 1 (1). С. 153-160.
58. Колпаков В. К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 26-38.
59. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
60. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, підписана у Римі 4 листопада 1950 року. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
61. Константий О. В. До питання поняття, предмета, методу і системи адміністративного судочинства України. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 8. С. 86-90. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/8/17.pdf>.
62. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
63. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік. 1977. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77#Text>.
64. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. 1978. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/888-09>.
65. Концепція вдосконалення судівництва для утворення справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006#Text>.
66. Короед С. О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науково-інформаційний*

- вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Серія: Право. 2017. № 3. С. 123-128.
67. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... на здобуття наук. ступеня док. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2006.
68. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навчальний посібник. Київ: Юрінком-Інтер, 2013. 208 с.
69. Куйбіда Р. О., Тимошук В. П. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу. Київ : Книги для бізнесу, 2010. 144 с.
70. Кукурудз Р. О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2010.
71. Кучерявенко М. П. Рівень законодавчої техніки як умова прийняття якісного судового рішення. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: до 10-ї річниці процесуальної діяльності адмінсудів України* : зб. матеріалів міжнар. наук. конф. (м. Київ, 1-2 жовтня 2015 р.) / ред. О. М. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 155-160.
72. Лук'янова Г. Ю., Серкевич І. Застосування норм адміністративного права та механізм їх реалізації: теорія та практика. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2019. Вип. 24. С. 115-121.
73. Лук'янова Г.Ю. Завдання та форми адміністративного судочинства в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 235-238.
74. Луспеник Д. Завдання Верховного Суду як суду касаційної інстанції. Судово-юридична газета. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/131533-zavdannya-verkhovnogo-sudu-yak-sudu-kasatsiynoyi-instantsiyi-0f98bd>.
75. Лютіков П. С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права : дис. ... на здобуття наук. ступеня док. юр. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013.
76. Маруліна Л. О. Сутність та форми позовного провадження в адміністративному судочинстві України. *Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*. 2020. Вип. 4. С. 133-136. URL : www.nvppp.in.ua/vip/2020/4/25.pdf.

77. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Київ : ВАІТЕ, 2014. 376 с.
78. Миколенко О. І. Місце адміністративно-процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.
79. Миколенко О. І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 50-57. URL : <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.29.140750>.
80. Міхайліна Т. В., Жаровська І. М., Кривешко І. В. Діджиталізація адміністративного судочинства та інформаційна культура судді. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2023. Вип. 37. С. 343-348.
81. Міхайліна Т. В., Іванченко Я. М. Проблеми правозастосовчої дискреції в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал: електрон. наук. фах. вид.* 2023. № 6. С. 34-36.
82. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. Київ : Дакор, 2016. 464 с.
83. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Одеса, 2006.
84. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. Київ : Конус-Ю, 2006. 256 с.
85. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
86. Ортинська Н. В. Право на справедливий суд: концептуальні аспекти. *Європейські перспективи*. 2021. № 3. С. 15-18. URL : https://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/15-_Ortynska-1.pdf.
87. Ортинська Н. В. Вибір процесуального порядку розгляду адміністративних справ: чому це важливо? *Право.ua*. 2023. № 3. С. 24-32. URL : http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2023-3/Pravo_ua_2023_3_024.pdf.

88. Палій Є. А. Характеристика публічно-правових спорів, які вирішуються у спрощеному провадженні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 1. С. 84-88. URL : <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2019/06/18.pdf>.
89. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / відп. ред. О. Ф. Андрійко. Київ, 2003. 208 с.
90. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. Київ : Конус-Ю, 2007. 272 с.
91. Писаренко Н. Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1 (11). С. 269-276.
92. Писаренко Н. Б. До питання про сутність адміністративного процесу. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 141-145. URL : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko_13.pdf.
93. Поворознюк М. І. Адміністративний позов у системі засобів захисту прав громадянина у сфері публічно-правових відносин. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 137-145.
94. Поворознюк М. І. Ознаки позовного провадження як процесуальної сфери реалізації права на захист в адміністративному суді. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 161-164.
95. Положення про підготовку та періодичне навчання суддів у Національній школі суддів України, затверджене наказом Національної школи суддів України від 6 липня 2017 року № 26 (зі змінами). URL : <http://nsj.gov.ua/training/judges/news3nakazi/>.
96. Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 17 серпня 2021 року № 1845/0/15-21. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text>.
97. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 28 лютого 2018 року у справі № 800/284/17. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/72525458>.

98. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 жовтня 2018 року в справі № 9901/415/18. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77313076>.
99. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 202/4494/16-ц. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/77720972>.
100. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 листопада 2018 року у справі № 757/70264/17-ц. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78011463>.
101. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18 грудня 2018 року в справі № 9901/657/18. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977396>.
102. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 січня 2019 року у справі № 755/10947/17. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/79834955>.
103. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 8 червня 2022 року у справі № 2-591/11. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/105110382>.
104. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 9 червня 2022 року (провадження № 11-84сап21). URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/105301898>.
105. Постанова Верховного Суду від 19 грудня 2019 року у справі № 640/18911/18. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/86460276>.
106. Постанова Верховного Суду від 3 лютого 2020 року у справі № 826/16737/18. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87329968>.
107. Постанова Верховного Суду від 28 квітня 2020 року у справі № 640/22160/19. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/88960134>.
108. Постанова Верховного Суду від 4 червня 2020 року у справі № 640/17721/19. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/89675112>.
109. Постанова Верховного Суду від 06 серпня 2020 року у справі № 640/587/19. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/90804449>.
110. Постанова Верховного Суду від 14 вересня 2020 року у справі № 855/30/20. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/91504186>.
111. Постанова Верховного Суду від 17 вересня 2020 року у справі № 300/64/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/91603459>.
112. Постанова Верховного Суду від 20 жовтня 2020 року у справі № 640/7239/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/92300842>.

113. Постанова Верховного Суду від 29 жовтня 2020 року у справі № 826/10005/18. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/92551417>.
114. Постанова Верховного Суду від 26 листопада 2020 року у справі № 480/1117/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/93119425>.
115. Постанова Верховного Суду від 22 січня 2021 року у справі № 640/11869/20. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/94327937>.
116. Постанова Верховного Суду від 25 січня 2021 року у справі № 855/10/21. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/94362653>.
117. Постанова Верховного Суду від 08 квітня 2021 року у справі № 640/10536/19. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/96112626>.
118. Постанова Верховного Суду від 21 квітня 2021 року у справі 640/8411/19. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/96420579>.
119. Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2021 року у справі № 600/2864/20-а. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/96464036>.
120. Постанова Верховного Суду від 14 червня 2021 року у справі № 160/12521/19. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/97628309>.
121. Постанова Верховного Суду від 28 липня 2021 року у справі № 340/1901/20. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/98614941>.
122. Постанова Верховного Суду від 11 серпня 2021 року у справі № 420/14069/20. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/98987864>.
123. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 серпня 2021 року у справі № 480/4146/20. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/99182522>.
124. Постанова Верховного Суду від 7 жовтня 2021 року у справі № 640/23517/20. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/100189697>.
125. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 жовтня 2021 року у справі № 200/6491/20-а. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100512567>.
126. Постанова Верховного Суду від 4 листопада 2021 року у справі № 640/12558/19. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/100972965>.

127. Постанова Верховного Суду від 27 січня 2022 року у справі № 640/23300/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/103034666>.
128. Постанова Верховного Суду від 20 травня 2022 року у справі № 1600/9717/21. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/104400888>.
129. Постанова Верховного Суду від 26 травня 2022 року у справі № 280/4678/20. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/104487753>.
130. Постанова Верховного Суду від 30 червня 2022 року у справі № 640/27145/20. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/105025353>.
131. Постанова Верховного Суду від 11 липня 2022 року у справі № 640/11562/20. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/105179076>.
132. Постанова Верховного Суду від 21 липня 2022 року у справі № 826/11257/18. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/105358816>.
133. Постанова Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 520/16518/2020. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/106017551>.
134. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 6 березня 2019 року у справі № 819/641/18. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80486559>.
135. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 серпня 2019 року у справі № 1.380.2019.000536. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83782991>.
136. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 листопада 2019 у справі № 300/1285/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85999707>.
137. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 7 вересня 2021 року у справі № 120/8585/20-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/99625982>.
138. Постанова Пленуму ВАСУ від 1 листопада 2013 року «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13>.
139. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 року № 1559-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>.

140. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
141. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147%D0%B0-19#Text>.
142. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації»: Закон України від 27 березня 2014 року № 1170-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1170-18#Text>.
143. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 року № 5404-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5404-17#Text>.
144. 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. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2756-17#Text>.
145. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4054-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4054-17#Text>.
146. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб: Закон України від 12 травня 2022 року № 2257-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#n17>.
147. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон України від 9 квітня 2014 року № 1193-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1193-18#Text>.
148. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності: Закон України від 13 травня 2020 року № 590-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-20#Text>.
149. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-

1991 років: Закон України від 13 березня 2018 року № 2325-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2325-19#Text>.

150. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» про додаткові способи інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах військового чи надзвичайного стану: Закон України від 27 липня 2022 року № 2461-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2461-20#Text>.

151. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. *Голос України*. 29.06.2016. № 118.

152. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 3 листопада 2022 року № 2710-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>.

153. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

154. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

155. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.

156. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

157. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

158. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 року № 114. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13#Text>.

159. Про Концепцію судово-правової реформи: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>.

160. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
161. Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 30 червня 1987 року. URL : https://shron1.chtyvo.org.ua/Nove_zhyttia_Brovary/1987_N103_7390.pdf
162. Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 2 листопада 1989 року № 719-I. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z071900.html.
163. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.
164. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
165. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років: Закон України від 17 квітня 1991 року № 962-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text>.
166. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.
167. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
168. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/231/2021>.
169. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>.
170. Про судоустрій України (втратив чинність): Закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text>.

171. Про судоустрій і статус суддів (втратив чинність): Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text>.
172. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
173. Пухтецька А. А. Актуальні питання тлумачення та застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету*. 2009. № 1. С. 116-125.
174. Рекомендація № R (80) 2 стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень: прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р. *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права* : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. С. 438-441.
175. Рекомендація R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14 травня 1981 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133#Text.
176. Рекомендація REC (2004) 20 щодо судового перегляду адміністративних актів: прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 15 грудня 2004 р. *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права* : навч. посіб. ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. С. 552–555.
177. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 30 серпня 2021 року у справі № 160/4983/21. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/100057865>.
178. Рішення Європейського суду з прав людини від 23 жовтня 1996 року у справі «Levages Prestations Services v. France», заява № 51/1995/557/643. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf.
179. Рішення Європейського суду з прав людини від 19 грудня 1997 року у справі «Brualla Gomez de la Torre v. Spain», заява № 26737/95. URL : <file:///C:/Users/u01-salo/Downloads/002-7765.pdf>.
180. Рішення Європейського суду з прав людини від 28 листопада 1999 року у справі «Брумареску проти Румунії» (Brumarescu v. Romania), заява № 28342/95. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/SO2355>.

181. Рішення Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 року у справі «Салов проти України», заява № 65518/01. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_428#Text.
182. Рішення Європейського суду з прав людини від 20 липня 2007 року у справі «Сокурєнко і Стригун проти України», заяви № 29458/04 та № 29465/04. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115#Text.
183. Рішення Європейського суду з прав людини від 14 жовтня 2010 року у справі «Щокін проти України», заяви № 23759/03 та № 37943/06. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858.
184. Рішення Європейського суду з прав людини від 21 жовтня 2010 року у справі ««Дія-97» проти України», заява № 19164/04. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_932#Text.
185. Рішення Європейського суду з прав людини від 28 жовтня 2010 року у справі «Трофимчук проти України», заява № 4241/03. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_846#Text.
186. Рішення Європейського суду з прав людини від 7 липня 2011 року у справі «Серков проти України», заява № 39766/05. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/SOO00264>.
187. Рішення Європейського суду з прав людини від 9 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України», заява № 21722/11. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text.
188. Рішення Європейського суду з прав людини від 11 квітня 2013 року у справі «Веренцов проти України», заява № 20372/11. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text.
189. Рішення Європейського суду з прав людини від 3 липня 2014 року у справі «Мала проти України», заява № 4436/07. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a23#Text.
190. Рішення Європейського суду з прав людини від 27 червня 2017 року у справі «Лазаренко та інші проти України», заява № 70329/12 та 5 інших заяв. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c40#Text.

191. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Тудор Тудор проти Румунії» («*Tudor Tudor v. Romania*»), заява № 63252/00, пункти 98-99. URL : <https://www.echr.com.ua/translation/pres-reliz-vidanij-sekretarem-sudu-yespl-315-2017-24-10-2017/>
192. Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>.
193. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.
194. Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text>.
195. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11#Text>.
196. Савчук М. Зразкове судочинство: типові та зразкові справи за новим КАСУ. *Юридична газета online*. 2017. URL : <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html>.

197. Сало П. І. Вплив спеціально-дозвільного принципу на обрання судом форми адміністративного судочинства для розгляду і вирішення адміністративних справ. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю з дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова* (м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. 2023. С. 466-469.
198. Сало П. І. До питання порядку судового розгляду окремих категорій податкових спорів. *Податкові спори в адміністративному судочинстві : збірник тез доповідей П'ятої Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики»* (м. Київ, 4-5 липня 2022 р.). Київ : Компанія «ВАІТЕ». 2022. С. 122-125.
199. Сало П. І. Порядок розгляду адміністративними судами спорів, що виникають з відносин публічної служб. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи : збірник тез міжнародної науково-практичної конференції* (м. Хмельницький, 11 лютого 2022 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. 2022. С. 83-86.
200. Сало П. І. Порядок розгляду судом окремих категорій адміністративних справ незначної складності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2022. Т. 9. № 3 (35). С. 214-222.
201. Сало П. І. Процесуальні правила обрання форм адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ. *Слово Національної школи суддів України*. 2022. № 1-2 (38-39). С. 129-141.
202. Сало П. І. Спосіб реалізації та межі судового розсуду під час обрання спрощених форм провадження в адміністративному судочинстві. *Науковий юридичний журнал «Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса»*. 2023. № 1. Том 2. С. 100-115.

203. Сало П. І. Спрощений порядок розгляду адміністративних справ в Україні: історичний шлях розвитку та сучасний стан. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. № 101. С. 40-50.
204. Селіванов А. О. Верховенство права в конституційному правосудді: аналіз конституційної юрисдикції. Київ, Харків : АПН України, 2006. 400 с.
205. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ : Алерта, 2011. 489 с.
206. Скочияс-Павлів О. В., Сало П. І. Особливості судового розгляду адміністративних спорів, що виникають з відносин публічної служби. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2022. Т. 33 (72). № 2. С. 15-19.
207. Скочияс-Павлів О. В., Сало П. І. Проблемні питання судового розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 75, т. 1. С. 285-292.
208. Смокович М. Адміністративне судочинство як елемент конституційного ладу. *Юридична Україна*. 2011. № 9. С. 23-28.
209. Смокович М. Судова влада: місце в суспільстві та судовий контроль. *Юридична Україна*. 2012. № 10. С. 99-107.
210. Сопейко Л. Напрями розвитку інституту спрощеного позовного провадження. *Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал*. 2019. № 7. С. 15-19. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/7/4.pdf>
211. Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практичний посібник. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.
212. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Фірма «Консум», 2003. 464 с. URL : https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT//MONOGRAFII_2011/STEFANYK_2003.pdf.
213. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39-46.

214. Тильчик В. В. Розвиток та динаміка процесуальної форми вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 132-136. URL : http://apnl.dnu.in.ua/5_2019/29.pdf.
215. Узагальнення судової практики Восьмого апеляційного адміністративного суду щодо питань, пов'язаних із окремими формами адміністративного судочинства (ст. 12 КАС України) за період з 1 січня 2019 року до 31 травня 2020 року. URL : https://8aa.court.gov.ua/sud4857/inshe/analitika_uzagaln_2020.
216. Ухвала Верховного Суду від 23 березня 2018 року у справі № 810/4404/16. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72965522>.
217. Ухвала Верховного Суду від 3 жовтня 2019 року у справі № 160/75/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84745841>.
218. Ухвала Верховного Суду від 4 лютого 2021 року у справі № 120/3657/20-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/94643455>.
219. Ухвала Верховного Суду від 18 березня 2021 року у справі № 120/3458/20-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/95616034>.
220. Ухвала Верховного Суду від 30 березня 2021 року у справі № 520/6193/20. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/95904661>.
221. Ухвала Верховного Суду від 23 грудня 2021 року у справі № 420/352/21. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/102220635>.
222. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 8 вересня 2022 у справі № 120/9683/21-а. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/106141174>.
223. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 4 жовтня 2022 року у справі № 640/17282/21. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/106598375>.
224. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 18 квітня 2012 року у справі № 2а/0270/1768/12. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/23549155>.
225. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 17 березня 2015 року у справі № 802/471/15-а. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/48246330>.

226. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 1 квітня 2019 року у справі № 120/944/19-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80831931>.
227. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 24 жовтня 2019 року у справі № 120/3120/19-а. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85219593>.
228. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 22 жовтня 2021 у справі № 120/13543/21-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/100502245>.
229. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 1 листопада 2021 року у справі № 120/14085/21-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/100709870>.
230. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 26 січня 2022 року у справі № 120/19536/21-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/103004690>.
231. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 21 квітня 2022 року у справі № 120/3426/22. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/104036188>.
232. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 25 липня 2022 року у справі № 120/4522/22. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/105415833>.
233. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 16 листопада 2022 року у справі № 120/9386/22. URL : <https://reestr.court.gov.ua/Review/107324480>.
234. Ухвала Восьмого апеляційного адміністративного суду від 11 грудня 2019 року у справі № 140/2584/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86274534>.
235. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 9 жовтня 2020 року у справі № 160/10089/20. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/92155935>.
236. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 22 серпня 2019 року у справі № 200/7865/19-а. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83827963>.
237. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду від 12 серпня 2021 року у справі № 240/11041/21. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98939203>.
238. Ухвала Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 4 листопада 2021 року у справі № 300/5149/21. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/100818730>.
239. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 25 липня 2019 року у справі № 1.380.2019.003365. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83237151>.

240. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 20 серпня 2021 року у справі № 380/9598/21. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/99116166>.
241. Ухвала Луганського окружного адміністративного суду від 25 листопада 2021 року у справі № 360/4967/21. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/101392210>.
242. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 14 грудня 2020 року у справі № 420/11337/20. URL : <http://reustr.court.gov.ua/Review/93500840>.
243. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 2 березня 2017 року у справі № 826/3102/17. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/65080223>.
244. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 20 червня 2018 року у справі № 826/9174/18. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/74878561>.
245. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 21 січня 2021 року у справі № 640/7926/20. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/94345223>.
246. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 9 вересня 2021 року у справі № 640/24270/21. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/99480205>.
247. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 27 січня 2015 року у справі № 817/136/15. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/44709196>.
248. Ухвала Сумського окружного адміністративного суду від 10 грудня 2019 року у справі № 480/3950/19. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/86234351>.
249. Ухвала Хмельницького міськрайонного суду від 24 березня 2017 року у справі № 686/4091/17. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/66134121>.
250. Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 3 грудня 2021 року у справі № 600/5941/21-а. URL : <http://reustr.court.gov.ua/Review/101602441>.
251. Ухвала Чернігівського окружного адміністративного суду від 18 травня 2021 року у справі № 620/4290/21. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/96971585>.
252. Ухвала Шевченківського районного суду м. Запоріжжя від 29 березня 2016 року у справі № 336/1351/16-а. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/56833886>.
253. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : наук.-метод. пос. для суддів. 2-ге вид. випр., доп. Київ, 2015. 128 с.

254. Ханова Р., Барікова А. Тлумачення та практичне застосування в судовій практиці критерію подібності при відступі від усталеної судової практики Верховного Суду. *Судово-юридична газета*. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/179060-tlumachennya-ta-praktichne-zastosuvannya-v-sudo/viy-praktitsi-kriteriyu-podibnosti-pri-vidstupi-vid-ustalenoji-sudovoyi-praktiki-verkhovnogo-sudu>.
255. Цивільний процесуальний кодекс України. 1963. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1501-06>.
256. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
257. Цит. за: Ківалов С. В. Процесуальні форми у діяльності адміністративних судів: правова природа і правове регулювання. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наук. праць*. Одеса: Юрид. л-ра, 2012. Вип. 65 / НУ «ОЮА». С. 7-20. URL : <http://hdl.handle.net/11300/5674>.
258. Цит. за: Ковалів М. В., Єсімов С. С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. № 18. С. 32. URL : <http://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/3104>.
259. Цит. за: Короед С. О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право*. 2017. № 3. С. 12.
260. Цит. за: Писаренко Н. Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1 (11). С. 269-276.
261. Черникова А. О. Проблемні питання диференціації процесуальної форми адміністративного судочинства України та шляхи їх вирішення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 57-63.
262. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відповід. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ : К.І.С., 2009. 552 с.

263. Штайнкюлер М. Захист прав людини та адміністративне судочинство. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. мат. міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 1-2 жовтня 2015 р.) / за заг. ред О. М. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 34-39.
264. Шумило М. Юрисдикція суду щодо спорів у сфері праці: практика Великої Палати Верховного Суду. *Судово-юридична газета*. 2020. URL : <https://bit.ly/2A0bhwp>.
265. Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга. *Право України*. 2003. № 8. С. 52-55.
266. Mikhailina T., Zharovska I., Bohiv Y., Kovalchuk O., Romtsiv O. Discriminatory manifestations in the context of transhumanism: socio-legal aspect // *Cuestiones Políticas*. 2022. Vol. 40, № 75. P. 808-823.
267. Bortnyk N. P., Zharovska I., Lisna I., Valetska O., Panfilova T. Judicial practice of protecting human rights: problems of the rule of law in a postmodern society // *Postmodern Openings*. 2021. Vol. 12, iss. 1. P. 102-114.
268. Kolomoiets T., Kolpakov V. Legal Identificatino of Administrtive Procedure. *Право України*. 2019. № 4. С. 14-26.
269. Nehodchenko O. V., Korniienko M. V., Blinova H. O. The theoretical and legal framework of information provision for administrative legal proceedings in Ukraine. *Administrative law and administrative-procedural law: origins, achievements and prospects of development : collective monograph*. Riga : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 33-45.
270. Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren.(Verwaltungs/verfahrensgesetz, VwVG) / vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Juli 2022). URL : https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737_757_755/de/
271. Cananea G. Della. Administrative Courts in Europe: Common Trends and Requirements. *European Review of Public Law*. 2018. Vol. 30, No. 3 (109). 47 p.
272. Craig Paul. EU Administrative law. European Parliament, Brussels, 2010. 22 p. URL : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT\(2010\)432745_EN.pdf/](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432745/IPOL-JURI_NT(2010)432745_EN.pdf/).

273. Halliday S., Scott S. Administrative Justice. The Oxford Handbook of Empirical Legal Research / Peter Cane, Herbert Kritzer, eds. Oxford : Oxford University Press, 2010. 31 p. URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1465281.
274. Handbook For Monitoring Administrative Justice. Folke Bernadotte Academy and Office for Democratic Institutions and Human Rights. Warsaw, 2013. 127 p. URL : <https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/105271.pdf>.
275. Harlow C., Rawlings R. Process and procedure in EU Administration. Bloomsbury Publishing, 2014. 309 p. URL : https://books.google.com.ua/books/about/Process_and_Procedure_in_EU_Administrati.html?id=zzLvBQAAQBAJ&redir_esc=y.
276. Held M. The Development of the Administrative Court Systems in Transition Countries. *HKJU-CCPA*. 2022. № 22(2). P. 209-236. URL : <https://hrcak.srce.hr/file/406413>.
277. Flavier H., Froger Ch. Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism. *BRICS Law Journal*. 2016. Vol. 3 (2). P. 80-111. URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2903077.
278. Jean Paul de Jorio. The Administrative justice system. Public Law and Administrative Law in the Italian Legal system. *Collected essays*. 2019. Jovene. P. 81-95.
279. Koenig Ch. Vorlesung allgemeines Verwaltungsrecht einschließlich Verwaltungsprozessrecht Teil I Verwaltungsverfahrenrecht Sommersemester 2019. URL : www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Koenig/Materialien_2019_SS/VL_Skript_SS_2019_Teil_I_VerwaltungsverfahrenR.pdf.
280. Leithoff R. Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany. *Hrvatska Javna Uprava*, god. 6. 2006. No. 3. P. 23-34. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/33276343.pdf>.
281. Longley D., Rhoda J. Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law. *Faculty of Law, The University of Sheffield*. 2009. 297 p. URL : <https://dokumen.pub/administrative-justice-central-issues-in-uk-and-european-administrative-law-1nbsped-1859413420-9781859413425.html>
282. Nason S. Administrative Justice in Wales: a new egalitarianism? *Journal of Social Welfare and Family Law*. 2017. Vol. 39. P. 115-135. URL : www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09649069.2016.1272793?scroll=top&needAccess=true&role=tab.

283. Rose-Ackerman S., Lindseth P. L., Emerson B. *Comparative Administrative Law / Second Edition*. Edward Elgar Publishing, 2017. 723 p.
284. Szente Z. *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European comparison*. Routledge, 2016. 417 p. URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2839823.
285. Tomlinson J. The grammar of administrative justice values. *Journal of Social Welfare and Family Law*. 2017. P. 1-14. URL : <https://eprints.whiterose.ac.uk/123918/3/Final%20draft%20-%20The%20values%20of%20administrative%20justice%20-%20Joe%20Tomlinson%20.pdf>.
286. Zrvandyan A. *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*. Folke Bernadotte Academy, 2016. 141 p. URL : <https://rm.coe.int/16807001c6>.

ДОДАТКИ

Додаток А

Проект Закону України

«Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення та оптимізації здійснення адміністративного судочинства»

З метою вдосконалення та оптимізації здійснення адміністративного судочинства в Україні, усунення існуючих у законодавстві про адміністративне судочинство колізій, технічних та логічних неузгодженостей, Верховна Рада України **постановляє**:

I. Внести до Кодексу адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., №№ 35-37, ст. 446) такі зміни:

1. У статті 12:

пункт 2 частини четвертої викласти у такій редакції:

«2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім випадків, визначених статтею 263 цього Кодексу;»;

пункт 4 частини четвертої викласти у такій редакції:

«4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує: для юридичних осіб – п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – двісті п'ятдесят розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;»;

пункт 1 частини шостої статті 12 виключити;

пункт 11 частини шостої викласти у такій редакції:

«11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України, передбачені пунктом 3 частини першої статті 20 цього Кодексу.».

У статті 257:

частину третю доповнити пунктом 8 такого змісту:

«8) пріоритет швидкого вирішення справи.»;

пункт другий частини четвертої викласти у такій редакції:

«2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім випадків, визначених статтею 263 цього Кодексу;»;

пункт четвертий частини четвертої викласти у такій редакції:

«4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує: для юридичних осіб – п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – двісті п'ятдесят розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;»;

доповнити частину четверту пунктами 5 та 6 такого змісту:

«5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;

б) щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою статті 266-1 цього Кодексу.».

У статті 266:

частину другу викласти у такій редакції:

«2. Адміністративні справи, зазначені у пунктах 1-3, 5 частини першої цієї статті, розглядаються Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів.».

У статті 311:

пункт 1 частини першої викласти у такій редакції:

«1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про апеляційний розгляд справи за їх участю;».

У статті 345:

пункт 1 частини першої викласти у такій редакції:

«1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про касаційний розгляд справи за їх участю;».

II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

до проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України з метою вдосконалення та оптимізації здійснення адміністративного судочинства»

Чинна редакція	Нова редакція
Кодекс адміністративного судочинства України	
<p>Стаття 12. Форми адміністративного судочинства.</p> <p>4. Виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах:</p> <p>2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;</p> <p>4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;</p>	<p>Стаття 12. Форми адміністративного судочинства.</p> <p>4. Виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах:</p> <p>2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім випадків, визначених статтею 263 цього Кодексу;</p> <p>4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує: для юридичних осіб – п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для</p>

<p>6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо:</p> <p>1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище;</p> <p>11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.</p>	<p>фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – двісті п'ятдесят розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;</p> <p>6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо:</p> <p>Виключити.</p> <p>11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України, визначені пунктом 3 частини першої статті 20 цього Кодексу.</p>
<p>Стаття 257. Справи, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження.</p> <p>3. При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує:</p> <p>1) значення справи для сторін;</p> <p>2) обраний позивачем спосіб захисту;</p>	<p>Стаття 257. Справи, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження.</p> <p>3. При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує:</p> <p>1) значення справи для сторін;</p> <p>2) обраний позивачем спосіб захисту;</p> <p>3) категорію та складність справи;</p>

<p>3) категорію та складність справи;</p> <p>4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;</p> <p>5) кількість сторін та інших учасників справи;</p> <p>6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;</p> <p>7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.</p>	<p>4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;</p> <p>5) кількість сторін та інших учасників справи;</p> <p>6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;</p> <p>7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження;</p>
<p>Пункт 8 відсутній</p>	<p>8) пріоритет швидкого вирішення справи.</p>
<p>4. За правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах:</p>	<p>4. За правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах:</p>
<p>1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;</p>	<p>1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;</p>
<p>2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;</p>	<p>2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім випадків,</p>

<p>3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;</p> <p>4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.</p> <p>Пункти 5 та 6 відсутні</p>	<p>визначених статтею 263 цього Кодексу;</p> <p>3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;</p> <p>4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує: для юридичних осіб – п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – двісті п'ятдесят розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;</p> <p>5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років";</p> <p>6) щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів</p>
--	--

	<p>та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою статті 266-1 цього Кодексу.</p>
<p>Стаття 266. Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, бездіяльності Кабінету Міністрів України.</p> <p>2. Адміністративні справи, зазначені у пунктах 1-3, 5 частини першої цієї статті, розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів.</p>	<p>Стаття 266. Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, бездіяльності Кабінету Міністрів України.</p> <p>2. Адміністративні справи, зазначені у пунктах 1-3, 5 частини першої цієї статті, розглядаються Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів.</p>
<p>Стаття 311. Апеляційний розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.</p> <p>1. Суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу</p>	<p>Стаття 311. Апеляційний розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.</p> <p>1. Суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути</p>

<p>може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі:</p> <p>1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;</p>	<p>вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі:</p> <p>1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про апеляційний розгляд справи за їх участю;</p>
<p>Стаття 345. Касаційний розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.</p> <p>1. Суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі:</p> <p>1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про касаційний розгляд справи за їх участю;</p>	<p>Стаття 345. Касаційний розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.</p> <p>1. Суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі:</p> <p>1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про касаційний розгляд справи за їх участю;</p>

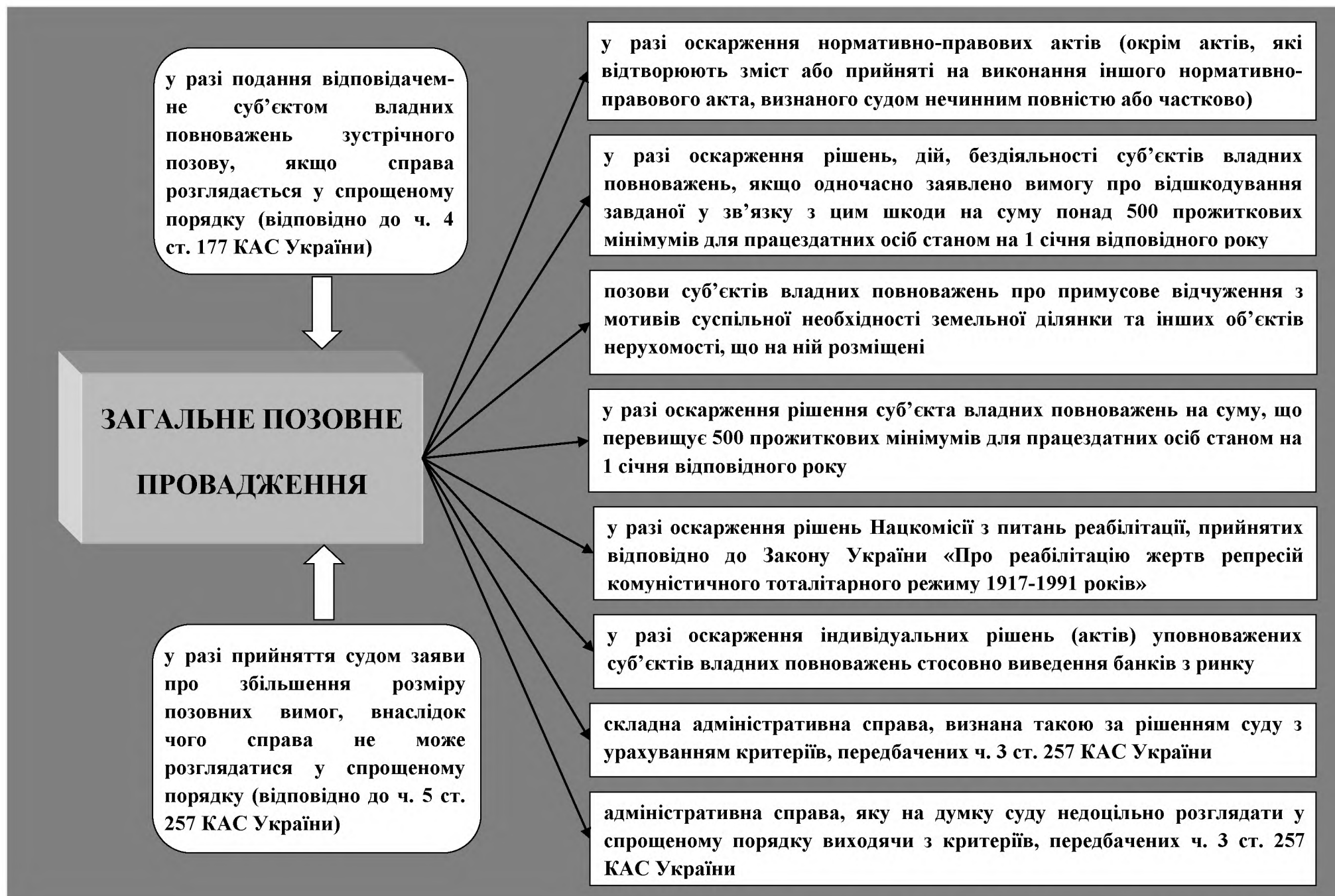
ІЛЮСТРАЦІЇ ДОПОМІЖНОГО ХАРАКТЕРУ

Таблиця 1.1 «Сфера дії загального позовного провадження»

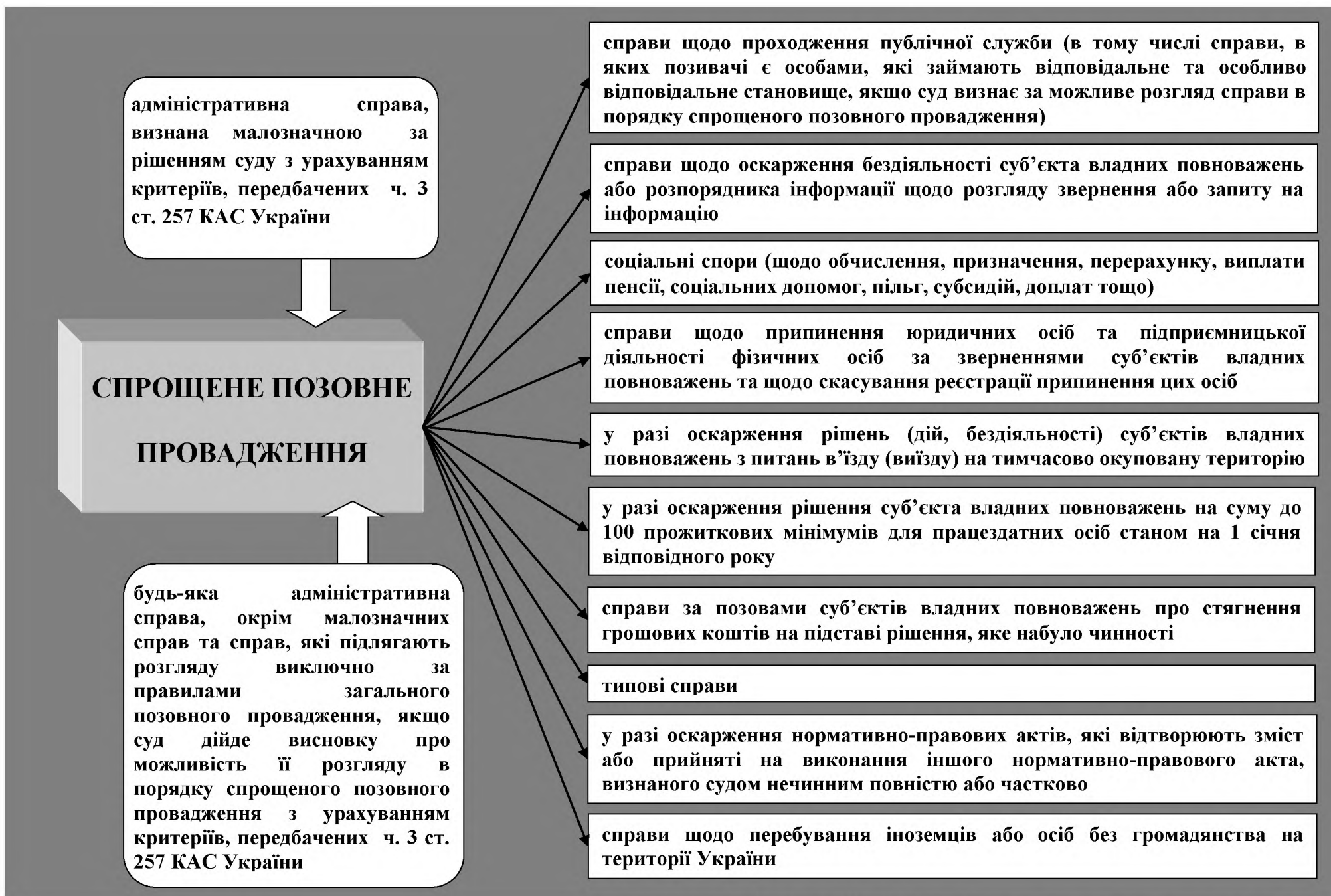
Таблиця 1.2 «Сфера дії спрощеного позовного провадження»

Схема 1.1 «Правила обрання форм адміністративного судочинства»

Рисунок 2.1 «Межі судової дискреції щодо обрання форм
адміністративного судочинства»



Таблиця 1.1 «Сфера дії загального позовного провадження»



Таблиця 1.2 «Сфера дії спрощеного позовного провадження»

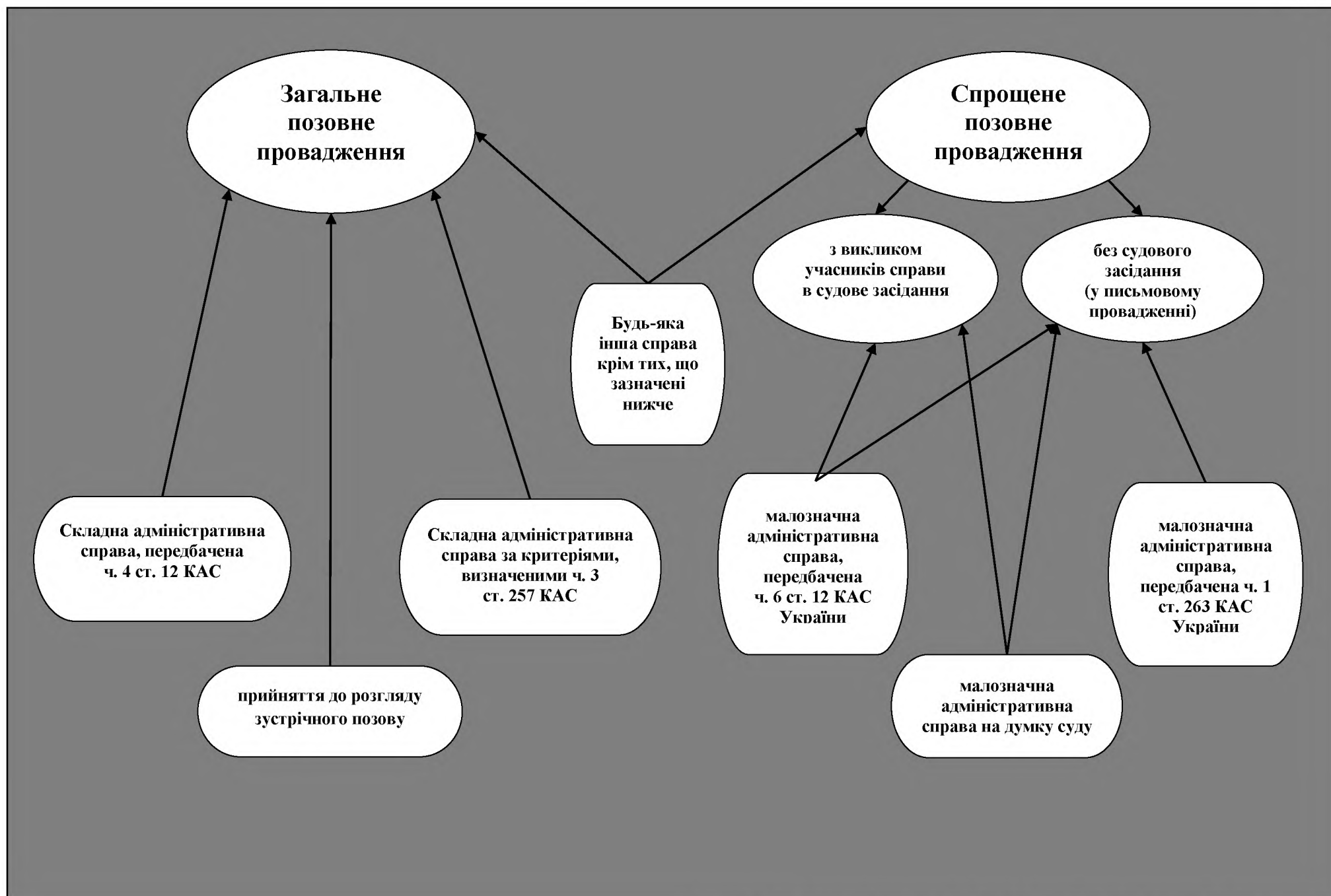


Схема 1.1 «Правила обрання форм адміністративного судочинства»



Рис. 2.1 «Межі судової дискреції щодо обрання форм адміністративного судочинства»

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:***в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Сало П. І. Спрощений порядок розгляду адміністративних справ в Україні: історичний шлях розвитку та сучасний стан. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. № 101. С. 40-50.
2. Скочиляс-Павлів О. В., Сало П. І. Особливості судового розгляду адміністративних спорів, що виникають з відносин публічної служби. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2022. Т. 33 (72). № 2. С. 15-19.
3. Сало П. І. Процесуальні правила обрання форм адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ. *Слово Національної школи суддів України*. 2022. № 1-2 (38-39). С. 129-141.
4. Сало П. І. Порядок розгляду судом окремих категорій адміністративних справ незначної складності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2022. Т. 9. № 3 (35). С. 214-222.
5. Скочиляс-Павлів О. В., Сало П. І. Проблемні питання судового розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 75. Т. 1. С. 285-292.
6. Сало П. І. Спосіб реалізації та межі судового розсуду під час обрання спрощених форм провадження в адміністративному судочинстві. *Науковий юридичний журнал «Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса»*. 2023. № 1. Том 2. С. 100-115.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Сало П. І. Особливості захисту права на доступ до публічної інформації в порядку адміністративного судочинства. *Інформаційне право: сучасні виклики і*

напрями розвитку: збірник тез міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 26 листопада 2021 р.). 2021. С. 90-94.

8. Сало П. І. Судовий контроль за правомірністю нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні*: збірник тез X Всеукраїнської науково-практичної конференції ((м. Хмельницький, 7 грудня 2021 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2021. С. 70-73.

9. Сало П. І. Порядок розгляду адміністративними судами спорів, що виникають з відносин публічної служби. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: збірник тез міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 11 лютого 2022 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 83-86.

10. Сало П. І. До питання порядку судового розгляду окремих категорій податкових спорів. *Податкові спори в адміністративному судочинстві*: збірник тез доповідей П'ятої Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 4-5 липня 2022 р.). Київ : «Компанія «ВАІТЕ»», 2022. С. 122-125.

11 Сало П. І. Діджиталізація судочинства як ефективний засіб полегшення доступу до суду. *Інформаційне право: сучасні виклики і напрямки розвитку*: збірник наукових праць за матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 25 листопада 2022 р.). 2022. С. 108-112.

12. Сало П. І. Вплив спеціально-дозвільного принципу на обрання судом форми адміністративного судочинства для розгляду і вирішення адміністративних справ. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю з дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.). Хмельницький :

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 466-469.

13. Сало П. І. Щодо форми адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ про застосування санкцій. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів: збірник тез III міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 5 травня 2023 р.) / відпов. за вип. проф. М. М. Бліхар. Київ : Комп'ютерний дизайн, 2023. С. 325-329.

які додатково відображають наукові результати дисертації:

14. Сало П. І. Заборона в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства одночасно з рішенням про їх примусове повернення в країну походження: правові аспекти та окремі питання, що виникають у судовій практиці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2015. № 1. С. 31-43.

15. Сало П. І. Адміністративне судочинство та необхідні зміни до нього крізь призму рішень Європейського суду з прав людини. *Слово Національної школи суддів України*. 2015. № 1 (10). С. 157-165.

Апробація результатів дисертації

№ з/п	Назва конференції	Тип конференції	Місце і дата проведення	Форма участі
1	Інформаційне право: сучасні виклики і напрями розвитку	Міжнародна науково-практична конференція	м. Львів, 26 листопада 2021 р.	очно (у режимі відеоконференції)
2	Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні	X Всеукраїнська науково-практична конференція	м. Хмельницький, 7 грудня 2021 р.	дистанційно
3	Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи	Міжнародна науково-практична конференція	м. Хмельницький, 11 лютого 2022 р.	дистанційно

4	Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики. Податкові спори в адміністративному судочинстві	V Міжнародна науково-практична конференція	м. Київ, 4-5 липня 2022 р.	очно (у режимі відеоконференції)
5	Інформаційне право: сучасні виклики і напрями розвитку	II Міжнародна науково-практична конференція	м. Львів, 25 листопада 2021 р.	очно (у режимі відеоконференції)
6	Правові засади організації та здійснення публічної влади	VI Міжнародна науково-практична конференція	м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.	дистанційно
7	Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів	III Міжнародна науково-практична конференція	м. Львів, 5 травня 2023 р.	очно (у режимі відеоконференції)

**МАТЕРІАЛИ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАДИ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ
ДИСЕРТАЦІЙНОЇ РОБОТИ**



ВІННИЦЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

вул. Брацлавська, 14, м. Вінниця, 21001, тел/факс (0432) 55-65-07, 55-15-18, 55-15-16
Web: www.voas.gov.ua e-mail: inbox@adm.vn.court.gov.ua
код ЄДРПОУ 34455243

«7» вересня 2023 року

Голові Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду
Смоковичу М. І.

01029, м. Київ,
вул. Князів Острозьких, 8, корп. 5

Шановний Михайле Івановичу!

Упродовж останніх декількох років мною, Салом Павлом Ігоровичем, суддею Вінницького окружного адміністративного суду та аспірантом Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», проводилося дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії (081 «Право») на тему: «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні».

Метою дослідження було розробити нові теоретичні положення та сформулювати науково-практичні рекомендації щодо удосконалення адміністративно-процесуального законодавства, яке регулює порядок розгляду і вирішення адміністративних справ в Україні.

Водночас досягнення вказаної мети передбачало виконання, зокрема, таких основних завдань:

- визначити підстави і умови розгляду адміністративних справ у загальному та спрощеному позовному провадженні;
- дослідити повноваження суду щодо обрання форм адміністративного судочинства та виявити проблемні аспекти їх реалізації;
- систематизувати та узагальнити писані і неписані правила, яких необхідно дотримуватись під час вибору процесуального порядку розгляду адміністративних справ;
- запропонувати напрями удосконалення законодавчого регулювання форм адміністративного судочинства в Україні.

Відтак в процесі дослідження було отримано науково-теоретичні результати, які мають вагоме значення не лише для науки, але й для правозастосовної діяльності, в тому числі діяльності адміністративних судів.

Приміром, розроблено універсальні правила, які дають можливість обрати правильну форму адміністративного судочинства для розгляду конкретної адміністративної справи між загальним або спрощеним позовним провадженням та між спрощеним позовним провадженням з викликом сторін у судове засідання або без виклику (у письмовому провадженні), як-от:

адміністративна справа, передбачена частиною четвертою статті 12 КАС України, – загальне позовне провадження;

складна адміністративна справа виходячи з критеріїв, визначених частиною третьою статті 257 КАС України, – загальне позовне провадження;

адміністративна справа незначної складності, передбачена частиною шостою статті 12 КАС України, – спрощене позовне провадження (з викликом учасників справи в судове засідання або без виклику);

адміністративна справа незначної складності, віднесена до таких справ за рішенням суду відповідно до пункту 10 частини шостої статті 12 КАС України, – спрощене позовне провадження (з викликом учасників справи в судове засідання або без виклику);

адміністративна справа незначної складності, передбачена частиною першою статті 263 КАС України, – спрощене позовне провадження без проведення судового засідання (у письмовому провадженні);

будь-яка інша адміністративна справа, яка не відноситься до складних адміністративних справ, до справ, які обов'язково повинні розглядатися в порядку загального позовного провадження та до адміністративних справ незначної складності, – загальне або спрощене позовне провадження, – на розсуд суду з урахуванням критеріїв, визначених частиною третьою статті 257 КАС України, та ін.

Більш детально з такими правилами та їх науково-практичним обґрунтуванням можна ознайомитися у статті під назвою: «Процесуальні правила обрання форм адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ» (*Слово Національної школи суддів України. 2022. № 1-2 (38-39). С. 129-141*) (додається).

Окрім того, за результатами проведеного дослідження доведено помилковість правової позиції, згідно з якою адміністративні справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, у яких позивачі є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження та повинні вирішуватися виключно за правилами загального позовного провадження. При цьому обґрунтовано іншу позицію, відповідно до якої при виборі форми адміністративного судочинства для розгляду справ щодо публічної служби за участю позивачів-службовців, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище, суд має право самостійно визначати порядок розгляду такої справи, беручи до уваги її складність, і може прийняти рішення про її розгляд та вирішення як за правилами загального, так і за правилами спрощеного позовного провадження.

З міркуваннями щодо наведеної вище проблематики можна ознайомитися у статті під назвою: «Проблемні питання судового розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби» (*Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 75, т. 1. С. 285-292*) (додається).

Також вперше на рівні дисертаційного дослідження спростовано поширену тезу про те, що розгляд адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження можливий лише за наявності відповідного клопотанням позивача. При цьому констатовано, що обрання форми адміністративного судочинства є прерогативою суду, яка не залежить від ініціативи учасників справи і обмежується лише імперативними приписами закону про обов'язковий розгляд справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження. Відтак суд може розглянути адміністративну справу у спрощеному порядку і без клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження. Відповідне клопотання є лише одним із способів вирішення судом питання про доцільність розгляду справи у спрощеному позовному провадженні, але його відсутність не перешкоджає можливості розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження за власним волевиявленням суду.

Авторська позиція щодо вказаного питання обґрунтована у статті під назвою: «Спосіб реалізації та межі судового розсуду під час обрання спрощених форм провадження в адміністративному судочинстві» (*Науковий юридичний журнал «Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса». № 1(2023). Том 2. С. 100-115*) (додається).

Особливої уваги заслуговують розроблені за результатами дослідження зміни та доповнення до КАС України, які покликані підвищити ефективність здійснення адміністративного судочинства та оптимізувати судовий адміністративний процес.

Відповідні пропозиції оформлені у підготовлений законопроект (додається) та мають на меті не лише наповнити зміст КАС України новими дієвими положеннями, але й усунути колізії та інші нормативні неузгодженості, що мають місце у законодавстві про адміністративне судочинство.

Актуальність такого законопроекту підсилюється прийнятим 24 серпня 2023 року законом про правотворчу діяльність, який надає Верховному Суду право звернутися до Верховної Ради України та Президента України з пропозицією щодо необхідності прийняття, внесення змін або припинення дії нормативно-правових актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою.

У разі необхідності, обґрунтування кожної із запропонованих у законопроекті змін та доповнень буде надано Верховному Суду додатково. Коротко лише зверну увагу на деякі з них.

Так, частину четверту статті 257 КАС рекомендується доповнити пунктами 5 та 6, аналогічними за своїм змістом до пунктів 5 та 6 частини четвертої статті 12. У такий спосіб буде усунуто очевидну неузгодженість між

положеннями частини четвертої статті 12, що закріплює категорії адміністративних справ, які повинні розглядатися винятково за правилами загального позовного провадження, і положеннями частини четвертої статті 257, що визначає категорії адміністративних справ, які не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

Крім того, якщо звернутись до положень частини третьої статті 257 КАС України, якою встановлено критерії, що підлягають врахуванню судом під час вибору форми адміністративного судочинства, можна побачити, що серед них немає такого, як пріоритет швидкого вирішення справи. Звідси випливає, що при вирішенні питання про розгляд адміністративної справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження суд узагалі не повинен враховувати цей критерій, хоча частиною другою статті 12 КАС України він виділяється як першочерговий для розгляду адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні. Відтак пропонується доповнити частину третю статті 257 КАС України таким додатковим критерієм, як пріоритет швидкого вирішення справи. Це не лише дозволить усунути зазначену вище невідповідність між окремими нормами Кодексу, але й буде сприяти правильному обранню судом виду позовного провадження для розгляду справ зі скороченими строками розгляду (наприклад справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної виконавчої служби (стаття 287)).

Ще одні пропонувані зміни полягають у виключенні пункту 1 з частини шостої статті 12 КАС України, після чого адміністративні справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби перестануть бути малозначними за визначенням. Це дозволить забезпечити позитивну гнучкість процесуального порядку вирішення цієї важливої категорії справ, оскільки суд на свій розсуд зможе обирати форму адміністративного судочинства для їх розгляду, зважаючи при цьому на індивідуальні особливості конкретного спору та враховуючи критерії вибору спрощеного або загального позовного провадження, передбачені частиною третьою статті 257. Водночас за чинним на сьогодні правовим регулюванням відповідні категорії адміністративних справ апріорі вважаються справами незначної складності, що зобов'язує здійснювати їх розгляд за правилами спрощеного позовного провадження. Однак такі (часто складні) справи, які до того ж стосуються захисту конституційного права на працю, далеко не завжди можливо вирішити в короткий строк за відсутності стадії підготовчого провадження та в умовах обмеженої дії окремих процесуальних інститутів при застосуванні спрощеного порядку розгляду справи (особливо яскраво ця проблема проявилася під час вирішення справ, пов'язаних зі звільненням прокурорів із займаних посад через непроходження ними атестації).

Вбачається за доцільне також змінити положення частини другої статті 266 КАС України шляхом виключення з її змісту вимогу про обов'язковий розгляд адміністративних справ, передбачених пунктами 1-3, 5 частини першої цієї статті, лише в порядку спрощеного позовного провадження. Такі зміни дозволять колегії суддів КАС ВС у кожній відповідній справі самостійно обирати форму адміністративного судочинства для її розгляду між спрощеним

(з викликом сторін в судове засідання або без виклику) та загальним позовним провадженням, беручи до уваги складність справи, характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників та інші обставини. Тим паче, що сам законодавець відносить ці справи до категорії складних адміністративних справ, текстуально закріпивши особливості здійснення провадження у цих справах в параграфі 1 глави 11 розділу II КАС України під назвою «Розгляд окремих категорій складних справ». Водночас складна адміністративна справа не може розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження, бо інакше це не буде узгоджуватися з метою загального позовного провадження, закріпленою у частині третій статті 12 КАС України, а також з іншими нормами КАС України, які зобов'язують суди здійснювати розгляд складних справ лише за правилами загального позовного провадження. Зрештою, на складність відповідних адміністративних справ додатково вказує та обставина, що в силу вимог частини другої статті 266 КАС України їх розгляд має здійснювати колегія у складі не менше п'яти суддів КАС ВС, тоді як за загальним правилом, установленим частиною шостою статті 33, адміністративні справи, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією з трьох суддів.

Інші запропоновані зміни та доповнення до КАС України теж покликані удосконалити та оптимізувати порядок здійснення адміністративного судочинства в Україні, а тому заслуговують на те, щоб були враховані.

Відтак прошу Вас оцінити отримані за результатами дисертаційного дослідження висновки, пропозиції та рекомендації і повідомити чи можуть вони бути корисними у діяльності Верховного Суду та інших адміністративних судів України, зокрема в цілях сприяння забезпеченню єдності та сталості судової практики.

Відповідь на звернення прошу надіслати за адресою: вул. Брацлавська, 14, м. Вінниця, 21001, Вінницький окружний адміністративний суд, з приміткою «особисто для судді Сала П.І.».

Додатки на 66 арк.

З повагою,

**суддя Вінницького окружного
адміністративного суду**



Павло Сало

ЗАТВЕРДЖУЮ
Голова Касаційного
адміністративного суду
у складі Верховного Суду



М. І. Смокович
М. І. Смокович

« » вересня 2023 року

упровадження результатів дисертаційного дослідження
Сала Павла Ігоровича на тему «Правова характеристика форм
адміністративного судочинства в Україні» в практичну діяльність
Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду

Комісія в складі:

судді Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, секретаря судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів, кандидата юридичних наук Ханової Р. Ф. (голова комісії);

судді Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, секретаря судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав, доктора філософії в галузі права Рибачука А. І.;

судді Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді, секретаря судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян, кандидата юридичних наук Мельник-Томенко Ж. М.

склали цей акт про те, що окремі висновки, практичні рекомендації та пропозиції, викладені в дисертаційному дослідженні Сала Павла Ігоровича на тему «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії (081 «Право»), покликані вдосконалити й оптимізувати порядок здійснення адміністративного судочинства в Україні, можуть бути використані в практичній діяльності Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду та інших адміністративних судів, зокрема з метою сприяння забезпеченню єдності та сталості судової практики.

Розроблені в дисертаційному дослідженні нові авторські теоретичні положення та сформульовані науково-практичні рекомендації, якими, зокрема, визначено підстави й умови розгляду адміністративних справ у загальному та спрощеному позовному провадженні, досліджено повноваження суду щодо обрання форм адміністративного судочинства та виявлено проблемні аспекти їх реалізації, систематизовано й узагальнено писані й неписані правила, яких потрібно дотримуватися під час вибору процесуального порядку розгляду адміністративних справ, були використані в практичній діяльності Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду під час розгляду й вирішення адміністративних справ.

Отже, дослідження Сала Павла Ігоровича має вагомим значення не лише для науки, а й для правозастосовної діяльності, зокрема діяльності адміністративних судів під час здійснення ними судочинства.

Суддя Верховного Суду
в Касаційному адміністративному суді,
кандидат юридичних наук, голова комісії

Раїса ХАНОВА

Суддя Верховного Суду
в Касаційному адміністративному суді,
доктор філософії в галузі права

Андрій РИБАЧУК

Суддя Верховного Суду
в Касаційному адміністративному суді,
кандидат юридичних наук

Жанна МЕЛЬНИК-ТОМЕНКО



ВІННИЦЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

вул. Брацлавська, 14, м. Вінниця, 21001, тел/факс (0432) 55-65-07, 55-15-18, 55-15-16
Web: www.voas.gov.ua e-mail: inbox@adm.vn.court.gov.ua
код ЄДРПОУ 34455243

«12» вересня 2023 року

Голові Комітету з питань правової
політики Верховної Ради України

Маслову Д. В.

01008, м. Київ,
вул. М. Грушевського, 5

Шановний Денисе Вячеславовичу!

Упродовж останніх декількох років мною, Салом Павлом Ігоровичем, суддею Вінницького окружного адміністративного суду та аспірантом Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», проводилося дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії (081 «Право») на тему: «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні».

Метою дослідження було розробити нові теоретичні положення та сформулювати науково-практичні рекомендації щодо удосконалення адміністративно-процесуального законодавства, яке регулює порядок розгляду і вирішення адміністративних справ в Україні.

Відтак одне з головних завдань, яке ставилося для реалізації вказаної мети, полягало у тому, щоб за результатами проведеного дослідження підготувати зміни та доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), покликані підвищити ефективність здійснення адміністративного судочинства та оптимізувати судовий адміністративний процес.

Зазначене завдання успішно виконане та втілене у підготовлений законопроект.

Важливо, що запропонованими змінами і доповненнями не лише пропонується наповнити зміст КАС України новими положеннями, але й також усунути колізії, технічні та логічні неузгодженості, що мають місце у чинному законодавстві про адміністративне судочинство.

Приміром, частину четверту статті 257 рекомендовано доповнити пунктами 5 та 6, аналогічними за своїм змістом до пунктів 5 та 6 частини четвертої статті 12. У такий спосіб буде усунуто очевидну неузгодженість між

положеннями частини четвертої статті 12, що закріплює категорії адміністративних справ, які повинні розглядатися винятково за правилами загального позовного провадження, і положеннями частини четвертої статті 257, що визначає категорії адміністративних справ, які не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

Причини виникнення указаної юридичної колізії обумовлюються тим, що спочатку Законом України від 13 березня 2018 року № 2325-VIII, а згодом і Законом України від 13 травня 2020 року № 590-IX частину четверту статті 12 КАС України було доповнено пунктами 5 і 6 та передбачено нові публічно-правові спори, які повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження. Разом з тим відповідні зміни не були внесені до частини четвертої статті 257 КАС України, внаслідок чого й виникла невідповідність між нормами Кодексу, які регулюють одне й теж процесуальне питання. Водночас усунення цієї колізії можливе шляхом доповнення частини четвертої статті 257 КАС України пунктами 5 та 6, ідентичними за змістом із пунктами 5 та 6 частини четвертої статті 12 КАС України.

Крім того, якщо звернутись до положень частини третьої статті 257 КАС України, якою встановлено критерії, що підлягають врахуванню судом під час вибору форми адміністративного судочинства, можна зауважити, що серед них немає такого, як пріоритет швидкого вирішення справи. Звідси випливає, що при вирішенні питання про розгляд адміністративної справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження суд узагалі не повинен враховувати цей критерій, хоча частиною другою статті 12 КАС України він виділяється як першочерговий для розгляду адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні.

Це дає підстави говорити про існування певної неузгодженості між відповідними нормами Кодексу, оскільки положення частини третьої статті 257 фактично нівелюють сутнісний зміст частини другої статті 12, яка визначає мету (призначення) спрощеного позовного провадження як однієї з форм адміністративного судочинства.

З огляду на викладене доцільним є внесення змін до частини третьої статті 257 КАС України шляхом її доповнення таким додатковим критерієм, як пріоритет швидкого вирішення справи. Це не лише дозволить усунути вищезазначену невідповідність між окремими нормами Кодексу, але й буде сприяти правильному обранню судом виду позовного провадження для розгляду справ зі скороченими строками розгляду. Наприклад, справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної виконавчої служби (стаття 287), які мають бути розглянуті протягом 10 днів з дня відкриття провадження у справі, але для розгляду яких законодавець не встановлює форми здійснення судочинства, залишаючи це питання на вирішення суду.

Крім того, потребує зміни також редакція пункту 4 частини четвертої статті 12 та пункту 4 частини четвертої статті 257 КАС України – шляхом диференціювання позивачів на юридичних осіб та фізичних осіб (фізичних осіб-підприємців) і встановлення за цієї ознакою різних сум стягнення грошових коштів, як обов'язкової умови для розгляду адміністративної справи

лише за правилами загального позовного провадження. Необхідність таких змін обумовлюється несправедливим підходом до визначення «майнового бар'єру» в цілях для розгляду адміністративної справи виключно за правилами загального позовного провадження. Адже такий «майновий бар'єр» при оскарженні рішенні суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення з грошових коштів, є однаковим як для юридичних, так і для фізичних осіб, у зв'язку з чим через надмірно високу ціну позову відповідні процесуальні норми фактично неможливо застосувати до справ за позовами фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Водночас це дає підстави говорити про недотримання принципу рівності усіх учасників судового процесу перед законом, який належить до основних засад адміністративного судочинства.

Ще одні запропоновані зміни стосуються виключення пункту 1 з частини шостої статті 12 КАС України, у зв'язку з чим адміністративні справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби перестануть бути малозначними за визначенням. Це дозволить забезпечити позитивну гнучкість процесуального порядку вирішення цієї важливої категорії справ, оскільки суд на свій розсуд зможе обирати форму адміністративного судочинства для їх розгляду, зважаючи при цьому на індивідуальні особливості конкретного спору та враховуючи критерії вибору спрощеного або загального позовного провадження, передбачені частиною третьою статті 257. Водночас за чинним на сьогодні правовим регулювання відповідні категорії адміністративних справ апріорі вважаються справами незначної складності, що зобов'язує здійснювати їх розгляд за правилами спрощеного позовного провадження. Однак такі (часто складні) справи, які до того ж стосуються захисту конституційного права на працю, далеко не завжди можливо вирішити в короткий строк за відсутності стадії підготовчого провадження та в умовах обмеженої дії окремих процесуальних інститутів при застосуванні спрощеного порядку розгляду справи.

Варто відкоригувати і положення частини другої статті 266 КАС України шляхом виключення з її змісту вимоги про обов'язковий розгляд адміністративних справ, передбачених пунктами 1-3, 5 частини першої цієї статті, лише в порядку спрощеного позовного провадження. Такі зміни дозволять колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у кожній відповідній справі самостійно обирати форму адміністративного судочинства для її розгляду між спрощеним (з викликом сторін в судове засідання або без виклику) та загальним позовним провадженням, беручи до уваги складність справи, характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників та інші обставини.

Необхідність внесення зазначених змін обґрунтовується тим, що справи, передбачені пунктами 1-3, 5 частини першої статті 266 КАС України, стосуються публічно-правових спорів, які виникають у значущих сферах суспільно-політичного життя та з приводу законності рішень, дій та бездіяльності глави держави і таких конституційних органів, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя. Тобто, відповідні

справи в принципі не можуть вважатися справами незначної складності в усіх без винятку випадках, тоді як для їх розгляду та вирішення Верховним Судом встановлено саме спрощене позовне провадження, призначене, перш за все, для вирішення малозначних справ.

Тим паче, що сам законодавець відніс ці справи до категорії складних адміністративних справ, текстуально закріпивши особливості здійснення провадження у цих справах в параграфі 1 глави 11 розділу II КАС України під назвою «Розгляд окремих категорій складних справ». Водночас складна адміністративна справа не може розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження, бо інакше це не буде узгоджуватися з метою загального позовного провадження, закріпленою у частині третій статті 12 КАС України, а також з іншими нормами КАС України, які зобов'язують суди здійснювати розгляд складних справ лише за правилами загального позовного провадження.

Зрештою, на складність відповідних адміністративних справ додатково вказує та обставина, що в силу вимог частини другої статті 266 КАС України їх розгляд має здійснювати колегія у складі не менше п'яти суддів КАС ВС, тоді як за загальним правилом, установленим частиною шостою статті 33, адміністративні справи, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією з трьох суддів. Ба більше, вимога про неординарний (розширений) кількісний склад суддів для розгляду цієї категорії справ дає також підстави для застосування положень частини другої статті 33 КАС України, яка фактично забороняє таким складом суду розглядати справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Інші запропоновані зміни та доповнення до КАС України з метою вдосконалення та оптимізації здійснення адміністративного судочинства в Україні наведені у відповідному законопроекті, який додається до цього листа.

Водночас з детальним теоретичним та практичним обґрунтуванням доцільності внесення запропонованих змін і доповнень можна ознайомитися у авторських наукових статтях та тезах доповідей щодо цієї проблематики, які для зручності ознайомлення також додаються до цього листа.

Враховуючи вищевикладене, прошу Вас оцінити напрацьовані за результатами дисертаційного дослідження зміни і доповнення до чинного процесуального законодавства з питань здійснення адміністративного судочинства та повідомити, наскільки вони є прийнятними та чи можуть бути враховані Комітетом у законотворчій діяльності.

Відповідь на звернення прошу надіслати за адресою: вул. Брацлавська, 14, м. Вінниця, 21001, Вінницький окружний адміністративний суд, з приміткою «особисто для судді Сала П.І.».

Додатки на 34 арк.

З повагою,

суддя Вінницького окружного
адміністративного суду



Павло Сало



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

№ 0426/16-2023/219088 (1341808)

" 5 " лютого 2023 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження Сала Павла Ігоровича у законотворчу діяльність

Комісія у складі: Заступника Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, голови підкомітету з цивільного та адміністративного законодавства Калаура І. Р., голови підкомітету з питань політичної реформи та конституційного права Дирдіна М.Є. та керівника секретаріату Комітету Колісника І. В., склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Сала Павла Ігоровича на тему «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні», поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право.

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, практичну значимість, є актуальними та можуть бути використаними для вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства, яке регулює порядок розгляду і вирішення адміністративних справ в Україні.

Цей акт наданий для подання у відповідну разову спеціалізовану вчену раду із захисту дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

Заступник Голови Комітету

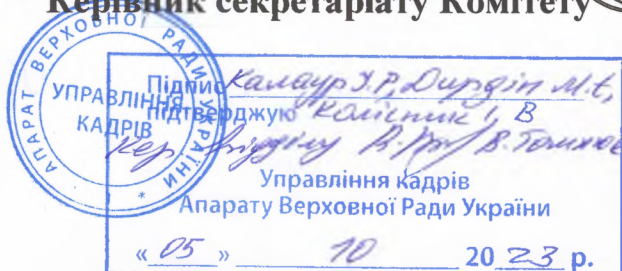
І.Р. Калаур

Голова підкомітету

М.Є. Дирдін

Керівник секретаріату Комітету

І. В. Колісник



Апарат Верховної Ради України
04-26/16-2023/219088 від 05.10.2023



1341808

І.С.