

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| Розділ 1. ВИТОКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ | 8 |
| 1.1. Соціальна та юридична природа адміністративного процесу (адміністративного судочинства) | 8 |
| 1.2. Генеза адміністративного судочинства в Україні | 10 |
| 1.3. Моделі адміністративного судочинства | 27 |
| | |
| Розділ 2. ОСНОВНІ КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА | 33 |
| 2.1. Завдання адміністративного судочинства | 33 |
| 2.2. Критерії, за якими суд оцінює рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування | 43 |
| 2.3. Джерела права (матеріального та процесуального), які застосовує адміністративний суд | 55 |
| 2.4. Принципи адміністративного судочинства | 63 |
| 2.5. Форми адміністративного судочинства (загальне і спрощене) та відмінності між ними | 66 |
| 2.6. Визначення компетентного суду. Адміністративна юрисдикція | 73 |
| 2.7. Категорії спорів, підсудних адміністративним судам | 85 |
| 2.8. Правила предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції та наслідки їх недотримання (порушення). Склад суду. Відводи | 88 |
| 2.8.1. Склад суду | 94 |
| 2.8.2. Відводи | 97 |
| 2.9. Докази та доказування. Засоби доказування | 101 |
| 2.9.1. Предмет доказування. Обов'язок доказування | 115 |
| 2.9.2. Подання, витребування та забезпечення доказів | 119 |
| 2.9.3. Дослідження та оцінка доказів | 127 |
| 2.10. Стадії адміністративного процесу | 130 |
| 2.10.1. Адміністративний процес через стадії (альтернативний підхід) | 135 |
| 2.10.1.1. <i>Поняття та класифікація стадій в адміністративному судочинстві України</i> | 136 |
| 2.10.1.2. <i>Юридична природа стадій в адміністративному процесі</i> | 144 |
| 2.10.1.3. <i>Первинні стадії адміністративного процесу в Україні</i> | 149 |

| | |
|--|-----|
| 2.10.1.4. Розгляд справи по суті як основна стадія адміністративного судочинства України | 162 |
| 2.10.1.5. Факультативні стадії адміністративного судочинства України | 180 |
| 2.10.1.6. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України | 182 |
| 2.10.1.7. Касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів в Україні | 196 |
| 2.10.1.8. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами в Україні | 212 |
| 2.10.1.9. Провадження в Європейському суді з прав людини як стадія адміністративного судочинства України | 230 |
| 2.10.1.10. Виконання судових рішень в адміністративних справах як завершальна стадія адміністративного судочинства України | 248 |
| 2.10.1.11. Європейський досвід щодо стадій в адміністративному процесі | 264 |
| 2.10.1.12. Удосконалення засад та законодавства щодо стадій адміністративного процесу | 265 |

| | |
|--|------------|
| Розділ 3. ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ. ПРОВАДЖЕННЯ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ | 268 |
| 3.1. Право на звернення з адміністративним позовом | 268 |
| 3.2. Строк звернення з адміністративним позовом, наслідки його пропущення | 274 |
| 3.3. Зміст і оформлення позовної заяви | 281 |
| 3.3.1. Правові засади оформлення та подання позовної заяви до Адміністративного суду | 281 |
| 3.3.2. Структура позовної заяви | 284 |
| 3.3.3. Документи, що додаються до позовної заяви | 291 |
| 3.3.4. Сплата судового збору при поданні позовної заяви до адміністративного суду | 293 |
| 3.4. Способи судового захисту в адміністративному процесі | 294 |
| 3.4.1. Забезпечення адміністративного позову | 295 |
| 3.4.1.1. Забезпечення адміністративного позову (перший альтернативний підхід) | 300 |
| 3.4.1.2. Способи судового захисту в адміністративному процесі (другий альтернативний підхід) | 320 |
| 3.5. Відкриття провадження | 342 |
| 3.5.1. Відкриття провадження (альтернативний підхід) | 345 |

| | |
|---|------------|
| 3.6. Підготовче провадження | 357 |
| 3.7. Відзив. Відповідь на відзив. Заперечення. Пояснення третьої особи щодо позову або відзиву | 359 |
| 3.8. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві | 370 |
| 3.9. Урегулювання спору за участі судді. Відмова відповідача від позову, примирення | 392 |
| 3.10. Розгляд справи по суті | 408 |
| 3.10.1. Загальні положення | 408 |
| 3.10.2. Відкриття розгляду справи по суті | 419 |
| 3.10.3. З'ясування обставин справи та дослідження доказів | 425 |
| 3.10.4. Судові дебати та ухвалення рішення | 443 |
| Розділ 4. ПРОВАДЖЕННЯ В АПЕЛЯЦІЙНІЙ ІНСТАНЦІЇ | 448 |
| 4.1. Передумови виникнення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві | 448 |
| 4.2. Поняття та завдання апеляційного провадження в адміністративному судочинстві | 450 |
| 4.3. Нормативне забезпечення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві | 456 |
| 4.4. Вплив європейських стандартів на регулювання апеляційного провадження в адміністративному судочинстві | 467 |
| Розділ 5. ПРОВАДЖЕННЯ В КАСАЦІЙНІЙ ІНСТАНЦІЇ | 470 |
| 5.1. Право на касаційне оскарження судових рішень в адміністративному судочинстві. Судові рішення, які підлягають касаційному оскарженню. Особи, які мають право на касаційне оскарження судових рішень | 470 |
| 5.2. Порядок і строки касаційного оскарження. Пропуск строку на касаційне оскарження та його наслідки. Вимоги до касаційної скарги | 476 |
| 5.3. Підстави касаційного оскарження. Неправильне застосування норм матеріального права. Порушення норм процесуального права як підстава для скасування судового рішення | 481 |
| 5.4. Порядок розгляду касаційної скарги. Відкриття касаційного провадження. Підстави для скасування судових рішень. Судові рішення за наслідками перегляду справи в касаційному порядку | 492 |
| 5.5. Особливості розгляду типових та зразкових справ | 500 |

| | |
|---|------------|
| Розділ 6. ВИТЯГИ З РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ З ОСНОВНИХ КАТЕГОРІЙ СПОРІВ, ПІДСУДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДАМ | 511 |
|---|------------|

| | |
|--|------------|
| Розділ 7. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ | 519 |
|--|------------|

| | |
|--|-----|
| 7.1. Адміністративний процес у справах, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів | 519 |
| 7.1.1. Поняття адміністративних справ, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів | 520 |
| 7.1.2. Теоретико-правові засади дефектності індивідуальних актів | 526 |
| 7.1.3. Подання позову, підсудність та учасники судового оскарження індивідуальних актів | 541 |
| 7.1.4. Формування доказової бази в адміністративних справах, пов'язаних з оскарженням індивідуальних актів | 559 |
| 7.1.5. Порядок здійснення судового провадження щодо оскарження індивідуальних актів | 574 |
| 7.2. Адміністративний процес у справах щодо визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії | 590 |
| 7.3. Адміністративний процес у справах про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень | 597 |
| 7.3.1. Завдання та функції адміністративного процесу у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень | 597 |
| 7.3.2. Процесуальні особливості адміністративного процесу у справах щодо застосування санкцій | 629 |
| за зверненнями суб'єктів владних повноважень | 629 |
| 7.4. Адміністративний процес у справах, пов'язаних із публічною службою | 656 |
| 7.4.1. Поняття та сутність адміністративного процесу, пов'язаного з публічною службою | 657 |
| 7.4.2. Публічна служба з позиції адміністративного процесу | 669 |
| 7.4.3. Адміністративно-процесуальна характеристика адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою | 683 |
| 7.4.4. Процесуальні особливості адміністративного процесу у справах, пов'язаних із публічною службою | 705 |
| 7.4.5. Докази й доказування в адміністративному процесі, пов'язаному з публічною службою | 719 |

| | |
|---|------------|
| 7.4.6. Європейський досвід адміністративного процесу у справах пов'язаних із публічною службою | 726 |
| 7.4.7. Удосконалення адміністративного процесу у справах, пов'язаних із публічною службою в Україні | 733 |
| 7.5. Адміністративний процес у справах про протиправність дій суб'єктів владних повноважень | 739 |
| 7.5.1. Протиправність дій суб'єктів владних повноважень як підстава реалізації права на судовий захист | 739 |
| 7.5.2. Поняття та зміст адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними | 752 |
| 7.5.3. Стадії адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними | 761 |
| 7.5.4. Правові наслідки визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними | 774 |
| 7.5.5. Аналіз та узагальнення судової практики щодо визнання протиправності дій суб'єктів владних повноважень | 786 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 796 |
| ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ | 837 |

*Світлій пам'яті академіків Академії АПН
Бориса Кіндюка¹ й Ігоря Пекарева² присвячується*

Розділ 1

ВИТОКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

1.1. Соціальна та юридична природа адміністративного процесу (адміністративного судочинства)³

Адміністративне судочинство є одним із кращих гуманітарних винаходів людства. Воно стоїть на сторожі захисту чеснот приватних осіб від свавілля публічної влади. У ньому, з погляду публічних чиновників, визначено незручні для них положення. Адміністративні суди захищають права, свободи та інтереси приватних осіб від порушень з боку тих самих чиновників, а фінансове та інше забезпечення функціонування адміністративних судів та їх суддів здійснює держава.

Іншими словами, у системі механізму держави, у якій здійснюють судочинство адміністративні суди, суб'єкти публічної адміністрації забезпечують функціонування судових органів, діяльність яких спрямована на захист прав, свобод та інтересів приватних осіб від їх же порушень.

¹ Кіндюк Борис Володимирович (01.05.1957–18.11.2021), академік Академії АПН, доктор юридичних наук, доктор географічних наук, професор, міський голова м. Роздільна Одеської обл. з 26.03.2006 по 01.10.2008.

² Пекарев Ігор Маркович (08.07.1954–16.09.2021), академік Академії АПН, кандидат історичних наук, доцент, вчений секретар Академії АПН з 16.07.2019 по 16.09.2021.

³ Автори – Галуцько Валентин Васильович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, голова академії Адміністративно-правових наук, Буглак Юрій Олександрович, академік Академії АПН, доктор юридичних наук, заслужений юрист України, член Центральної виборчої комісії.

Відповідно повноцінне адміністративне судочинство існує насамперед у демократичних, правових державах або в державах, які такий правовий режим задекларували і практично прагнуть до нього.

Адже, з погляду демократичної правової держави, адміністративне судочинство є природним суспільним явищем. Народ як єдине джерело публічної влади обирає собі вищі, регіональні й місцеві представницькі публічні органи влади, які у свою чергу призначають виконавчі. За теорією суспільного договору, представницькі та виконавчі органи публічної влади мають служити народу та забезпечувати публічний інтерес. Проте в силу своєї соціальної, біологічної та духовної природи, будь-яка Людина певною мірою схильна як до правової (праведної), так і протиправної (грішної) поведінки.

Як показав тисячолітній публічно-управлінський досвід, найбільш праведний чиновник, який перебуває поза межами контролю, стає з часом тираном, що грубо порушує права людей. І навпаки, особа не з кращими моральними якостями, яка попала на публічну службу, за наявності дієвого публічного і громадського контролю непогано виконує свою роботу на користь громадян і суспільства.

Тим самим будь-який чиновник (посадова, службова особа суб'єкта владних повноважень) потенційно схильний до зловживань та об'єктивно потребує публічного і громадського контролю. В іншому разі він за кошти платників податків буде забезпечувати не права, свободи та інтереси громадян та публічний інтерес суспільства, а приватні свої інтереси, сім'ї, кумів, родичів, знайомих, земляків та корпоративний інтерес відомства, в якому працює, порушуючи при цьому чесноти значної кількості пересічних приватних осіб.

Публічний контроль за діяльністю чиновників здійснюється у двох основних формах – адміністративній та судовій. Адміністративне оскарження здійснюється до старших за ієрархічним статусом чиновників. Це, як правило, не призводить до відновлення порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб, адже неналежний рівень правової культури більшості чиновників (і не тільки в Україні) не дозволяє їм піднятися вище за світогляд захисту честі «мундиру» відомства.

Відповідно основним і найбільш дієвим способом правового захисту порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень є система адміністративних судів, яка в умовах сьогодення переживає процес своєї небезболісної трансформації.

У системі адміністративного судочинства арбітром між потужними, забезпеченими фінансовим, організаційним, кадровим та іншими ресурсами, суб'єктами владних повноважень і приватною особою (з погляду чиновників «гвинтиком») постає незалежний, високопрофесійний справедливий суддя (колегія суддів) адміністративного суду, які відповідно до норм матеріального адміністративного права та процесуального адміністративного процесу відновлюють права, свободи й інтереси приватної особи, порушені суб'єктами публічної адміністрації, або відмовляють у задоволенні позову, якщо відповідач, який є суб'єктом владних повноважень, доведе, що він, діючи в порядок і спосіб, передбачені Конституцією та законами України, ухвалив справедливе й законне рішення щодо приватної особи – позивача.

1.2. Генеза адміністративного судочинства в Україні⁴

Безпосередньо на підставі Конституції України кожному громадянину гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод. Реалізація вказаної гарантії потребує запровадження цілого комплексу заходів, передусім створення системи компетентних судів, певної форми звернення до суду, яка б була зрозумілою та доступною кожному громадянину, ефективного і швидкого механізму розгляду судом таких звернень, безумовного й повного виконання рішення суду та інших заходів.

Ст. 124 Конституції України визначено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Зна-

⁴ Автор – Ситников Олександр Федотович, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

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

Тому вкрай важливим завданням держави та суспільства загалом є ефективне існування та розвиток адміністративного судочинства як складової адміністративної юстиції. Цілком очевидно, що для того, щоб зрозуміти сутність адміністративного судочинства, потрібно не тільки створити змістовний науково-теоретичний базис, але і здійснити порівняльно-правовий аналіз цього явища в історичному контексті.

Проблеми розгляду суперечок і конфліктів, що виникали в управлінській сфері, стали привертати до себе увагу ще у другій половині XIX століття. У наукових колах активно обговорювалися та аналізувалися західні моделі адміністративної юстиції. Про це зокрема свідчать відповідні наукові праці таких фахівців у сфері права, як: Р. Гнейст⁵, Н. Палієнко⁶, Н. Куплеваский⁷. На початку XX століття почали обговорюватись пропозиції щодо формування адміністративної юстиції⁸, проте практичної реалізації цього не сталося.

Незважаючи на доволі складні суспільно-політичні умови, українські державотворці періоду національно визвольних змагань 1917–1921 рр. практично реалізували ідеї створення адміністративної юстиції. У Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. розділ VI було присвячено суду, а стаття 62 передбачала, що «судова влада в рамках цивільного, карного і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами»⁹.

⁵ Гнейст Р. Права держава та адміністративні суди Німеччини. Санкт-Петербург : Типографія В. Безобразова и Ко, 1896. 370 с.

⁶ Палієнко Н. Сутність адміністративної юстиції та основні риси її організації в європейських державах. К. : Ун-т Св. Володимира, 1898. URL: <http://fasvo.arbitr.ru/node/13733>

⁷ Куплеваский Н. Адміністративна юстиція в Західній Європі. Харків : Унів. тип., 1879. 230 с.

⁸ Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Коліушко, Р. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

⁹ Історія української Конституції / Українська правнича фундація ; упоряд.: А. Слюсаренко, М. Томенко ; вст. ст. С. Головатий. Київ : Право, 1997. XV. 443 с.

У період гетьманства Скоропадського в Законі про Тимчасовий державний устрій України у розділі «Про Генеральний суд» містилося положення (ст. 42), яким передбачалося існування Вищого Суду в справах судових та адміністративних¹⁰. Функції цього суду виконував Державний Сенат, який очолював президент і він поділявся на генеральні суди – адміністративний, цивільний і карний. Деякі статті закону «Про Державний Сенат» стосувалися питань прокуратури. Крім судів загальної системи, в Українській державі функціонували військові суди¹¹.

Директорія намагалась реорганізувати судову владу, для чого повідомила про свій намір скасувати Державний Сенат, а 2 січня 1919 р. затвердила Закон про відновлення Генерального Суду під назвою «Найвищий суд». 24 січня було також відновлено апеляційні суди, засновані ще Центральною Радою. Крім того Директорія зберегла ті інститути, які функціонували з «російських часів» і не були скасовані українською владою, – наприклад, мирових судів. Складна ситуація змусила Директорію 26 січня 1919 р. ухвалити Закон «Про надзвичайні військові суди»¹². Також за часів діяльності в Україні Директорії було розроблено проєкт Основного Закону УНР, яким передбачалося утворення єдиного Найвищого Адміністраційного Суду. Артикулом 131 передбачалося, що цей суд «розглядає та розв'язує, додержуючися судового поступування, питання про правну важність розпоряджень державних і адміністраційних урядів та органів самоврядування, спори про компетенцію між поодинаковими державними та адміністраційними урядами і самоврядуванням або між самими самоврядуваннями, або і всі випадки порушення основного державного закону, оскільки всі зазначені справи не належать до компетенції судів»¹³

У період окупації України російськими більшовиками мова про адміністративну юстицію вже не могла йти. У конституціях УРСР (1919, 1929 рр.) навіть не було згадки про судову владу.

¹⁰ Там само.

¹¹ Пасічник Ю. Бюджетна система України : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2006. 607 с.

¹² Там само.

¹³ Історія української Конституції. Там само.