

**СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ОСІПОВА ОЛЕНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.95:347.998.85(477)(043.5)

**ДИСЕРТАЦІЯ
ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ЗВЕРНЕННЯ
ЗА ОТРИМАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Спеціальність 081 – Право
(Галузь знань 08 – Право)

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

----- **О. О. Осіпова**

Науковий керівник: Лук'янець Дмитро Миколайович, доктор юридичних наук,
професор

Суми – 2022

АНОТАЦІЯ

Осінова О. О. Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право (галузь знань 08 – Право). – Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету Міністерства освіти і науки України, Суми, 2022.

У дисертації здійснено комплексне дослідження проблем застосування способів і засобів судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг на всіх стадіях судового провадження в адміністративному судочинстві та розроблено типові алгоритми процесуальних дій для учасників справи та суду.

У теоретичному плані основну увагу приділено розкриттю змісту понять адміністративної послуги та судового захисту з урахуванням наявних у літературі поглядів на їхню правову природу і положень чинного законодавства. У контексті дослідження аргументовано авторське розуміння сутності адміністративних послуг та їхню класифікацію за критерієм кінцевого правового результату їхнього надання, а також обґрунтовано висновок, що послуги у сфері соціального забезпечення, зважаючи на певні особливості їхньої правової природи, є складовою (видом) адміністративних послуг.

У межах теми дослідження розкрито авторське бачення правових категорій «судовий захист, спосіб та система судового захисту», зокрема судовий захист розглянуто як процесуальну діяльність суду та учасників справи, спрямовану на встановлення факту порушення суб'єктивних прав особи та вибір і застосування судом правових заходів щодо поновлення порушених прав та відшкодування завданої шкоди. Поряд із цим розкрито правову природу суспільних відносин із надання адміністративних послуг, проаналізовано їхні структурні елементи та доведено необхідність у більш повному законодавчому регулюванні обов'язків суб'єктів надання адміністративних послуг і посилення їхньої відповідальності в цій сфері

публічно-правових відносин. У зв'язку з цим внесено пропозиції щодо доповнення Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI окремим розділом щодо прав та обов'язків учасників відносин із надання адміністративних послуг і нормами, що регулюють механізм дисциплінарної відповідальності посадових осіб суб'єкта надання адміністративних послуг за допущені ними порушення, установлені рішенням суду, що набуло законної сили. Крім того, зроблено висновок про необхідність запровадження окремої кримінальної відповідальності посадових осіб пенсійних органів за протиправну відмову у призначенні, перерахунку та виплаті пенсії.

Обґрунтовано положення про доцільність доповнення переліку принципів адміністративного судочинства принципами справедливості та доступності правосуддя, а також повного відшкодування не тільки матеріальної, а й моральної шкоди, завданої протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Доведено доцільність запровадження процесуального механізму, згідно з яким ухвала адміністративного суду про відкриття провадження у справі зі спору у сфері надання адміністративних послуг автоматично зупиняє дію оскаржуваного індивідуального правового акта до вирішення спору по суті. Запропоновано встановлення та стягнення пені за порушення строку розгляду звернення про надання адміністративної послуги розміром 0,1 % від мінімальної заробітної плати за кожний день прострочення та штрафу за протиправну відмову в її наданні в розмірі однієї мінімальної заробітної плати на день вчинення порушення. Розроблено підхід, згідно з яким автоматично відшкодовується шкода, завдана правовим актом, визнаним неконституційним (нечинним), за весь час його дії, а не з моменту набрання чинності відповідним рішенням Конституційного Суду України.

У дисертаційній роботі аргументовано доцільність запровадження спеціального ревізійного механізму перегляду судових рішень, що надає право судді суду першої інстанції, судові рішення якого переглянуто судом апеляційної інстанції, за умови незгоди з ним звернутися із заявою про перевірку в касаційному порядку законності рішення апеляційного суду в межах строку на касаційне оскарження; обґрунтовано положення, згідно з яким адміністративний суд, що ухвалив остаточне рішення у

справі, автоматично здійснює перегляд цього рішення в разі визнання його неконституційним протягом тридцяти днів із дня офіційного оприлюднення відповідного рішення Конституційного Суду України незалежно від заяви учасника справи; обґрунтовано доповнення переліку способів судового захисту, наведеного в ч. 1 ст. 5 КАС України, пунктом 7 такого змісту: «а також зобов'язати суб'єкта владних повноважень внести відповідні доповнення до чинного правового акта».

Установлено доцільність запровадження процесуального механізму автоматичного стягнення мінімального розміру моральної шкоди в разі ухвалення судом рішення на користь суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги, згідно з яким моральна шкода стягується в розмірі мінімальної заробітної плати за згодою позивача, водночас розмір моральної шкоди і вина заподіювача доказування не потребує.

Запропоновано процесуальний механізм забезпечення вимог дотримання таємниці нарадчої кімнати у спрощеному позовному провадженні у справах із надання адміністративних послуг, а також зміни механізму стягнення судового збору у справах із надання адміністративних послуг, а саме щодо зменшення розміру та порядку нарахування та сплати судового збору фізичними особами у справах зі спорів немайнового характеру із суб'єктами владних повноважень, зокрема зі спорів із надання адміністративних послуг, а також звільнення від сплати судового збору в пенсійних спорах.

У межах дисертації обґрунтовано положення про необхідність установаження процедури обов'язкового досудового адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, наведено аргументи щодо відшкодування не тільки судових, а й досудових витрат на користь позивача в разі задоволення адміністративним судом його позовних вимог, доведено доцільність зміни розмежування предметної юрисдикції між місцевими загальними судами як адміністративними та окружними адміністративними судами щодо розгляду пенсійних справ: спори, що витікають із проходження публічної служби (спеціальні пенсії), залишити в юрисдикції окружних адміністративних судів, а спори із призначення, перерахунку та виплати пенсій на загальних підставах віднести до

юрисдикції місцевих загальних судів як адміністративних і збільшити строк розгляду таких справ у порядку спрощеного позовного провадження із тридцяти до шістдесяти днів.

Зроблено акцент на дослідженні меж, мети та цілей процесуального розсуду адміністративного суду, розкрито критерії перевірки судом правомірності застосування суб'єктом надання адміністративних послуг своїх дискреційних повноважень і вибору ефективного способу судового захисту. У цьому аспекті обґрунтовано доцільність заборони звуження обсягу або скасування прав і свобод щодо осіб, яким вони були надані до набрання чинності новими законами, що обмежують або скасовують вже наявні права і свободи, під час вирішення судом спорів у сфері надання адміністративних послуг, підтримано правову позицію щодо повного відшкодування завданої шкоди фізичним і юридичним особам за весь час дії правового акта, визнаного неконституційним.

Сформульовано низку інших пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства, яким передбачено застосування норм права у сфері судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг.

Дисертаційна робота є першим в Україні монографічним дослідженням особливостей судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг. У процесі дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій, що містять наукову новизну.

Висновки, викладені в дисертаційному дослідженні, зокрема такі, що мають наукову новизну, отримані та сформульовані автором особисто. Для висвітлення та порівняння наукових позицій і поглядів стосовно різних складових предмета дослідження, обґрунтування авторських поглядів, використана емпірична база у вигляді наукових і навчальних видань, наукових публікацій зарубіжних та українських авторів, посилання на які оформлено відповідно до встановлених вимог.

Сформульовані в дисертації теоретичні положення, наукові висновки та пропозиції можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – як підґрунтя подальшого розроблення проблем удосконалення судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг; правотворчості – для подальшого

удосконалення законодавства щодо захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг; судовій практиці – для забезпечення однозначного та ефективного вирішення адміністративними судами спорів із надання адміністративних послуг; навчальному процесі – під час підготовки відповідних підручників, викладання курсу «Адміністративне судочинство», наукової діяльності студентів і аспірантів.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративне судочинство, пенсійні послуги, підсудність пенсійних спорів, верховенство права, принципи адміністративного судочинства, судовий захист, спосіб судового захисту, процесуальні засоби судового захисту, процесуальний розсуд, дискреційні повноваження, тлумачення норм права, процесуальні функції, моральна шкода.

ABSTRACT

Osipova O.O. Peculiarities of judicial protection of the rights of subjects of application for receiving (providing) administrative services. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law (field of knowledge 08 – Law). – Educational and Scientific Institute of Law of Sumy State University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Sumy, 2022.

In the dissertation, a comprehensive study of the problems of the application of methods and means of judicial protection of the rights of subjects applying for the provision of administrative services at all stages of court proceedings in administrative proceedings was carried out, and typical algorithms of procedural actions were developed for the participants in the case and the court.

From a theoretical point of view, the main attention is paid to revealing the content of the concepts of administrative service and judicial protection, taking into account the views existing in the literature on their legal nature and the provisions of the current legislation. In the context of the research, the author's understanding of the essence of administrative services and their classification according to the criterion of the final legal result of their provision is argued, as well as the conclusion that services in the field of social security, despite certain peculiarities of their legal nature, are a constituent part (type) of administrative services.

Within the scope of the research topic, the author's vision of the legal categories "judicial protection, method and system of judicial protection" is revealed, in particular, judicial protection is considered as a procedural activity of the court and the participants in the case, aimed at establishing the fact of violation of the subjective rights of a person and the selection and application by the court of legal measures against restoration of violated rights and compensation for damage caused. Along with this, the legal nature of public relations for the provision of administrative services was revealed, their structural elements were analyzed and the need for a more complete legislative regulation of the duties of the subjects of the provision of administrative services and strengthening of their responsibility

in this sphere of public-legal relations was proved. In this regard, proposals were made to supplement the Law of Ukraine "On Administrative Services" dated September 6, 2012 No. 5203-VI with a separate section on the rights and obligations of participants in relations for the provision of administrative services and norms regulating the mechanism of disciplinary responsibility of officials subject of the provision of administrative services for violations committed by him, established by a court decision that has entered into force. In addition, a conclusion was drawn on the need to introduce separate criminal liability of officials of pension bodies for unlawful refusal to appoint, recalculate and pay a pension.

The provision on the expediency of supplementing the list of principles of administrative proceedings with the principles of justice and access to justice, as well as full compensation for not only material, but also moral damage caused by illegal decisions, actions or inaction of subjects of authority, was substantiated, and proposals were made to supplement the Law of Ukraine "On Administrative Services" dated September 6, 2012 No. 5203-VI with a separate section regulating the rights and obligations of participants and regarding the introduction of the mechanism of disciplinary responsibility of officials of the entity providing administrative services for violations committed by them, established by a legal court decision. It was concluded that it is necessary to introduce separate criminal liability of officials of pension bodies for unlawful refusal to appoint, recalculate and pay a pension.

In addition, the expediency of introducing a procedural mechanism has been proven, according to which the decision of the administrative court to open proceedings in the case of a dispute in the field of providing administrative services automatically suspends the effect of the challenged individual legal act until the dispute is resolved on the merits. It is proposed to establish and collect a fine for violation of the deadline for consideration of an application for the provision of an administrative service in the amount of 0.1% of the minimum wage for each day of delay and a fine for illegal refusal to provide it in the amount of one minimum wage per day of the violation. An approach has been developed, according to which damage caused by a legal act recognized as unconstitutional (invalid) is automatically compensated for the entire period of its validity, and not from the moment the relevant decision of the Constitutional Court of Ukraine enters into force.

The dissertation argued the feasibility of introducing a special revision mechanism for review of court decisions, which entitles a judge of a court of first instance, whose court decision was reviewed by an appellate court, in case of disagreement with it, to apply for a review in the cassation procedure of the legality of the decision of the appellate court within the time limit of cassation appeal; the provision, according to which the administrative court that made the final decision in the case, automatically revises this decision if it is recognized as unconstitutional within thirty days from the day of the official publication of the corresponding decision of the Constitutional Court of Ukraine, regardless of the statement of the participant in the case, is justified; the addition of the list of methods of judicial protection given in Part 1 of Article 5 of the Criminal Procedure Code of Ukraine with paragraph 7 of the following content is substantiated: "and also to oblige the subject of power to make appropriate additions to the current legal act".

The expediency of introducing a procedural mechanism for automatic recovery of the minimum amount of non-pecuniary damage in the event that the court makes a decision in favor of the subject of an application for the provision of administrative services, according to which non-pecuniary damage is charged in the amount of the minimum wage with the consent of the claimant, while the amount and fault of the person causing the non-pecuniary damage does not require proof, is proved.

A procedural mechanism for ensuring compliance with the requirements of the secrecy of the consultation room in simplified legal proceedings in cases involving the provision of administrative services is proposed, as well as changes in the mechanism for collecting the court fee in cases involving the provision of administrative services, namely, regarding the reduction of the amount and procedure for charging and paying the court fee by individuals in cases from disputes of a non-property nature with subjects of authority, in particular from disputes over the provision of administrative services, as well as exemption from payment of court fees in pension disputes.

Within the framework of the dissertation, the provision on the need to establish a procedure for mandatory pre-trial administrative appeal of decisions, actions or inaction of entities providing administrative services is substantiated, arguments are given for the reimbursement of not only judicial, but also pre-trial costs in favor of the plaintiff in the

event that the administrative court satisfies his claims, proved the expediency of changing the division of subject jurisdiction between local general courts as administrative and district administrative courts regarding the consideration of pension cases: disputes arising from public service (special pensions) should remain under the jurisdiction of district administrative courts, and disputes over appointment, recalculation and payment pensions on general grounds to be referred to the jurisdiction of local general courts as administrative and to increase the term of consideration of such cases in the course of simplified legal proceedings from thirty to sixty days.

Emphasis is placed on the study of the limits, purpose and goals of the administrative court's procedural discretion, the criteria for checking the legality of the use of discretionary powers by the entity providing administrative services and the choice of an effective method of judicial protection are revealed. In this aspect, the expediency of prohibiting the narrowing of the scope or cancellation of rights and freedoms for persons to whom they were granted before the entry into force of new laws limiting or canceling already existing rights and freedoms, when resolving disputes in the field of administrative services by the court, is supported, the legal position regarding full compensation for the damage caused to individuals and legal entities for the entire period of validity of the legal act recognized as unconstitutional.

A number of other proposals for improving the current legislation, which provides for the application of legal norms in the field of judicial protection of the rights of subjects applying for the provision of administrative services, have also been formulated.

The dissertation is the first in Ukraine monographic study of the features of judicial protection of the rights of subjects applying for administrative services. In the process of research, a number of scientific propositions, conclusions and proposals containing scientific novelty were formulated.

The conclusions presented in the dissertation research, in particular those that have scientific novelty, were obtained and formulated by the author personally. In order to highlight and compare scientific positions and views regarding various components of the research subject, to justify the author's views, an empirical base was used in the form of

scientific and educational editions, scientific publications of foreign and Ukrainian authors, references to which were issued in accordance with the established requirements.

The theoretical propositions, scientific conclusions and proposals formulated in the dissertation can be used: in the scientific research field - as a basis for further development of the problems of improving the judicial protection of the rights of subjects applying for the provision of administrative services; law-making - for further improvement of the legislation regarding the protection of the rights of subjects applying for the provision of administrative services; judicial practice - to ensure unambiguous and effective resolution by administrative courts of disputes related to the provision of administrative services; educational process - during the preparation of relevant textbooks, teaching of the course "Administrative Justice", scientific activities of students and postgraduates.

Key words: administrative services, administrative proceedings, pension services, jurisdiction of pension disputes, rule of law, principles of administrative proceedings, judicial protection, method of judicial protection, procedural means of judicial protection, procedural discretion, discretionary powers, interpretation of legal norms, procedural functions, moral damage.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Осіпова О. О. Система та динаміка функцій адміністративного судочинства під час розгляду спорів з надання адміністративних послуг. *Правові горизонти*. 2019. № 14. С. 115–119.

2. Осіпова О. О. Особливості реалізації принципів адміністративного судочинства під час розгляду спорів із надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 275–281.

3. Осіпова Олена. Підстави, межі та критерії застосування розсуду (дискреції) і вибір оптимального способу судового захисту. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 5 (33). Vol. 3. P. 181–186.

4. Осіпова О. О. Процесуальні засоби судового захисту порушених прав у справах про надання адміністративних послуг. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2021. № 1. С. 51–56.

5. Осіпова О. Правовідносини з надання адміністративних послуг: особливості змісту, види та наслідки порушень. *Юридичний вісник*. 2021. № 2. С. 125–132.

6. Осіпова О. О. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту в контексті предмету адміністративних спорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Випуск 65. 2021. С. 248–252.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Осіпова О. О. Відшкодування витрат у позасудовій процедурі адміністративного оскарження. *Правова реальність у трансформаційних умовах розвитку сучасної держави* : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». Київ. 28 лютого 2018 року. Тези наукових доповідей. Київ : Центр учбової літератури. 2018. С. 70–73.

8. Осіпова О. О. Завдання захисту прав суб'єктів звернень за отриманням адміністративних послуг в судовому адміністративному провадженні. *Модернізація законодавства та правозастосування: вимоги часу* : збірник матеріалів Міжнародної

юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». Київ. 6 грудня 2018 року. Тези наукових доповідей. Київ : АртЕк. 2018. С. 99–101.

9. Осіпова О. О. Процесуальні гарантії судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг : *матеріали XIX Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції»* (м. Харків, 30 березня 2019 р.). Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків : ФОП «Бровін О. В.», 2019. С. 201–204.

10. Осіпова О. О. Особливості відшкодування моральної шкоди в порядку адміністративного судочинства у справах про надання адміністративних послуг. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції студентів та молодих учених (м. Суми, 17 травня 2019 р.). Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2019. С. 260–262.

11. Осіпова О. О. Досудове врегулювання спорів з надання адміністративних послуг». *Право і держава в період криз: ризики та можливості* : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 29 квітня 2020 року. Тези наукових доповідей. С. 43–46.

12. Осіпова О. О. Особливості забезпечення позову у справах про надання адміністративних послуг. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції : у 2 ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 року) / редкол.: А. М. Куліш, О. М. Резнік. – Суми : Сумський державний університет, 2020. – Ч. 2. – С. 242–245.

13. Осіпова О. О. Кримінальна відповідальність за неправомірну відмову у призначенні, перерахунку чи виплаті пенсій. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку*. Міжнародна науково-практична конференція. Харків. 6–7 серпня 2021 року. Східноукраїнська наукова юридична організація. Харків, 2021. 88 с. С. 77–79.

ЗМІСТ

Вступ	16
Розділ 1. Теоретичні засади адміністративного судочинства у сфері надання адміністративних послуг	26
1.1. Адміністративні послуги в контексті предмета адміністративного судочинства	26
1.2. Правовідносини у сфері надання адміністративних послуг як об'єкт судового захисту	38
1.3. Особливості реалізації мети, завдань і функцій адміністративного судочинства під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг	47
1.4. Особливості реалізації принципів адміністративного судочинства та зміст гарантій судового захисту під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг	57
Висновки до розділу 1	71
Розділ 2. Способи та засоби судового захисту у сфері надання адміністративних послуг	76
2.1. Поняття, види та система способів судового захисту під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг	76
2.2. Вибір способу судового захисту під час вирішення в суді спорів у сфері надання адміністративних послуг	95
2.3. Процесуальні засоби судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг на стадії звернення до адміністративного суду та відкриття провадження у справі	112
2.4. Процесуальні засоби судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг на стадії розгляду справи по суті	128

2.5. Процесуальні засоби судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг на стадіях перегляду та виконання судових рішень.....	141
Висновки до розділу 2.....	152
Розділ 3. Особливості процесуального розсуду та застосування норм права під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг.....	158
3.1. Дискреційні повноваження та процесуальний розсуд під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг.....	158
3.2. Особливості тлумачення та застосування норм права під час вирішення судом спорів у сфері надання адміністративних послуг.....	175
Висновки до розділу 3.....	194
Висновки.....	197
Список використаних джерел.....	203
Додатки.....	219

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В Україні проблема судового захисту прав суб'єктів, які звертаються до органів влади за отриманням адміністративних послуг, перебуваючи в руслі адміністративно-правової реформи, що триває, залишається маловивченою і потребує ґрунтовного наукового дослідження з метою подальшого вдосконалення норм адміністративного законодавства та судочинства.

Будучи порівняно новим правовим явищем у науці, законодавстві та судовій практиці України, правовий інститут надання адміністративних послуг ставить низку проблемних питань, зокрема в площині судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг, на які сьогодні немає однозначної відповіді.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження викликана тим, що розгляд судових спорів із надання адміністративних послуг посідає одне з чільних місць у діяльності адміністративних судів України, про що красномовно свідчить судова статистика (додаток Б). Зокрема адміністративні суди перевантажені спорами у сфері пенсійного забезпечення. Практика вирішення таких спорів судами всіх інстанцій неоднозначна, а часом суперечлива. Значною мірою цьому сприяє відсутність усталеної судової практики, зокрема відповідних роз'яснень та узагальнень із боку адміністративних судів вищих інстанцій. Тому існує нагальна потреба у вивченні та узагальненні судової практики, особливо у сфері надання земельних дозволів і пенсійних послуг, з метою вироблення практичних рекомендацій щодо розгляду таких категорій справ з урахуванням європейських правових цінностей і досвіду діяльності відповідних судових інституцій, зокрема принципу верховенства права та рішень Європейського суду з прав людини. Лише окремі дисертаційні дослідження останніх років торкалися проблемних питань судового захисту прав суб'єктів звернення до органів публічної влади, але вони не вирішують всього комплексу важливих питань, що виникають у процесі судового розгляду спорів із надання адміністративних послуг. Фундаментальних спроб поглянути на проблему через призму вирішення спорів із надання адміністративних

послуг із застосуванням комплексу сучасних наукових методів дослідження, таких як функціональний, системний і порівняльний, в Україні до цього часу не було. Сьогодні відчувається нагальна потреба у спеціальних дослідженнях на рівні кандидатської дисертації особливостей прояву принципів і судових процедур, запровадження надбань сучасної європейської теорії та практики в процесі розгляду судами спорів із надання адміністративних послуг.

Сфера надання суб'єктами владних повноважень адміністративних послуг, що безпосередньо пов'язані з реалізацією фізичними та юридичними особами гарантованих законом суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів, невпинно розширюється та потребує належного наукового супроводу і правового забезпечення.

Важливість судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг в Україні в умовах реформування адміністративних органів на шляху інтеграції України в Європейське співтовариство зростає з кожним днем, тому судові механізми контролю за законністю діяльності органів публічної влади повинні відповідати вимогам часу. Зазначені чинники зумовлюють актуальність обраної теми дисертаційної роботи.

Теоретичну базу дисертаційного дослідження становлять наукові праці вітчизняних правознавців, таких як В. Б. Авер'янов, О. О. Бандурка, В. М. Бевзенко, О. М. Капля, С. В. Ківалов, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник, Г. М. Писаренко, А. А. Пухтецька, А. В. Руденко, М. І. Смокович, Ю. С. Шемшученко та ін. У роботі використані також праці зарубіжних вчених, зокрема С. С. Алексєєва, Н. Г. Саліщевої, Т. Н. Радко, В. А. Толстік, В. І. Ремнева та китайського вченого Менг Танга.

Емпіричну базу дослідження становлять також щорічні звіти адміністративних судів про свою діяльність, інша судова статистика, статистичні дані про надання адміністративних послуг і рішення адміністративних судів у справах відповідних категорій.

Нормативну базу дослідження становлять Конституція та закони України, підзаконні акти, рішення Конституційного Суду України, зразкові рішення

Верховного Суду, рішення Європейського суду з прав людини та міжнародні правові акти, визнані Україною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тематика дисертаційного дослідження безпосередньо стосується реформування адміністративного права та адміністративного судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів дотримання прав людини. Робота виконана в межах планових тем науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету, зокрема за науково-дослідною темою «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової системи України», затвердженою на період 2018–2023 рр. (номер державної реєстрації – 0118U001317).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є формулювання основних теоретичних положень і висвітлення практичних аспектів судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг в адміністративному судочинстві, формування пропозицій щодо подальшого вдосконалення процесуальних норм, що регулюють застосування адміністративним судом відповідних способів і засобів судового захисту.

Досягнення поставленої мети обумовило розв'язання таких завдань:

- визначити зміст, місце, значення та види адміністративних послуг у системі суспільних відносин;
- дослідити правову природу адміністративних послуг;
- розкрити зміст та особливості правовідносин із надання адміністративних послуг;
- установити сутність і види порушень прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг;
- виявити особливості реалізації мети, завдань, принципів адміністративного судочинства та гарантій судового захисту під час розгляду судом спорів у сфері надання адміністративних послуг;
- простежити динаміку функцій адміністративного судочинства під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг;

- розробити критерії та принципи вибору і застосування ефективних способів судового захисту порушених прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг;

- з'ясувати зміст та особливості застосування процесуальних засобів судового захисту на всіх стадіях судового розгляду справ, пов'язаних із наданням адміністративних послуг;

- охарактеризувати та визначити межі адміністративного та процесуального розсуду під час вирішення спорів із надання адміністративних послуг;

- розкрити особливості тлумачення та застосування норм права в процесі вирішення судом спорів у сфері надання адміністративних послуг;

- сформулювати висновки та пропозиції про внесення змін і доповнень у чинне законодавство, що регулює судовий захист прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг.

Об'єктом дослідження є процесуальні відносини, що виникають під час судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг.

Предметом дослідження є особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання.

Так, за допомогою прийомів формальної логіки (аналіз, синтез, дедукція, індукція, рух від абстрактного до конкретного) встановлено основні ознаки правової природи адміністративних послуг та особливості способів судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг.

Історичний метод використано під час з'ясування процесу запровадження та розвитку інститутів адміністративного процесуального права і правових засобів вирішення спорів із надання адміністративних послуг починаючи з моменту запровадження в Україні адміністративного судочинства (2005) та ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» (2012).

За допомогою застосування системно-структурного методу виявлено взаємозв'язки і взаємообумовленість процесуальних засобів судового захисту і визначено напрямки їхнього вдосконалення.

Порівняльно-правовий (компаративістський) метод застосовано для вивчення аналогічних правових інститутів у суміжних галузях законодавства та досвіду правотворення і судочинства у сфері публічно-правових відносин деяких зарубіжних країн, зокрема Франції, ФРН та Республіки Казахстан.

За допомогою системно-структурного методу проведено класифікацію адміністративних послуг і встановлено види порушень прав суб'єктів звернення під час їхнього надання.

Метод статистичного аналізу надав можливість продемонструвати обсяг і динаміку надання в Україні адміністративних послуг, результативність розгляду та навантаження адміністративних судів справами окремих категорій із надання адміністративних послуг.

Функціональний (діяльнісний) метод дав змогу простежити динаміку та результативність реалізації адміністративними судами функцій адміністративного судочинства під час розгляду ними справ із надання адміністративних послуг.

За допомогою логіко-семантичного методу наукового пізнання розкрито суть основних правових категорій, що становлять теоретичний базис предмета дослідження.

Спеціальний формально-юридичний (догматичний) метод дослідження застосовано під час аналізу окремих правових норм і процесуальних інститутів в аспекті теми дослідження.

Метод узагальнення й аналізу судової практики дозволив виявити закономірності, помилки та недоліки застосування судами способів судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертаційна робота є першим в Україні монографічним дослідженням особливостей судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг. У процесі дослідження

сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій, що містять наукову новизну:

уперше:

- аргументовано авторське розуміння сутності адміністративних послуг і запропоновано їхню класифікацію за критерієм кінцевого правового результату їхнього надання;

- обґрунтовано висновок про те, що послуги у сфері соціального забезпечення, незважаючи на певні особливості їхньої правової природи, є специфічним різновидом адміністративних послуг;

- запропоновано авторське бачення правових категорій «судовий захист», «спосіб і система судового захисту», зокрема судовий захист розглядається як процесуальна діяльність суду та учасників справи, спрямована на встановлення факту порушення суб'єктивних прав особи та застосування судом правових заходів захисту щодо поновлення порушених прав і відшкодування завданої шкоди;

- зроблено висновок про необхідність запровадження окремої кримінальної відповідальності посадових осіб пенсійних органів за незаконну відмову у призначенні, перерахунку та виплаті пенсії;

- аргументовано доцільність запровадження спеціального ревізійного механізму перегляду судових рішень, що надає право судді суду першої інстанції, судові рішення якого переглянуто судом апеляційної інстанції, у разі незгоди з ним звернутися із заявою про перевірку в касаційному порядку законності рішення апеляційного суду в межах строку на касаційне оскарження;

- обґрунтовано запровадження процесуального механізму автоматичного стягнення мінімального розміру моральної шкоди в разі ухвалення судом рішення на користь суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги, згідно з яким моральна шкода стягується в розмірі мінімальної заробітної плати за згодою позивача, водночас не потребують доказування розмір моральної шкоди і вина заподіювача;

- запропоновано процесуальний механізм забезпечення вимог дотримання таємниці нарадчої кімнати у спрощеному позовному провадженні, зокрема у справах зі спорів у сфері надання адміністративних послуг;

удосконалено:

- механізм стягнення судового збору у справах із надання адміністративних послуг, а саме щодо зменшення розміру та порядку нарахування та сплати судового збору фізичними особами у справах зі спорів немайнового характеру із суб'єктами владних повноважень, зокрема зі спорів у сфері надання адміністративних послуг, а також звільнення від сплати судового збору в пенсійних спорах;

- аргументацію щодо відшкодування не тільки судових, а й досудових витрат на користь позивача в разі задоволення адміністративним судом його позовних вимог;

- погляди на доцільність зміни підсудності розгляду пенсійних справ у порядку адміністративної юрисдикції: пенсійні спори, що витікають із проходження публічної служби (спеціальні пенсії), залишити в юрисдикції окружних адміністративних судів, а спори із призначення, перерахунку та виплати пенсій на загальних підставах віднести до юрисдикції місцевих територіальних судів як адміністративні; доцільність зміни підсудності розгляду пенсійних справ у порядку адміністративної юрисдикції: пенсійні спори, що витікають із проходження публічної служби (спеціальні пенсії), залишити в юрисдикції окружних адміністративних судів, а спори із призначення, перерахунку та виплати пенсій на загальних підставах віднести до юрисдикції місцевих територіальних судів як адміністративні;

- підхід до розуміння процесуальних засобів судового захисту як сукупності процесуальних адміністративних норм, що дають можливість учасникам процесу досягти певного процесуального результату, спрямованого на підтвердження обставин справи та правової позиції, які вони обстоюють у суді:

- положення щодо необхідності законодавчого окреслення кола випадків та осіб, на яких можуть бути поширені обмеження розмірів соціальних виплат, з урахуванням положень ч. 3 ст. 22 Конституції України;

набули подальшого розвитку:

- положення про необхідність установлення процедури обов'язкового досудового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг;

- аргументи щодо скасування заборони на зупинення дії індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень, зокрема таких як Верховна Рада України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Президент України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів і встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії;

- доводи щодо недоцільності обмеження касаційного оскарження судових рішень у справах незначної складності щодо спорів із надання пенсійних та інших соціальних виплат, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження;

- обґрунтування підходу, згідно з яким критерії процесуального розсуду можна поділити на два види: фактичні, тобто відповідність процесуальних дій (рішень) фактичним обставинам справи, і правові, тобто їхня відповідність нормам і принципам права, судовій практиці та судовому прецеденту;

- аргументація щодо виключення зі ст. 245 КАС України вказівки на дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень і надання адміністративному суду права зобов'язати орган публічної влади ухвалити рішення на користь позивача, якщо ним дотримані всі умови і процедура звернення, а законних підстав для відмови судом не встановлено;

- обґрунтування доцільності заборони звуження обсягу або скасування прав і свобод щодо осіб, яким вони були надані до набрання чинності новими законами, що обмежують або скасовують вже наявні права і свободи, під час вирішення судом спорів із надання адміністративних послуг;

- підхід, згідно з яким заборона застосування аналогії закону або права для визначення підстав, меж повноважень і способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування, встановлена в другому реченні ч. 6 ст. 7 КАС України, є не виправданою і підлягає виключенню;

- пропозиції допустити негайне виконання судового рішення в межах не одного, а трьох місяців і надати адміністративному суду право зобов'язати відповідний орган влади здійснювати контроль за виконанням рішення суду.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації теоретичні положення, наукові висновки та пропозиції можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – як підгрунття подальшого розроблення проблем удосконалення судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг;

- правотворчості – для подальшого удосконалення законодавства щодо захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг;

- судовій практиці – для забезпечення однозначного та ефективного вирішення адміністративними судами спорів із надання адміністративних послуг;

- навчальному процесі – під час підготовки відповідних підручників, викладання курсу «Адміністративне судочинство», наукової діяльності студентів і аспірантів.

Окремі результати дисертаційного дослідження були використані під час розроблення проектів змін і доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України у складі підгрупи з питань оптимізації КАС України при Комітеті з питань правової політики Верховної Ради України.

Особистий внесок здобувача. Висновки, викладені в дисертаційному дослідженні, зокрема такі, що мають наукову новизну, отримані та сформульовані автором особисто. Для висвітлення та порівняння наукових позицій і поглядів стосовно різних складових предмета дослідження, обґрунтування авторських поглядів, використана емпірична база у вигляді наукових і навчальних видань, наукових публікацій зарубіжних та українських авторів, посилання на які оформлено відповідно до встановлених вимог.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дисертаційного дослідження, зокрема сформульовані теоретичні положення, практичні рекомендації та пропозиції щодо удосконалення законодавства, були обговорені та схвалені на засіданні кафедри міжнародного, європейського права та порівняльного

правознавства Сумського державного університету. Основні результати дослідження були апробовані на семи науково-практичних конференціях з оприлюдненням тез відповідних доповідей, зокрема на шести міжнародних конференціях: «Правова реальність у трансформаційних умовах розвитку сучасної держави» (м. Київ, 28 лютого 2018 р.), «Модернізація законодавства та правозастосування: вимоги часу» (м. Київ, 6 грудня 2018 р.), «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (м. Харків, 30 березня 2019 р.), «Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі» (м. Суми, 17 травня 2019 р.), «Право і держава в період криз: ризики та можливості» (м. Київ, 29 квітня 2020 р.), «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 21–22 травня 2020 р.), «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 6–7 серпня 2021 р.).

Публікації. Отримані внаслідок дисертаційного дослідження основні теоретичні положення, висновки та пропозиції викладено в шести наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, зокрема в одному міжнародному виданні, а також у семи тезах доповідей, опублікованих у матеріалах науково-практичних конференцій, зокрема шести міжнародних.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і трьох додатків.

Загальний обсяг дисертації становить 226 сторінки, з яких: основний текст – 202 сторінки, список використаних джерел – 16 сторінок (164 найменування), додатки – 8 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1. Адміністративні послуги в контексті предмета адміністративного судочинства

Адміністративні послуги є відносно новою правовою категорією в українському адміністративному законодавстві та праві. Вона була введена в науковий обіг із ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI (далі – Закон № 5203-VI).

Важливість адміністративних послуг для кожного пересічного громадянина очевидна і її неможливо переоцінити. Адже тільки завдяки наданню адміністративних послуг за допомогою ухвалення суб'єктами владних повноважень відповідного рішення чи вчинення певної дії в межах їхньої компетенції створюються необхідні умови для реалізації фізичними та юридичними особами значної кількості своїх суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів.

Останніми роками адміністративні послуги набувають все більшого поширення в Україні. Щороку десятки мільйонів осіб звертаються до суб'єктів владних повноважень за наданням адміністративних послуг і між ними виникають із цього приводу відповідні відносини, що регулюють норми права. Згідно з офіційними статистичними даними станом на 18.02.2020 в Україні було створено і працювало майже 800 Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Поступово їхня кількість мала зрости вдвічі [1]. Згідно з даними Урядового порталу більше ніж 50 мільйонів громадян України хоча б раз на рік звертаються за отриманням тих чи інших адміністративних послуг [2]. Наприклад, у 2020 році ЦНАПи м. Києва опрацювали 1 655 305 звернень [3].

Станом на III квартал 2021 року мережа ЦНАП досягла 2695 точок, надано 608 3957 адміністративних послуг. Здебільшого громадяни зверталися за отриманням

посвідчення водія, з питань реєстрації актів цивільного стану, реєстрації місця проживання, за довідками з реєстрації місця проживання, паспортними послугами та довідками про склад сім'ї [4].

Перелік адміністративних послуг в Україні та мережа ЦНАП і далі розширюється.

1 січня 2020 року в Україні почав функціонувати Єдиний державний вебпортал електронних послуг (портал «Дія»), який виконує також функції Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Питання та порядок його діяльності врегульовані відповідними постановами Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 4 грудня 2019 року № 1137 та від 3 січня 2013 року № 13.

Головна мета Єдиного державного порталу адміністративних послуг – надавати їх в електронній формі і тим самим забезпечити доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням інтернету. Водночас він є офіційним джерелом інформації про їхнє надання [5].

Портал «Дія» має офіційну адресу в інтернеті: <https://diia.gov.ua/>. Його держателем є Міністерство цифрової трансформації України. Положення про Портал «Дія» затверджене постановою КМУ від 04.12.2019 № 1137. Відповідно до частини сьомої статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» розпорядженням КМУ від 16 травня 2014 р. № 523-р було затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центри надання адміністративних послуг. Згідно з додатком до цього правового акта таких послуг тоді налічувалося 136 [6].

Зважаючи на важливість надання адміністративних послуг для реалізації прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, відповідні правовідносини підлягають якомога повній законодавчій регламентації, охороні та захисту, а також потребують ретельного наукового опрацювання.

Науковому дослідженню проблем та особливостей судового захисту порушених прав і законних інтересів суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг має передувати теоретичний аналіз особливостей правової природи адміністративних послуг. Річ у тім, що саме вони значною мірою

зумовлюють і зміст правовідносин, що виникають під час їхнього надання, і зміст порушень, що можуть водночас бути. У кінцевому підсумку це впливає на обсяг позовних вимог і на вибір способів судового захисту.

Варто зауважити, що в сучасній науці адміністративного права дотепер не вироблено загальноприйнятого визначення такого складного соціально-правового поняття, як адміністративна послуга, попри широке використання цього терміна в законодавстві та практичній діяльності органів публічної влади.

Згідно з філологічним тлумаченням потрібно визнати, що в нашому випадку слово «адміністративна», очевидно, вжито у значенні «управлінська». Тим самим підкреслено, що відповідну послугу надає у сфері публічного управління суб'єкт влади в межах наданих йому владних повноважень.

Більш складно розібратися в змісті поняття «послуга» у сфері публічного управління. Загалом поняття «послуга» в академічному словнику української мови тлумачиться як «дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому» [7, с. 341]. Проте цей термін історично набув різного значення в окремих сферах людської діяльності. Так, у ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу України йдеться про надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [8]. Водночас пункт 17 частини першої ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» містить нормативне визначення послуги, відповідно до якого вона розглядається як діяльність виконавця з надання (передання) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага. Проте акцентується увага на тому, що надання такого блага здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [9].

З іншого боку, у Цивільному кодексі України послуга розглядається як договірне зобов'язання. Згідно з ч. 1 ст. 901 цього кодексу за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу. Водночас така послуга споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності. Замовник, зі свого боку, зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу [10].

Що стосується науковців європейських країн, вони не вживають термін «адміністративні послуги», а оперують поняттям «публічні послуги», вкладаючи в нього більш широкий зміст, ніж в українській адміністративній теорії [11, с. 114].

У широкому розумінні адміністративна послуга має смислове навантаження, спільне для всіх видів послуг. У зв'язку з цим К. А. Фуглевич зазначає, що у своїй основі термін «адміністративна послуга» як у публічному, так і в приватному праві означає діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням. Водночас він доходить висновку, що жодне з визначень, наукове чи законодавче, не містить вичерпних ознак адміністративної послуги [12, с. 7–8].

З огляду на роль і значення основоположних прав та свобод людини в сучасному демократичному суспільстві не дивно, що адміністративні послуги посідають провідне місце в системі публічних послуг. Сьогодні серед вчених також немає єдності щодо змісту поняття публічних послуг. Публічний – відкритий, гласний, суспільний [13, с. 560] або призначений для широкого відвідування, користування; громадський [14, с. 383].

Тим часом у статтях 365-2, 368-4 Кримінального кодексу України, що передбачають кримінальну відповідальність за корупційні діяння, вживається термін «особа, що надає публічні послуги». Роз'яснення цього терміна не наведено, але в кожній статті дається вичерпний перелік таких осіб. До них віднесені особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг. Зокрема такими закон визнає: аудиторів, нотаріусів, оцінювачів, уповноважених осіб або службових осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. До суб'єктів надання публічних послуг з огляду на закон належать надавачі послуг експерта, арбітражного керуючого, приватного виконавця, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді тощо. Але принциповим моментом для нас є те, що до кола таких осіб закон відносить і державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав, державних і приватних виконавців [15].

До цього треба додати, що в пункті б) частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII до суб'єктів, на яких

поширюється дія цього закону, віднесені також особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом [16].

В українській юридичній літературі існує думка, що публічні послуги – це послуги, що надають суб'єкти публічного сектору завдяки публічним коштам, за надання яких відповідає публічна влада [11, с. 103]. Зокрема К. А. Фуглевич розглядає адміністративну послугу як публічно-владну діяльність [12, с. 4].

На нашу думку, суть будь-яких послуг потрібно визначати як результат діяльності надавачів послуг (виконавців), спрямованої на задоволення потреб споживачів. Надання послуг – це відповідна діяльність уповноважених осіб, а сама послуга – це результат цієї діяльності.

Отже, потрібно сформулювати авторське визначення публічних послуг. У найбільш широкому значенні – це послуги, які публічно надають суб'єкти владних повноважень та інші уповноважені ними суб'єкти невизначеному колу фізичних і юридичних осіб на їхнє звернення в порядку та на підставах, визначених законодавством.

За суб'єктом надання публічні послуги можуть бути такими: державними, муніципальними, громадськими та приватними. Особливий вид публічних послуг становлять адміністративні послуги, що надають суб'єкти публічної влади (посадові особи органів виконавчої влади або місцевого самоуправління) у межах їхніх владних повноважень безпосередньо чи через посередників за зверненнями фізичних або юридичних осіб.

Для визначення видів публічних послуг насамперед мають значення мета їхнього надання, склад учасників і сфера їхньої реалізації. Основна відмінність адміністративних послуг від інших послуг вбачається в тому, що вони потребують здійснення суб'єктом владних повноважень обов'язкового адміністративного акта в межах їхніх повноважень.

Нормативне визначення поняття адміністративної послуги подано в пункті 1 ст. 1 Закону України № 5203-VI. Відповідно до цього закону – це результат здійснення владних повноважень, отриманий відповідно до закону за заявою фізичної або юридичної особи і спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи [17]. Але якої матеріальної форми набуває цей результат, законодавець не вказує. Більш вдалим потрібно визнати визначення адміністративної послуги, закріплене в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 15 лютого 2006 року № 90-р, як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [18].

Зі свого боку, надання адміністративної послуги – це владна публічна діяльність, яка здійснюється уповноваженими на те органами влади (посадовими особами) за ініціативою суб'єктів звернення відповідно до чинного законодавства і спрямована на створення умов для подальшої реалізації ними своїх суб'єктивних прав і обов'язків, що полягає в ухваленні управлінського рішення або у вчиненні юридично значущої дії в межах компетенції суб'єкта надання та оформленні і видачі відповідного документа, який фіксує результат розгляду звернення.

Адміністративна послуга має особливу правову природу. Її надають у процесі здійснення управлінських повноважень суб'єкти публічної влади та уповноважені ними органи (посадові особи) у публічно-правовій сфері. Суб'єкт надання адміністративної послуги вчиняє певні дії, метою яких є задоволення вимог, викладених у заяві суб'єкта звернення. Але матеріальні блага водночас безпосередньо не надаються, проте створюються передбачені законом передумови, без яких їх отримати не можливо. Серед таких дій можна назвати оформлення і видачу посвідчень, довідок, виписок із реєстрів тощо. Сюди ж належить внесення в документи змін, виправлень, анулювання записів у реєстрах.

Можна також виділити дії з яскраво вираженим характером управлінських рішень, зокрема надання узгоджень, висновків, дозволів, сертифікатів тощо.

Унаслідок цього особа отримує певне благо у вигляді документа (довідки, рішення), за допомогою якого вона може реалізувати певні особисті суб'єктивні права, наприклад право на зайняття підприємницькою діяльністю, право на легальне використання природних ресурсів, право на керування транспортними засобами, право на укладення шлюбу, право на вільне пересування тощо).

Нематеріальність адміністративної послуги означає, що результатом її надання не є створення матеріальних благ. Здебільшого адміністративна послуга спрямована на створення юридичних наслідків, тобто на підтвердження юридичних фактів або певного статусу особи, що певним способом забезпечує їй можливість реалізувати свої суб'єктивні права, гарантовані йому законом.

Результат надання адміністративної послуги обов'язково оформлюється у вигляді офіційного документа, який видає в електронній або паперовій формі компетентна посадова особа. Таким документом може бути індивідуальний правовий акт (рішення, наказ, розпорядження), виписка з реєстрів, довідка, що підтверджує юридичні факти, посвідчення, свідоцтво тощо.

У разі відмови в наданні адміністративної послуги суб'єкт звернення отримує відповідне рішення або йому роз'яснюється (письмово чи усно) порядок надання відповідної послуги, якщо ним не дотримано встановлених законом вимог щодо подання звернення.

Тому до найбільш суттєвих ознак адміністративної послуги можна віднести те, що вона: 1) має нематеріальний характер; 2) є результатом публічної владної діяльності; 3) вчиняється у сфері публічних правовідносин в порядку і на підставах, установлених законом; 4) має індивідуальний характер; 5) має за кінцеву мету реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення; 6) вчиняється за допомогою ухвалення управлінського рішення або вчинення певної дії; 7) має форму управлінського паперового або електронного документа; 8) створює необхідні умови для реалізації суб'єктами звернення своїх прав, свобод і законних інтересів, без чого легально скористатися ними немає можливості [19, с. 127].

Отже, надання адміністративної послуги – це владна публічна діяльність, яка здійснюється уповноваженими на те органами влади (посадовими особами) за ініціативою фізичних і юридичних осіб (суб'єктів звернення) відповідно до чинного законодавства і спрямована на створення умов для подальшої реалізації ними своїх суб'єктивних прав і обов'язків, що полягає в ухваленні управлінського рішення або вчиненні юридично значущої дії в межах компетенції суб'єкта надання та оформленні і видачі відповідного документа, що фіксує результат розгляду звернення.

Проте вказані основні ознаки адміністративної послуги виражають її правову суть, яка виявляється в разі використання прав і виконання обов'язків суб'єктами правовідносин у сфері надання адміністративних послуг. Якщо йдеться про сферу правовідносин із надання адміністративних послуг, треба не забувати, що ст. 3 Закону № 5203-VI прирівнює до адміністративних послуг також низку інших дій суб'єктів владних повноважень, які не охоплюються нормативним визначенням поняття адміністративної послуги. До таких, зокрема, віднесено надання витягів із реєстрів, довідок, копій і дублікатів документів. До адміністративних послуг також віднесено інші передбачені законом дії, унаслідок яких суб'єкту звернення надається певний юридичний статус або підтверджується певний юридичний факт [17].

З огляду на багатоманітність адміністративних послуг і суб'єктів їхнього надання виникає практична потреба виділити окремі види послуг. В основу наукової класифікації адміністративних послуг можна покласти різні критерії: види суб'єктів надання чи отримання послуг, сферу суспільних відносин, у якій застосовуються результати їхнього надання, платність чи безоплатність надання послуг тощо. На нашу думку, за основу класифікації адміністративних послуг доцільно взяти правовий наслідок, до якого прагне і якого може досягти в разі отримання бажаної адміністративної послуги суб'єкт звернення. За цим критерієм адміністративні послуги можна поділити на дозвільні, реєстраційні, статусні та підтверджувальні. Названий поділ певною мірою є умовним, але дає чітке уявлення про основні види адміністративних послуг, які, до того ж, часто мають змішаний характер.

Поширення практики надання пенсійних та інших послуг соціального характеру через ЦНАП поставило перед науковцями завдання більш глибокого

вивчення та розкриття місця та правової природи таких послуг у системі надання публічних послуг.

Сьогодні державні органи, що здійснюють функції пенсійного забезпечення та соціального захисту громадян, здійснюють надання за зверненнями громадян широкого спектра послуг відповідно до вимог чинного законодавства. Так, наприклад, територіальні органи Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) надають громадянам комплекс пенсійних та інших, пов'язаних із ними послуг. Такі послуги надаються переважно через сервісні центри або вебпортал електронних послуг ПФУ. Серед них базовими є послуги щодо призначення, перерахунку та виплати пенсій. Зі свого боку, до базових соціальних послуг потрібно віднести діяльність щодо оформлення та виплати різних видів грошової допомоги у випадках, передбачених законом. Такими виплатами, зокрема, можна вважати допомогу на поховання, грошову компенсацію фізичним особам – підприємцям за період їхнього вимушеного безробіття під час карантину тощо. Варто зазначити, що такі виплати згідно з п. 17 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 № 2671-VIII віднесені до соціальних послуг [20].

Нарешті до пов'язаних із пенсійними послугами належать видача довідок, пенсійних посвідчень, їхніх дублікатів тощо. Така діяльність згідно з ч. 3 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI фактично прирівнюється до адміністративних послуг [17].

У зв'язку з широкою практикою надання пенсійних послуг, а також виникненням значної кількості конфліктів, з ними пов'язаних, постає питання про можливість віднесення пенсійних і соціальних послуг до послуг адміністративних відповідно до вимог Закону № 5203-VI. Потрібно зазначити, що відносини із соціального захисту не названі в переліку сфер суспільних відносин, на які не поширюється дія Закону № 5203-VI. Проте й відповіді на це питання чинне законодавства не дає.

Розв'язання названої проблеми потребує проведення порівняльного аналізу адміністративних, пенсійних і соціальних послуг. Як відмічає В. Можечук, пенсійні

відносини, об'єктом яких є надання пенсійних послуг, характеризуються складною структурою та особливостями їхнього суб'єкта та об'єкта [21, с. 273].

По суті, пенсійні послуги можна розглядати як багатосторонні правочини з державного соціального страхування, яким притаманні всі ознаки цивільно-правового договору страхування. Завдяки цьому пенсійні відносини, крім норм пенсійного законодавства, регулюються комплексом норм інших галузей, зокрема адміністративного, бюджетного та цивільного законодавства.

Основним поняттям, стосовно якого потрібно визначати природу пенсійних послуг, є поняття пенсії. Оскільки пенсія – це періодичні платежі, що підлягають виплаті застрахованим особам у разі настання страхових випадків, передбачених договором пенсійного страхування, то під пенсійними послугами йдеться насамперед про ухвалення пенсійними органами владних рішень і вчинення ними передбачених законом спеціальних процедурних дій щодо призначення, перерахунку та/або виплати пенсій за кошт відповідних фондів пенсійного страхування. Проте головною відмінністю пенсійних послуг від усіх інших видів адміністративних послуг є те, що їхнє надання полягає у виконанні взятих на себе державою зобов'язань за договорами пенсійного страхування [22, с. 250].

Розглядаючи звернення фізичної особи, уповноважена посадова особа пенсійного органу в межах своїх повноважень ухвалює рішення про надання або відмову в наданні тієї чи іншої пенсійної послуги, керуючись вимогами пенсійного законодавства.

Підхід, згідно з яким пенсійні послуги підпадають під поняття адміністративних послуг, повністю узгоджується із визначенням адміністративної послуги, наведеним у п. 1 ст. 1 Закону України № 5203-VI. Водночас варто зауважити, що процедура розгляду звернень із пенсійних питань, що передбачена Порядком подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», затвердженого Постановою правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 № 22-1 (у редакції постанови правління ПФУ від 07.07.2014 № 13-1), відповідає вимогам Закону № 5203-VI щодо порядку надання адміністративних послуг [23].

Якщо звернути увагу на обсяг нормативного визначення поняття адміністративної послуги, то можна стверджувати, що адміністративна послуга є родовою категорією, яка охоплює ознаки послуг, що надають суб'єкти владних повноважень, у найрізноманітніших сферах суспільних відносин. Отже, можна стверджувати, що ця родова категорія охоплює й пенсійні послуги, тобто пенсійні послуги є різновидом адміністративних послуг.

Якщо проаналізувати нормативно визначені ознаки адміністративних послуг, яким властивий доволі високий рівень узагальнення, то спільними для всіх видів останніх є насамперед їхні процедурні ознаки, тобто структура провадження з надання адміністративної послуги, обов'язкові елементи суб'єктного складу (наявність суб'єкта владних повноважень), вимоги щодо оформлення результату надання послуги тощо. Але пенсійні послуги мають і певні відмінності від інших видів адміністративних послуг, серед яких можна виділити такі:

1) пенсійні послуги мають яскраво виражений соціальний характер, оскільки є невід'ємною складовою системи соціального захисту [24, с. 14]. За своєю метою пенсійні послуги тісно пов'язані з послугами соціальними;

2) базові пенсійні послуги впливають із договорів соціального страхування, оскільки їхнє надання є обов'язком держави, який обумовлений необхідністю виконання договорів страхування в межах внесків роботодавців і самих застрахованих осіб;

3) пенсійні та соціальні послуги мають специфічне коло їхніх отримувачів. Отримувачами таких послуг можуть бути виключно фізичні особи. Натомість отримувати інші адміністративні послуги можуть як фізичні, так і юридичні особи;

4) пенсійні послуги мають яскраво виражений майновий і бюджетний характер, оскільки пов'язані з розрахунком і виплатою пенсій, тобто певних грошових сум;

5) пенсійні послуги відрізняються характером правових наслідків їхнього надання. Так, наприклад, задоволення звернення особи про призначення чи перерахунок пенсії тягне за собою виплату відповідних сум пенсії, тобто результатом надання послуги тут є не тільки правове рішення, але й отримання майнової вигоди суб'єктом звернення;

б) крім норм пенсійного законодавства, надання пенсійних послуг також регулюють норми Цивільного та Бюджетного кодексів України [22, с. 250–251].

У контексті вищевикладеного можна навести позицію, висловлену М. М. Шумилом, який дійшов висновку про те, що пенсійні правовідносини – це насамперед соціально-економічні відносини, що регулюють норми пенсійного законодавства. Змістом цих відносин визначено діяльність уповноважених суб'єктів щодо страхування, призначення та виплати правоздатним суб'єктам пенсій із метою реалізації ними своїх прав і свобод та сприяння їхній соціальній захищеності, а в разі спору – захисту останніх [25, с. 12–13].

Отже, зважаючи на багатоманітність пенсійних відносин, у контексті вивчення їхньої правової сутності вирішальну роль відіграє розуміння їхньої природи як забезпечених державою відносин пенсійного страхування, в основі яких лежать цивільно-правові договірні зобов'язання. Але оскільки держава забезпечує їхню реалізацію через механізми, визначені нормативно, пенсійні послуги набувають характеру послуг адміністративних.

Зі свого боку, соціальні послуги в контексті Закону України «Про соціальні послуги» відрізняє від інших послуг наявність спеціальної мети – соціального захисту (підтримки) фізичних осіб і сімей, що потрапили у скрутне життєве становище. Крім того, суто з юридичного погляду вони мають характер одностороннього правочину з боку державних органів, що також дає можливість віднести їх до спеціального виду адміністративних послуг. Проте договірні відносини, подібні до відносин пенсійних послуг, у цьому разі відсутні. Отже, базові пенсійні послуги відрізняються від соціальних послуг, хоча мають спільний соціальний характер і є, по суті, адміністративними послугами. Відповідні відмінності проявляються як у джерелах правового регулювання, так і у правовій природі, умовах і цілях надання відповідних послуг [22, с. 251].

На підтвердження тези про спорідненість адміністративних, пенсійних і соціальних послуг можна навести й позицію органів виконавчої влади. Так, розпорядженням КМУ від 16 травня 2014 р. № 523-р було затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр

надання адміністративних послуг. Цей перелік, поряд з іншими, містив і низку соціальних послуг, зокрема послуг із надання державної допомоги, субсидій тощо. А Розпорядженням КМУ № 123-р від 17 лютого 2021 року були внесені зміни до пунктів 126, 128–129, відповідно до яких до згаданого переліку було внесено надання деяких видів пенсійних послуг [26].

Зазначений підхід підтримують також і експерти та практичні працівники, що пов'язані з наданням адміністративних послуг. Зокрема експерт П. Макаренко вважає, що ЦНАП може бути ефективним місцем для надання пенсійних послуг і дистанційного отримання фахових консультацій [27].

1.2. Правовідносини у сфері надання адміністративних послуг як об'єкт судового захисту

Як уже було зазначено, саме через звернення і подальше надання або відмову в наданні адміністративних послуг між фізичними чи юридичними особами, з одного боку, та посадовими особами суб'єктів владних повноважень, їхніми представниками – з іншого, виникають правовідносини, що ззовні схожі з договірними відносинами в господарському та цивільному праві, але не є тотожними і суттєво різняться за своєю правовою природою.

Реалізації багатьох визначених у Конституції та законах України прав і свобод людини та громадянина, зазвичай, передують звернення до органів влади щодо ухвалення ними управлінських рішень, через які створюються умови, необхідні для реального здійснення відповідних суб'єктивних прав та обов'язків особи. Відповідна діяльність суб'єктів владних повноважень охоплюється сферою публічно-правових відносин і отримала назву «надання адміністративних послуг», а також отримала законодавче визначення в нормах Закону України «Про адміністративні послуги». Щороку десятки мільйонів осіб звертаються за отриманням адміністративних послуг до відповідних уповноважених органів, але часто отримують відмови. Часто, вважаючи такі відмови неправомірними, суб'єкти звернення оскаржують такі відмови до адміністративних судів. З огляду на те, що інститут адміністративних послуг існує

в Україні відносно невеликий час і є в стані постійного розвитку та вдосконалення, чимало питань його застосування залишаються джерелом проблем, а також наукових і практичних дискусій.

У теорії права існує сталий підхід до розуміння правовідносин як правового індивідуального зв'язку між людьми, який проявляється у взаємних правах та обов'язках їхніх учасників. У цьому контексті, як вказує О. Кузьменко, правовідносини з надання адміністративних послуг мають публічно-правовий зміст і є складовою предмета адміністративного права [28, с. 47].

Ознакою, що притаманна саме адміністративно-правовим відносинам, традиційно вважають те, що владною стороною у цих відносинах є органи публічної адміністрації, які реалізують свої виконавчо-розпорядчі повноваження тобто наділені правом ухвалення владного (обов'язкового) рішення [29, с. 33]. У загальній теорії права стверджується, що правовідносини мають таку внутрішню структуру: суб'єкти (учасники), зміст та об'єкт [30, с. 99–100].

Суб'єктами у правовідносинах із надання адміністративних послуг є особи, з огляду на закон наділені повноваженнями щодо надання адміністративних послуг (далі – суб'єкти надання), з одного боку, та фізичні чи юридичні особи, що звертаються за наданням відповідних адміністративних послуг (далі – суб'єкти звернення) – з іншого. Права та обов'язки зазначених вище суб'єктів становлять зміст цих правовідносин, а об'єктом є адміністративна послуга як результат владної діяльності у вигляді адміністративного акта (рішення або дії). Останні підтверджують або спростовують виникнення, зміну чи припинення юридичних фактів, необхідних суб'єкту звернення для реалізації в подальшому своїх суб'єктивних прав, юридичних обов'язків чи законних інтересів.

Під час розгляду юридичного змісту правовідносин із надання адміністративних послуг звертає на себе увагу та обставина, що права та обов'язки сторін не мають належного нормативного (законодавчого) оформлення. У Конституції України не закріплено право звернення за наданням адміністративних послуг та обов'язок органів влади надавати такі послуги за наявності законних підстав. Проте відповідний обов'язок держави перед особою випливає з положень

ст. 3 Конституції України, у якій проголошено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Крім того, у ст. 40 Конституції України закріплено право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [31]. З метою реалізації цього конституційного права був ухвалений Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Але, як впливає зі ст. 1 цього закону, його дія поширюється виключно на фізичних осіб. Крім того, під зверненнями в цьому законі йдеться про викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги з інших питань діяльності органів публічної влади (ст. 3) [32]. У цьому разі віднесення до звернень громадян заяв про надання адміністративних послуг є проблематичним.

Деякою мірою ця прогалина заповнена правами та обов'язками учасників адміністративного провадження, передбаченими ст. 28 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ (далі – Закон № 2073-ІХ), але вони мають загальний характер без урахування особливостей різних категорій справ у сфері надання адміністративних послуг. До того ж у цьому законі не міститься належних положень стосовно відповідальності адміністративних органів (посадових і службових осіб) за їхні протиправні рішення, дії, чи бездіяльність, якими порушуються права суб'єктів звернення.

Тому, на наше переконання, Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI було б доцільним доповнити окремим розділом, у якому потрібно більш повно виписати права та обов'язки сторін. У ньому, зокрема, варто встановити обов'язок суб'єкта владних повноважень надавати адміністративну послугу в письмовій чи електронній формі на вибір суб'єкта звернення; повідомляти заявника про результати розгляду його звернення і надавати йому копію свого рішення; дотримуватися строків надання послуги та вимог стандартів щодо якості їхнього надання. Суб'єкта надання адміністративних послуг варто наділити правом вимагати усунення недоліків у поданих документах; проводити перевірки достовірності наданих відомостей у державних реєстрах і запитувати необхідну інформацію в

інших органах. Суб'єкта звернення потрібно зобов'язати: надавати повний пакет документів; указувати правдиві відомості; оплатити послугу, якщо вона є платною, а також наділити його правами отримувати адміністративну послугу безпосередньо в суб'єкта владних повноважень або через центр надання адміністративних послуг; безоплатно отримувати повну інформацію та консультації щодо порядку надання послуги; у будь-який момент до ухвалення остаточного рішення відмовитися від отримання послуги; користуватися супутніми послугами. Крім того, статтю 19 Закону № 5203-VI, що має назву «Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг», необхідно доповнити частиною 5 такого змісту: «У разі визнання судом неправомірними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта надання адміністративних послуг в п'ятиденний строк із моменту набрання законної сили рішенням суду керівник відповідного суб'єкта надання вищого рівня видає наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, відповідальних за протиправні дії» [19, с. 128–129].

Як вже було зазначено вище, відносини з надання адміністративних послуг ззовні схожі на договірні відносини типу «замовник – виконавець», характерні для господарського та цивільного права, але, по суті, не є такими. Суб'єкт звернення не перебуває із суб'єктом надання в договірних відносинах, а реалізує своє право за допомогою адміністративних процедур. Суб'єкт надання – орган владних повноважень, зобов'язаний надати відповідну послугу в порядку і межах, установлених законом.

Після з'ясування змісту правовідносин, пов'язаних із надання адміністративних послуг, буде логічним перейти до розгляду видів і наслідків можливих порушень прав особи в цих відносинах, що є підставою для звернення за судовим захистом. Відповідно в разі ухвалення суб'єктом владних повноважень протиправного рішення про відмову в наданні адміністративної послуги спостерігається порушення відповідних відносин і виникає потреба у приведенні їх до законного стану за допомогою звернення до адміністративного суду з позовними вимогами про визнання таких дій протиправними та зобов'язання відповідача до вчинення правомірних дій.

Порушення прав суб'єкта звернення спостерігається в разі невиконання або неналежного виконання своїх обов'язків суб'єктом надання адміністративної послуги. Унаслідок його неправомірних дій суб'єкту звернення завдається шкода, що полягає в порушенні права на отримання ним позитивного рішення за його зверненням і позбавлення його можливості реалізувати свої потенційні суб'єктивні права та законні інтереси.

Особливістю відносин у сфері надання адміністративних послуг є нерівний характер відповідальності учасників за свої протиправні дії. Так, суб'єкт надання в разі своїх протиправних дій несе передбачену законом юридичну відповідальність (зазвичай дисциплінарну), тоді як закон не передбачає жодної відповідальності суб'єкта звернення в разі неподання ним всіх необхідних документів або подання неправильно оформлених документів чи недостовірних відомостей. Для нього єдиним негативним наслідком протиправних дій буде відмова в наданні йому адміністративної послуги [19, с. 129].

Для звернення до суду за захистом порушених прав вирішальне значення має правильне оцінювання ступеня негативного впливу, що справляє та чи інша протиправна поведінка учасників на функціонування відповідних правовідносин. Порушення з боку суб'єкта надання послуг неодмінно ставлять під загрозу реалізацію прав, свобод чи законних інтересів суб'єкта звернення.

Потрібно вказати, що наслідки порушень прав суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг проявляються на фактичному і потенційному рівнях (на майбутнє). На першому рівні неправомірна відмова в наданні адміністративної послуги порушує право суб'єкта звернення на її отримання. На другому рівні неправомірна відмова тягне за собою позбавлення права на отримання в подальшому певних благ. Отже, можемо визначити порушення під час надання адміністративної послуги як протиправні дії, рішення чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що порушують установлені законом підстави та порядок надання адміністративних послуг і унеможливають суб'єкту звернення реалізацію бажаного ним суб'єктивного права чи законного інтересу [19, с. 129].

На нашу думку, можна виділити два основні види потенційних порушень прав суб'єкта звернення на підставі правової природи правовідносин із надання адміністративних послуг, суттю яких є ухвалення владних рішень стосовно офіційного оформлення умов реалізації суб'єктивного права або законного інтересу особи (правового статусу чи певного юридичного факту).

По-перше, таким порушенням може бути протиправна повна або часткова відмова надати бажану адміністративну послугу. По-друге, таким порушенням може бути протиправна бездіяльність, яка полягає в неухваленні відповідного рішення, чи вчинення будь-якої дії взагалі.

Крім того, може бути порушення у вигляді недотримання строку надання адміністративної послуги та порушення у вигляді неякісного надання адміністративної послуги. Будь-яке з названих порушень може бути підставою для звернення до суду за захистом, але водночас предмет позову буде різнитися між собою. У разі відмови позовні вимоги будуть зводитися до зобов'язання надати послугу; у разі повної бездіяльності вимога зводиться до розгляду звернення; у разі неякісного надання послуги – до повторного розгляду звернення та усунення допущених недоліків. Звернення до суду може супроводжуватися додатковою вимогою відшкодувати шкоду, завдану неправомірними діями / бездіяльністю суб'єкта владних повноважень [19, с. 129–130].

Як свідчить судова практика, здебільшого суб'єкти звернення оскаржують до суду рішення про відмову в наданні адміністративної послуги. Це абсолютно зрозуміло, адже така відмова позбавляє особу можливості реалізувати своє потенційне суб'єктивне право. Наприклад, відмова органу влади надати дозвіл на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки позбавляє особу потенційного права стати її власником за допомогою приватизації.

Головне завдання адміністративного суду – перевірити правомірність дій, бездіяльності чи рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, тобто їхня відповідність нормам матеріального і процесуального права, а вже потім, у разі встановлення їхньої неправомірності, обрати оптимальний спосіб (способи) судового захисту. Під час судового розгляду справ, пов'язаних зі спорами у сфері надання

адміністративних послуг, основними джерелами норм процедурного права, на відповідність яким суд перевіряє правомірність дій, бездіяльності та рішень суб'єкта надання адміністративної послуги, є КАС України та закони України «Про адміністративні послуги» та «Про адміністративну процедуру».

На жаль, в Україні відсутня офіційна статистика кількості та підстав відмов у наданні адміністративних послуг. Про стан речей у цій сфері можна судити тільки приблизно за допомогою аналізу інших статистичних даних, наприклад кількості судових спорів і результатів їхнього розгляду. До того ж відсутні повні аналізи причин відмов, так само і судової практики з розгляду справ зі спорів у сфері надання адміністративних послуг. У формах звітності судів не виділяється відповідна категорія справ. Усе це ускладнює вивчення ефективності надання адміністративних послуг суб'єктами владних повноважень і судової практики.

Значним кроком вперед у регулюванні відносин у публічно-правовій сфері стало ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. До відносин, які регулює цей закон, відповідно до частини 1 статті 1 віднесено відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ за допомогою ухвалення та виконання адміністративних актів [33]. Але обов'язки та відповідальність суб'єктів цих правовідносин, на нашу думку, виписано недостатньо. Вони потребують більш ретельного та детального законодавчого врегулювання. Особливо це стосується норм щодо відповідальності органів (посадових осіб), що надають адміністративні послуги.

У сфері надання адміністративних послуг впадають в око масові порушення пенсійних прав громадян. З даних судової статистики вбачається перевантаженість адміністративних судів справами зі спорів у сфері пенсійного забезпечення. Такі спори є непростими для вирішення судами, оскільки вони потребують ретельного дослідження підстав відмови в наданні конкретної пенсійної послуги, належного тлумачення норм пенсійного законодавства з урахуванням високого ступеня його

складності та заплутаності, подолання наявних юридичних колізій тощо. Крім того, часто належний розгляд і вирішення таких справ ускладнюють постійні зміни в пенсійному законодавстві, які останнім часом спрямовані на звуження або обмеження пенсійних прав громадян, а також суперечлива судова практика вирішення пенсійних спорів.

Значне збільшення звернень за захистом до адміністративних судів викликано цілою низкою причин. До них, зокрема, можна віднести численні відмови органів Пенсійного фонду України в задоволенні звернень громадян, небажання уповноважених працівників пенсійних органів надавати пенсійні послуги на підставі зразкових рішень Верховного Суду України, а також виконувати відповідні рішення Конституційного Суду України. Такий висновок підтверджують дані судової статистики. Так, у 91,6 % пенсійних справ, розглянутих адміністративними судами у 2020 році, рішення ухвалено на користь позивачів – пенсіонерів [34].

Найбільш тривожним фактом тут є те, що зафіксовані адміністративними судами істотні порушення конституційних прав громадян на пенсійне забезпечення не тягнуть за собою жодної відповідальності відповідних посадових осіб ПФУ.

Серед чинників, що обумовлюють існування такого незадовільного стану з дотриманням пенсійних прав в Україні, можна виділити, зокрема, такі: нестабільність і колізійність актів пенсійного законодавства; відсутність сталої та єдиної судової практики вирішення спорів, пов'язаних із наданням пенсійних послуг; ухвалення зразкових рішень із запізненням і не у всіх необхідних випадках; відсутність відповідних роз'яснень та узагальнень Верховного Суду [22, с. 251].

Велика кількість порушень у сфері надання пенсійних послуг викликає зростання надходження звернень громадян до адміністративних судів за захистом своїх прав і, як наслідок, викликає перенавантаження суддів справами цієї категорії, що негативно позначається на якості та строках їхнього розгляду. Якщо звернутися до підготовленого Державною судовою адміністрацією аналітичного огляду стану здійснення правосуддя у 2020 році, то в ньому відзначено, що дефіцит суддівських кадрів (70,9 % чинних суддів від норми) сприяє збільшенню навантаження на суддів, які мають повноваження. Це негативно впливає на оперативність і якість розгляду

справ та сприяє зростанню залишку невирішених судових справ. Одночасно посилюється тенденція щодо збільшення кількості справ, що надходять до адміністративних судів. У 2020 році таких справ було 457 тисяч, причому зростання їхньої кількості порівняно з попереднім роком становить 22 %. Крім цього, з-поміж справ, які були розглянуті у 2020 році окружними адміністративними судами, частка справ стосовно спорів у сфері соціального захисту громадян дорівнювала 45,2 % (80 240 справ). Кількість розглянутих справ цієї самої категорії зросла на 61 % порівняно з минулим роком [35].

Частково цю проблему можна вирішити завдяки зміні правил предметної підсудності за допомогою перерозподілу відповідних справ між окружними адміністративними судами та місцевими загальними судами як адміністративними судами. Зважаючи на цивільно-правову складову у природі пенсійних спорів, було б доцільним передати їх на розгляд до місцевих загальних судів як адміністративних судів. Водночас у юрисдикції окружних адміністративних судів варто залишити справи щодо спорів у сфері пенсійного забезпечення, які впливають із відносин проходження публічної служби, і завдяки цьому їх регулюють спеціальні закони. Крім того, вважаємо за доцільне частину 2 ст. 263 Кодексу адміністративного судочинства України, якою встановлено 30-денний строк розгляду справ незначної складності, доповнити словами «крім справ, указаних у п. 2 частини 1 цієї статті, які суд розглядає протягом 60 днів».

Законами України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про пенсійне забезпечення» варто передбачити обов'язок посадових осіб пенсійних органів під час призначення чи перерахунку ними пенсій урахувувати правові позиції, викладені у зразкових рішеннях Верховного Суду (далі – ВС) з пенсійних питань. Невиконання цієї вимоги закону є підставою для відкриття дисциплінарного провадження. Крім того, розділ V Особливої частини Кримінального кодексу України, у якому, зокрема, йдеться про кримінальні правопорушення проти особистих прав людини і громадянина, варто доповнити статтю 175-1 «Протиправна відмова у призначенні, перерахунку чи виплаті пенсії» [22, с. 252].

1.3. Особливості реалізації мети, завдань і функцій адміністративного судочинства під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг

Останніми роками в Україні активно проводяться наукові дослідження, спрямовані на вдосконалення норм адміністративного судочинства, що регулюють порядок розгляду спорів фізичних і юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень. Здебільшого наукові праці присвячені розкриттю і тлумаченню змісту принципів адміністративного судочинства в площині їхньої відповідності європейським стандартам. Порівняно з цим набагато менше уваги приділяється вивченню зв'язків мети і завдань із принципами адміністративного судочинства, аналізу функцій адміністративних процесуальних норм.

Дослідження особливостей дії чинних норм адміністративного судочинства під час розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг доцільно починати з аналізу базових понять мети, завдань і функцій адміністративного судочинства, що дасть змогу з'ясувати соціальне призначення та роль судових процедур у захисті прав особи в разі їхніх порушень владними суб'єктами.

Соціальне призначення адміністративного судочинства виражається в його меті та завданнях, що задекларовані в ч. 1 ст. 2 КАС України. Мета адміністративного судочинства полягає в ефективному захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Для досягнення цієї мети Кодекс адміністративного судочинства України спрямовує діяльність суду на реалізацію міжнародних стандартів судового захисту прав, свобод і законних інтересів особи в публічно-правовій сфері. Згідно з названою нормою КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин [36].

О. Є. Ткаченко виказав більш широке розуміння завдань адміністративного судочинства. Він відносить до завдань адміністративного суду також забезпечення законності в діяльності органів владних повноважень [37, с. 122]. Схожий погляд висловлюють і інші вчені. Так, автори одного з підручників указують, що цільовим призначенням адміністративного процесу є забезпечення законності діяльності

суб'єктів владних повноважень і гарантування вільного здійснення прав та свобод фізичних і юридичних осіб [38, с. 7].

У зв'язку з цим треба зауважити, що таких завдань законодавець перед адміністративним судом не ставить. Забезпечення законності й гарантування здійснення прав особи настільки фундаментальна проблема, що потребує застосування низки соціальних, економічних і правових заходів. Одному адміністративному суду розв'язати такі завдання не до снаги. Але, безперечно, що справедливе адміністративне судочинство значною мірою сприяє забезпеченню законності в діяльності органів публічної влади і гарантує дотримання прав особи. Але в контексті норм чинного КАС України, на нашу думку, більш правильно буде зауважити про судовий контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Ще в радянські часи Н. Г. Саліщева висловила слушну думку, що завданням суду є об'єктивне дослідження всіх доказів у справі і, відповідно до отриманих висновків, оцінювання правомірності дій сторін (учасників спору) [39, с. 121].

Своєчасне справедливе та неупереджене вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин, зокрема у справах стосовно адміністративних послуг, досягається за допомогою перевірки судом правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень на підставі вимог, визначених законодавцем у ч. 2 ст. 2 КАС України [36]. Наведені в цій нормі питання, які підлягають перевірці адміністративним судом, є своєрідними критеріями правомірної діяльності суб'єктів владних повноважень [40, с. 12]. Водночас вони окреслюють предмет судової перевірки. Для суду ці вимоги мають імперативний характер, тобто є обов'язковими для виконання.

У ч. 3 ст. 2 КАС України наводиться перелік принципів адміністративного судочинства. Серед них найширшим за змістом є принцип верховенства права, спрямований на захист суб'єктивних прав і свобод особи, гарантованих Конституцією та законами України. Треба зауважити, що всі названі в КАС України принципи безумовно важливі для досягнення мети адміністративного судочинства, але в контексті розгляду справ, предметом яких є спори з питань надання адміністративних послуг, потрібно виділити першочергову роль принципів рівності всіх учасників

судового процесу перед законом і судом, офіційного з'ясування всіх обставин у справі та обов'язковості судового рішення для всіх, без винятку, органів державної влади та їхніх посадових осіб.

Завдання та принципи адміністративного судочинства підпорядковані одній і тій самій меті та нерозривно пов'язані між собою. Виконуючи завдання, поставлені КАС України перед адміністративним судочинством, суд керується принципами (основними засадами), указаними в ч. 3 ст. 2 КАС України. Принцип рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом обумовлює завдання суду сприяти позивачу у витребуванні доказів з огляду на те, що він перебуває в нерівному становищі порівняно з відповідачем – суб'єктом владних повноважень, який має у своєму розпорядженні необхідні для вирішення спору документи і кваліфікований правовий супровід. Особливо це стосується вразливих верств населення, наприклад інвалідів, пенсіонерів, малозабезпечених осіб. Водночас варто зауважити, що забезпечення таких позивачів безоплатною правовою допомогою кардинально проблему не розв'язує. У цьому разі доля позову залежить від добросовісності, досвіду і професійності призначеного адвоката [41, с. 100]. У зв'язку з цим науковці неодноразово звертали увагу на активну роль адміністративного суду сприяти особам у захисті їхніх прав і свобод у спорах із суб'єктами владних повноважень [42, с. 30].

У наукових працях йдеться переважно про завдання адміністративного судочинства. Водночас поза увагою залишаються завдання, які стоять перед сторонами судового спору, які теж зобов'язані діяти розсудливо та в межах процесуального закону. Досліджуючи мету та завдання адміністративного судочинства, передбачені ст. 2 КАС України, потрібно підкреслити, що вони зорієнтовані на єдиного учасника судового процесу – адміністративний суд. Водночас мета та завдання, які ставляться в адміністративному провадженні перед іншими зацікавленими учасниками спору (позивач, відповідач, треті особи), у законі не названі. Але вони, безумовно, існують і їх можна вивести на підставі загальних вихідних положень КАС України. Так, позивач, він же суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги, подаючи до суду адміністративний позов, має на меті захист своїх суб'єктивних прав, які він вважає порушеними або невизнаними. Для

нього основним завданням є підготовка і підтримання аргументованих позовних вимог, зокрема ефективні, на його думку, способи судового захисту. Для відповідача – суб'єкта владних повноважень, основною метою буде доведення перед судом правомірності своїх дій і безпідставності позовних вимог позивача, а завданням буде надання суду переконливих доказів своєї правоти. Саме названі мета та завдання визначають тактику, зміст і порядок вчинення процесуальних дій кожною стороною і, по суті, є втіленням елементів принципу змагальності. Треті особи розділяють мету та завдання учасника спору, на боці якого вони є.

Системний аналіз норм КАС України дозволяє дійти висновку, що, крім загальних завдань адміністративного судочинства, існують також завдання для окремих стадій судового процесу. Так, на стадії подання позову і відкриття провадження у справі адміністративний суд виконує завдання визначити підсудність справи і встановити підстави для відкриття провадження у справі. Безпідставна відмова у відкритті провадження буде означати порушення права особи на звернення до суду. На жаль, принцип доступності правосуддя не знайшов безпосереднього закріплення ні в принципах, ні в завданнях адміністративного судочинства, хоча він надзвичайно важливий. Цей принцип входить до змісту принципу верховенства права, який має складний зміст і потребує спеціального тлумачення для суду та учасників процесу [41, с. 100–101].

На стадії підготовчого провадження суд виконує завдання, передбачені ч. 2 ст. 173 КАС України, а також вживає заходів щодо врегулювання спору до розгляду справи по суті. Визнання відповідачем протиправності своїх дій, добровільне відновлення ним порушених прав позивача економить зусилля, час і кошти всіх учасників процесу [41, с.101].

Якщо йдеться про стадію розгляду справи по суті за правилами загального позовного провадження, то згідно із ст. 192 КАС України суд розглядає і вирішує спір на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів. На цій самій стадії суд здійснює розподіл судових витрат, зважаючи на зміст глави 6 КАС України.

Отже, можна зробити висновок, що перед судом стоїть завдання повною мірою з'ясувати та дослідити обставини справи, за необхідності витребувати необхідні

докази зі своєї ініціативи і водночас не допустити процесуальних зловживань із боку учасників процесу [41, с. 101].

На стадії ухвалення судового рішення завдання суду полягає в тому, щоб згідно із ст. 242 КАС України рішення суду ґрунтувалося на засадах верховенства права і було законним і обґрунтованим. Для цього суд повинен вирішити питання, перелічені у ст. 244, а зміст судового рішення повинен відповідати вимогам ст. 246 КАС України.

Стадія перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, а також за нововиявленими або виключними обставинами має своїм завданням перевірку законності судових рішень і виправлення допущених судом помилок.

На стадії виконання судових рішень адміністративний суд повинен забезпечити належний судовий контроль за процесом їхнього виконання, зокрема в адміністративних справах у спорах, що стосуються надання адміністративних послуг (ст. 382 КАС України).

Деякі вчені заперечують наявність такої стадії провадження в адміністративному суді, як виконання судових рішень на підставі того, що такі правовідносини становлять самостійний правовий інститут і регулюються окремим законом «Про виконавче провадження», у яких провідну роль відіграють виконавчі, а не судові органи. Не розділяючи такого погляду, укажемо лиш на одну істотну обставину на користь визнання існування такої стадії судового процесу, як виконання судових рішень, а саме на норми розділу IV КАС України, що регулюють процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах і викладені у статтях 371–383. Вони стосуються, зокрема, порядку звернення судових рішень до виконання, зупинення їхнього виконання, виправлення помилки у виконавчому документі, установлення способу і порядку виконання судового рішення тощо [36].

Крім того, кожна процесуальна дія виконує конкретне завдання і має конкретну мету. Так, клопотання позивача про забезпечення позову має своїм завданням домогтися ухвалення судом відповідної ухвали з метою не допустити вчинення дій із боку відповідача, які можуть ускладнити або загалом унеможливити виконання бажаного судового рішення.

Мета та завдання учасників адміністративного судочинства позначаються не тільки на їхній процесуальній поведінці, але й на побудові та напрямках дії процесуальних норм, тобто на системі функцій адміністративного провадження під час розгляду певної категорії справ.

Правова категорія «функція права» належить до фундаментальних понять у теорії права. Від правильного розуміння змісту, місця і ролі цього поняття в судочинстві, зокрема адміністративному, а також впливу на формування системи тієї чи іншої галузі права дозволяє скласти уявлення про соціальне призначення тих чи інших правових інститутів [43, с. 116]. Хоча в КАС України процесуальні функції не названі, вивчення їхньої динаміки в процесі судового розгляду справ, пов'язаних з адміністративними послугами, заслуговують на особливу увагу.

Дослідження функцій права здійснювали відомі вчені, такі як О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, І. П. Голосніченко, Е. Ф. Демський, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, М. М. Тищенко та ін. Окремі аспекти функцій адміністративного судочинства розглянуто в працях Т. О. Гуржій, С. В. Ківалова, Т. А. Радчук, В. Р. Щавінського. Але особливості реалізації функцій адміністративного судочинства у їхній динаміці на кожній стадії судового розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг залишаються недостатньо дослідженими і потребують спеціального вивчення. У цьому плані окремого розгляду потребує зміст терміна «функція права». У тлумачних словниках наведено декілька значень слова «функція», серед яких основними є такі: «обов'язок, коло діяльності, призначення, роль» [44, с. 653; 45, с. 789; 46, с. 543]. У виданій у 1998–2004 роках академічній Юридичній енциклопедії, термін «функція права» взагалі відсутній.

Варто зазначити, що в загальній теорії права існують різні підходи до визначення змісту цієї правової категорії. Одні вчені вважають її соціальним призначенням права або напрямом правового впливу на суспільні відносини, інші – двома цими ознаками одночасно. Так, Т. Н. Радко та В. А. Толстік визначають функцію права як «зумовлений соціальним призначенням напрям правового впливу на суспільні відносини», що не викликає заперечень [47, с. 412]. В. Р. Щавінський функціями адміністративної юстиції вважає основні напрями діяльності (впливу,

розвитку) адміністративної юстиції щодо суб'єктів суспільних відносин [48, с. 132]. На нашу думку, усі названі підходи в науковому плані потрібно визнати рівноцінними, оскільки вони відображають основну ознаку – функція права спрямовує правові норми на досягнення соціально значущих мети та завдань.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що процесуальна функція адміністративного судочинства – це напрям впливу на суспільні правовідносини у сфері публічної влади для досягнення бажаних суспільно корисних (позитивних) результатів за допомогою реалізації судом та учасниками судового процесу процесуальних норм, установлених КАС України, відповідно до принципів і завдань адміністративного судочинства [43, с. 117].

Водночас потрібно пам'ятати, що існує нерозривний зв'язок функцій із принципами, метою, завданнями та гарантіями їхнього забезпечення. Усі разом вони забезпечують досягнення мети і завдань адміністративного судочинства, орієнтованих на захист прав і свобод людини. Водночас реалізація судом та учасниками процесу, а також особами, які цьому сприяють, своїх процесуальних функцій можлива тільки завдяки належному використанню, наданих їм законом прав та обов'язків. Кожен із них виконує властиву тільки йому процесуальну функцію [43, с. 117].

Для виконання поставленого наукового завдання розглянемо процесуальні функції суду, що реалізуються в межах основних стадій судового процесу, зокрема під час розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг. Адже не підлягає сумніву той факт, що належне виконання адміністративним судом своїх функцій є запорукою досягнення основної мети адміністративного судочинства – справедливого вирішення публічно-правового спору.

У науці адміністративного судочинства серед спеціально-юридичних функцій зазвичай виділяють регулятивну та охоронну функції [49, с. 126]. З цього приводу варто зауважити, що, на нашу думку, охоронна функція є складовою регулятивної, оскільки відповідна охорона суспільних відносин відбувається в цьому разі через нормативне регулювання. Деякі науковці виокремлюють більшу кількість функцій. Так, С. В. Ківалов виділяє дві основні функції адміністративного судочинства: охоронну і гарантувальну та дві допоміжні: стимулювальну і контрольну [50, с. 12–15].

У зв'язку з таким підходом вважаємо за доцільне зауважити, що контрольна функція здебільшого властива адміністративному судочинству, ніж іншим формам здійснення правосуддя.

Р. В. Щавінський пропонує виділяти цілих дев'ять функцій адміністративного судочинства: зовнішньо-контрольну, суспільно-державну збалансовуючу, людиноцентристську, протидержавницьку, правоохоронну, правовиховну, правотворчу, наукову та правовідновлюючу [48, с. 132].

На наш погляд, варто погодитися з тими науковцями, які вважають, що адміністративному судочинству загалом притаманні регулююча, охоронна та виховна процесуальні функції, які доцільно вважати основними. На різних стадіях судового провадження їх доповнюють інші допоміжні функції, які можна назвати додатковими. Основні процесуальні функції залишаються незмінними в процесі судового розгляду справи, виражають саму суть правосуддя. Додаткові функції весь час перебувають у динаміці, оскільки вони доповнюють чи змінюють одна одну під час розгляду судом спору, а деякі з них виникають або зовсім припиняють свою дію на певній стадії судового процесу [43, с. 116–118].

У теорії адміністративного судочинства вчені також по-різному підходять до питання поділу судового розгляду справи на окремі стадії. Зазвичай провадження в адміністративному суді поділяють на п'ять основних стадій, кожна з яких, зі свого боку, має свої відносно самостійні етапи (за повного позовного провадження). До них відносять порушення провадження в адміністративному суді; розгляд адміністративної справи; ухвалення рішення; перегляд судового рішення; виконання рішення адміністративного суду [51, с. 98].

Легко помітити, що в такій класифікації з першої стадії випадають підготовка судом справи до розгляду та попередній розгляд справи. Крім того, недоцільно виділяти в окрему стадію ухвалення судового рішення. Ця процесуальна дія входить до стадії розгляду справи по суті і є логічним завершенням названої стадії.

На наше переконання, структуру адміністративного судового процесу доцільно розглядати відповідно до структури, визначеної в КАС України. Відповідно до цього підходу до основних стадій логічно віднести такі: 1) відкриття та підготовка судом

адміністративного провадження; 2) розгляд справи по суті; 3) перегляд судового рішення; 4) розгляд судом процесуальних питань, пов'язаних із виконанням судових рішень. Безумовно, існує можливість більш узагальненого структурування судового процесу і виділення водночас трьох укрупнених, фундаментальних стадій: процесуальні дії, які вчиняються до відкриття провадження у справі; процесуальні дії, які вчиняються під час судового розгляду і перегляду справи; процесуальні дії, які вчиняються під час ухвалення судом питань, пов'язаних із виконанням судових рішень. Проте, на нашу думку, перевагу потрібно надати першому варіанту, оскільки саме він дає можливість максимально детально розглянути реалізацію процесуальних функцій у їхній динаміці [43, с. 116].

На першій стадії судового процесу суд виконує контрольну, забезпечувальну та організаторську функції. Зокрема контрольна функція на першій стадії процесу полягає в перевірці судом наявності підстав і дотримання формальних вимог щодо змісту та оформлення звернення до суду, визначення підсудності справи в порядку, передбаченому статтями КАС України. Забезпечувальна функція полягає у вжитті заходів щодо забезпечення доказів за наявності відповідних підстав у порядку, визначеному ст. 114 КАС України. Проведення підготовчого провадження, у якому суд вирішує питання організації судового процесу в порядку, передбаченому статтями 173–183 КАС України, являє собою реалізацію організаторської функції. Крім того, до початку розгляду справи по суті суд може виконувати медіаційну функцію щодо урегулювання спору (ст. 184 КАС України).

На другій стадії судового процесу, тобто під час розгляду справи по суті, суд виконує пізнавальну та оціночну функції. Зміст цих функцій полягає в послідовному з'ясуванні обставин справи, дослідженні доказів, наданні їм правової оцінки, ухваленні та оголошенні свого рішення. Саме на цій стадії правовий спір і вирішується по суті.

На третій стадії судового процесу суди, що мають право переглядати судові рішення, виконують організаторську та ревізійну функції.

І нарешті на четвертій завершальній стадії судового процесу адміністративному суду притаманні організаційна та контрольна функції щодо виконання судового

рішення. Для цього закон наділяє суд відповідними процесуальними повноваженнями.

Варто також відзначити, що згідно із ст. 144 КАС України суду надано право застосовувати заходи процесуального примусу. Такими заходами, зокрема, можуть бути попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, привід, штраф. Заходи процесуального примусу застосовує суд за неправомірну поведінку під час розгляду справи з боку учасників процесу та інших осіб. Наявність можливості застосування таких заходів дає підстави стверджувати про виконання судом каральної функції з метою спонукання порушників до належного виконання процесуальних дій [43, с. 118]. Вищезазначене повною мірою належить і до розгляду справ зі спорів, що є предметом нашого дослідження.

На нашу думку, у контексті досліджуваної теми каральна процесуальна функція адміністративного суду потребує посилення. Так, наприклад, у разі встановлення судом явного грубого порушення закону суб'єктом надання адміністративних послуг суд повинен мати право, одночасно з рішенням про задоволення позовних вимог, ухвалити рішення про застосування певних заходів впливу до особи, яка допустила таке порушення. У разі одиночного порушення закону суд має бути вправі, наприклад, зобов'язати суб'єкта владних повноважень направити посадову особу, яка порушила закон унаслідок неналежного знання закону, на відповідне навчання з метою поліпшення її кваліфікації. За умови систематичного порушення закону і прав суб'єкта звернення за отриманням адміністративних послуг – зобов'язати суб'єкта надання адміністративних послуг провести дострокову атестацію такої посадової особи для встановлення її відповідності займаній посаді. Вважаємо, що такі заходи будуть сприяти підвищенню почуття відповідальності посадовців за рішення, що вони ухвалюють [43, с. 119].

1.4. Особливості реалізації принципів адміністративного судочинства та зміст гарантій судового захисту під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг

Як вже було зазначено, судова практика розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг посідає одне з чільних місць у діяльності адміністративних судів і тому сьогодні існує невідкладна потреба в науковому пізнанні особливостей дії принципів адміністративного судочинства під час вирішення в суді названої категорії справ. Дослідження в цьому напрямі дадуть змогу виявити слабкі місця в системі процесуальних норм КАС України і розробити пропозиції щодо їхнього вдосконалення. Це дозволить підвищити ефективність розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів цієї категорії та забезпечити більш дієвий судовий контроль за законністю надання адміністративних послуг, що сприятиме реалізації суб'єктивних прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Проблемам принципів адміністративного судочинства, їхнього змісту та особливостей реалізації було присвячено праці багатьох дослідників, зокрема таких, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Завгородня, Д. М. Лук'янець, О. В. Кузьменко та ін. Відповідні проблеми досліджували в дисертаційних працях П. О. Баранчик, С. А. Бондарчук, І. М. Винокуров, О. М. Капля, Г. П. Тимченко та ін. Проте тематика принципів адміністративного судочинства і сьогодні не втрачає своєї актуальності. Але, зі свого боку, її розглядали науковці в загальному плані без урахування особливостей розгляду та вирішення справ залежно від предмета спору. Водночас не було спроб розглянути це питання в розрізі специфіки судового вирішення спорів у справах стосовно надання адміністративних послуг. Вочевидь, це пояснюється тим, що інститут адміністративних послуг є відносно новим і перебуває у стані постійного розвитку [52, с. 276].

Можна погодитися із думкою О. М. Каплі, який вказує, що принципи адміністративного судочинства насамперед виражають зміст судочинства, визначають його особливості й завдання. Крім того, він вважає, що вони є основою для судової практики [53, с. 11].

А. М. Колодій у монографії, присвяченій дослідженню принципів права, підкреслює, що саме принципи права спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання, є критерієм законності й правомірності дій громадян і посадових осіб [54, с. 27].

Як вважають деякі науковці, принципи адміністративного судочинства – це керівні, найголовніші та непорушні правила здійснення адміністративного процесу, що закріплені в Конституції України та законодавчих актах і регламентують поведінку учасників такого процесу в загальній та імперативній формах, а також визначають процедури адміністративного судочинства [38, с. 102].

У розумінні С. А. Бондарчука, принципи адміністративного судочинства потрібно розглядати як основні нормативно-керівні положення, що об'єктивно існують як категорія правосвідомості. Їхнє існування обумовлено необхідністю врегулювання суспільних відносин. Ці керівні положення закріплені в нормах процесуального законодавства, і в їхніх межах здійснюється адміністративне правосуддя [55, с. 4].

Натомість Г. П. Тимченко більш повно розкриває сутність принципів судочинства. Він характеризує їх як найбільш загальні, основні та фундаментальні положення, закріплені в процесуальному законодавстві у вигляді норм – принципів. Крім того, вони можуть виводитися із окремих його норм і реалізовуватися на всіх стадіях судочинства. Вони також здійснюють вплив на індивідуалізацію процесуальної діяльності, допомагаючи реалізувати належний статус учасників процесу, належні їм права та обов'язки та процесуальне положення суду [56, с. 7].

Наведені вище визначення принципів адміністративного судочинства не можна вважати вичерпними. Очевидно, що вони не відображають усіх суттєвих ознак. На наше переконання, дефініції правових принципів мають віддзеркалювати принаймні три основних ознаки: призначення принципу, сферу його дії та коло суб'єктів, які мають їх реалізовувати.

Не вдаючись у детальний аналіз наявних визначень цього надзвичайно важливого юридичного феномену, спробуємо викласти своє розуміння принципу адміністративного судочинства. Під ним йдеться про основні керівні положення –

вимоги, згідно з якими будуються процесуальні правові інститути та окремі норми, які визначають (задають, програмують) завдання, напрями, способи та результати процесуальних дій і тим самим регулюють поведінку суду та інших учасників судового розгляду справи.

Принципи адміністративного судочинства адресовано суб'єктам правотворчості та правозастосування. Їхня сутність полягає в тому, що вони зумовлюють процесуальну модель судового розгляду справи, забезпечують вирішення правового спору відповідно до чинних у даному суспільстві стандартів прав людини [52, с. 277].

Загальновизнано, що норми – принципи адміністративного судочинства, відіграють основоположну роль у побудові процесуальних норм. Вони становлять базис, основу, фундамент процесуальних механізмів і забезпечують учасників судочинства необхідним правовим інструментарієм для досягнення завдань, що поставлені перед адміністративними судами. Принципи адміністративного судочинства, на відміну від господарського процесуального та цивільного процесуального кодексів, фактично виконують двояке завдання. Вони спрямовують діяльність адміністративного суду на вирішення спорів у публічно-правовій сфері з метою захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб і одночасно забезпечують судовий контроль за законністю діяльності суб'єктів владних повноважень [52, с. 277].

У юридичній науковій літературі зазвичай поділяють принципи адміністративного судочинства на закріплені і не закріплені в КАС України (формалізовані і неформалізовані) [53, с. 12] або на писані та неписані правові принципи, інакше кажучи, на закріплені в чинному законодавстві і не закріплені в ньому, але які водночас виходять із положень КАС України та реалізуються в судовій практиці [57, с. 203].

Неформалізовані принципи можуть бути трьох видів. По-перше, закріплені в інших законах України або в міжнародних правових актах, визнаних в Україні. По-друге, вироблені судовою практикою Європейського суду з прав людини, але не імплементовані в законодавство України. По-третє, ніде не закріплені і не визнані судовою практикою, хоча розроблені та описані науковцями. У перших двох випадках

відповідно до положень ст. 3, ч. 2 ст. 6 та ст. 7 КАС України адміністративні суди мають керуватися названими принципами під час здійснення ними правосуддя, у третьому випадку відповідні принципи є результатом наукових досліджень окремих науковців і не мають практичного впливу на вирішення судами адміністративних справ, хоча становлять певний інтерес у плані бачення подальших шляхів удосконалення процесуальних норм адміністративного судочинства [52, с. 277].

У ч. 3 ст. 2 КАС України (у редакції Закону від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII) викладено основні засади (принципи) адміністративного судочинства (усього їх налічується десять). Серед них названо верховенство права; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних і юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [36].

В останній редакції цього закону з цього переліку виключений принцип законності. Але цей факт не означає, що принцип законності зник як такий. Його зміст розподілений у новій редакції закону між декількома статтями. Принцип гласності і відкритості судового процесу був доповнений положенням щодо повного фіксування судового процесу технічними засобами», а також було запроваджено нові принципи – розумність строків розгляду справи судом, неприпустимість зловживання процесуальними правами та відшкодування судових витрат фізичних і юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення. Водночас збережені принципи верховенства права, рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі, обов'язковості судового рішення.

У новій редакції принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду фактично розділений на два окремих

принципи – забезпечення права на апеляційний перегляд справи та забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом. Отже, відбулося звуження обсягу прав учасників процесу на касаційне оскарження, адже до цього жодних обмежень закон не містив. Унаслідок цього зазначений підхід до касаційного оскарження став суперечити положенням ч. 4 ст. 3 КАС України стосовно того, що закон, який звужує права, належні учасникам судового процесу, чи обмежує їхнє використання, не має зворотної дії в часі. Вважаємо, що принцип законності був правильно виключений із переліку принципів адміністративного судочинства, адже він становить одну із складових принципу верховенства права, передбаченого ст. 6 КАС України [52, с. 277–278].

Якщо згадати про особливості реалізації принципів судочинства під час розгляду справ, пов'язаних зі спорами у сфері надання адміністративних послуг, де позивачі оспорюють правомірність відповідних дій, бездіяльності чи рішень суб'єктів владних повноважень, насамперед звертає на себе увагу обмежена дія принципів рівності учасників перед законом і судом, змагальності та диспозитивності. Це можна пояснити тим, що в подібних спорах приватна особа протистоїть органу публічної влади, який завідомо сильніший за неї завдяки своєму владному статусу. З огляду на наявність владних повноважень, фінансових і юридичних ресурсів орган публічної влади має в суді більше можливостей для обстоювання своєї позиції. Для уникнення такого дисбалансу КАС України запроваджує спеціальні процесуальні механізми. Так, відступаючи від принципу свободи надання суду доказів, положення ч. 4 ст. 9 КАС України зобов'язують суд вживати визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема виявляти та витребувати докази із власної ініціативи; ч. 3 ст. 77 КАС України встановлює правило, відповідно до якого суд може збирати докази із власної ініціативи, крім випадків, визначених цим Кодексом, а ч. 1 ст. 80 КАС України передбачає, що учасник справи, за неможливості самотійно надати докази, вправі подати клопотання про витребування доказів судом. Як можна бачити, принцип рівності сторін перед судом також не витримується.

Принцип змагальності, який є фундаментом правосуддя і полягає в тому, що кожна сторона повинна довести обставини, які мають значення для справи і на які

вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень, в адміністративному судочинстві в чистому його вигляді також не працює. Відповідно до положень ч. 2 ст. 77 КАС України у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (зокрема зі спорів у сфері надання адміністративних послуг) обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень.

Принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві обмежується тим, що сторони не мають повної свободи розпорядження своїми позовними вимогами. Частина 2 ст. 9 КАС України передбачає, що адміністративний суд має право вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Відповідно до положень ч. 6 ст. 47, ч. 5 ст. 189 КАС України адміністративний суд не приймає відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси. Керуючись п. 8 ч. 1 ст. 238 КАС України адміністративний суд незалежно від волевиявлення сторін закриває провадження у справі щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Це можливо в тому разі, якщо оскаржувані порушення були виправлені суб'єктом владних повноважень і водночас немає підстав вважати, що повне відновлення законних прав та інтересів позивача неможливе без визнання рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними після такого виправлення [52, с. 278].

О. М. Капля запропонував установити принцип рівності можливостей для збалансування сторін процесу, який полягає в активній ролі суду і презумпції правомірності дій особи – позивача [53, с. 19]. На нашу думку, закріплення запропонованого принципу в КАС України безумовно сприяло б ефективному судовому розгляду справ зі спорів у сфері надання адміністративних послуг.

Що стосується принципу відшкодування судових витрат фізичних і юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, варто зауважити, що він у чинній редакції не забезпечує повного відшкодування витрат, понесених суб'єктом

звернення за наданням адміністративних послуг. Річ у тім, що до них не входять витрати на досудове оскарження рішення в адміністративному провадженні.

У межах предмета дослідження також потрібно вказати на ту обставину, що в КАС України не закріплене право на відшкодування за кошт держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень, хоча воно передбачене ст. 56 Конституції України [52, с. 279].

До особливостей реалізації принципів адміністративного судочинства варто віднести й обмеження принципу касаційного оскарження ухвал апеляційного адміністративного суду у справах, розглянутих у порядку спрощеного позовного провадження, що передбачено п. 2 ч. 5 ст. 328 КАС України в редакції Закону № 460-ІХ від 15.01.2020, крім деяких винятків. На нашу думку, таке обмеження загалом не можна вважати виправданим із погляду забезпечення прав людини. Справи, що розглядають за правилами спрощеного позовного провадження, вважаються незначними, і тому законодавці з метою розвантаження суддів Верховного Суду встановили, що судові рішення в таких справах не підлягають касаційному оскарженню. Винятками з цього правила є тільки такі ситуації, коли касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики; коли особа, яка подає касаційну скаргу, позбавлена можливості спростувати обставини, установлені оскарженим судовим рішенням, під час розгляду іншої справи; коли справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу; коли суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково [36].

На наше переконання, запровадження перелічених винятків не рятує становища, тому що вони не містять чітких критеріїв і питання їхнього застосування повністю залежить від суб'єктивного розсуду судді. Це означає, що домогтися касаційного перегляду рішення у справі, зокрема зі спорів у сфері надання адміністративних послуг, якщо вона розглянута за правилами спрощеного позовного

провадження, практично не можливо і це підтверджено судовою практикою. Насправді, якщо взяти до уваги соціальне значення для особи результатів надання адміністративних послуг і проголошення пріоритету прав людини, такий підхід потрібно визнати помилковим. Спори з надання адміністративних послуг торкаються питань реалізації життєво важливих особистих, економічних і соціальних прав громадян, особливо у сфері пенсійного забезпечення, і позбавлення їх права на касаційне оскарження є посяганням на невід'ємні природні права людини і попрання принципу справедливості.

До характерної особливості адміністративного судочинства можна віднести принцип офіційного з'ясування обставин справи. Згідно з ч. 4 ст. 9, ч. 3 ст. 77 КАС України суть цього принципу зводиться до зобов'язання адміністративного суду збирати, виявляти та витребувати докази із власної ініціативи. Недотримання цього принципу тягне за собою дуже серйозні наслідки, а саме – неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи, є підставою для скасування рішення суду (п. 1 ч. 1 ст. 317 КАС України). З цього приводу О. М. Капля справедливо зауважує, що принцип офіційного з'ясування обставин справи проявляється як обмеження принципу диспозитивності та змагальності [53, с. 14]. Зазначений принцип, як указують науковці, властивий виключно адміністративному судочинству [38].

Особливу цінність для розгляду справ із надання адміністративних послуг становить реалізація принципу верховенства права, адже предмет спору в цій категорії справ напряму пов'язаний із реалізацією суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів особи. На жаль, у трактуванні поняття принципу верховенства права в адміністративному судочинстві України серед правознавців немає однозначного вирішення, чіткого законодавчого визначення та однакового розуміння й застосування суддями. Зміст цього принципу внаслідок його багатоаспектності та універсальності поки що не знайшов однозначного тлумачення. Визначення цього принципу, що дає ч. 1 ст. 6 КАС України, не є повним і вичерпним. У ньому не наводяться складові цього поняття, лише оговорено, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Розв'язання проблеми змісту принципу верховенства права в українському законодавстві потребує спеціального дослідження, що виходить за межі дисертаційної роботи, але вважаємо за потрібне зробити важливе зауваження. На нашу думку, зміст цього принципу повинен відповідати визначенню, поданому в пункті 41 доповіді Венеціанської комісії від 4 квітня 2014 р. № 512/2009 і апробованого в рішеннях ЄСПЛ у розглянутих ним справах. Відповідно до сформульованого комісією визначення «до змісту принципу верховенства права входять такі обов'язкові елементи, як законність, зокрема прозорий, підзвітний і демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя, репрезентованого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборону дискримінації та рівність перед законом» [58, с. 177]. Тому вважаємо за доцільне закріпити визначення змісту принципу верховенства права у ст. 8 Конституції України та процесуальних кодексах точно відповідно до положень згаданої Доповіді Венеціанської комісії.

Надзвичайно важливе значення принципу верховенства права для справедливого розгляду публічно-правових спорів із надання адміністративних послуг полягає в тому, що він дає можливість суду творчо підходити до їхнього вирішення, не допускаючи такого застосування чи тлумачення законів, що фактично призводять до порушення чи обмеження суб'єктивних прав і свобод особи. Застосування принципу верховенства права не означає відступу від принципу законності, адже права людини є найвищою цінністю, а обов'язок держави – забезпечити їхнє неухильне дотримання і захист від можливих порушень [52, с. 279].

Переважає більшість судових справ із надання адміністративних послуг розглядається за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін. За таких умов судового розгляду дія принципу гласності та відкритості суттєво обмежується в частині відкритого слухання справи. Адже судові засідання та дебати сторін не проводяться.

У чинному КАС України не згадано фундаментальний загально-правовий принцип справедливості, що потрібно віднести до законодавчих недоліків. Проте в

частині 1 статті 2 КАС України вказано на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин як завдання адміністративного судочинства. Водночас принцип справедливості має самостійні зміст і значення, що не охоплюються іншими принципами, такими як законність, рівність чи навіть верховенство права. На відмінність принципів справедливості та рівності учасників адміністративного процесу вже звертали увагу науковці. Так, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник указують, що названі принципи є відмінними керівними началами. Якщо принцип справедливості – це відповідність одних дій іншим, належна оцінка публічно-правового спору, то принцип рівності – це однакова можливість усіх учасників спору реалізувати свої особисті процесуальні інтереси [38, с. 105].

Як вже було зазначено раніше, поняття справедливості не входить до змісту принципу верховенства права. Отже, маємо нагальну потребу внести принцип справедливості до переліку принципів у ч. 3 ст. 2 КАС України під пунктом 11, а також сформулювати його в окремій статті так: «Вирішуючи спір, суд керується завданнями та принципами адміністративного судочинства і забезпечує неухильне дотримання всіх процесуальних прав учасників процесу. Рішення суду ухвалюється на підставі неупередженого, всебічного, повного дослідження та об'єктивного оцінювання доказів у справі з урахуванням правових позицій Верховного Суду та Європейського суду з прав людини».

Сьогодні доступ до адміністративних судів для пересічних громадян ускладнений унаслідок значних фінансових витрат на судовий збір і професійну правову допомогу. Завелике навантаження суддів справами в умовах воєнного стану породжує тривалі строки розгляду справ [52]. Водночас важливість доступу до правосуддя неможливо переоцінити. Але в КАС України принцип забезпечення доступності правосуддя прямо не закріплено, попри проголошення в ст. 8 КАС України права кожного на звернення до суду та права на справедливий і повноважний суд у статтях 7 і 8 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» [59] та попри конституційну гарантію цього права в ч. 2 ст. 55 Конституції України.

Крім того, доцільно викласти принципи відшкодування судових витрат і завданої шкоди в більш широкій за своїм змістом редакції, наприклад, так: «повного відшкодування досудових і судових витрат, майнової та моральної шкоди, завданих фізичним і юридичним особам, на користь яких ухвалене судове рішення».

Розглядаючи питання процесуальних гарантій в адміністративному судочинстві в межах обраної теми дослідження, насамперед потрібно вказати, що саме право на судовий захист є найкращою дійовою гарантією забезпечення прав і свобод особи, що звертається за отриманням адміністративної послуги. У правовій державі, де влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, як це проголошено в ч. 2 ст. 3 та ч. 1 ст. 6 Конституції України, головний обов'язок органів влади полягає в забезпеченні прав і свобод людини [31]. Для суб'єкта звернення, який отримав протиправну відмову в отриманні адміністративної послуги, звернення до суду буде найефективнішим способом захисту своїх порушених суб'єктивних прав і законних інтересів. Адже судові процесуальні механізми розгляду спорів, що ґрунтуються на загально визнаних міжнародних принципах, дозволяють у розумні строки якнайкраще відновити та захистити порушені права людини та громадянина.

Для надійного функціонування принципів адміністративного судочинства держава повинна передбачити та забезпечити процесуальні гарантії їхнього застосування. Адже стаття 3 Конституції України проголошує пріоритет прав і свобод людини, обов'язок держави на їхнє утвердження і забезпечення. У статті 22 Конституції України проголошено, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. У статтях 10, 15, 30, 32, 34, 43, 50, 55, 57 Основного Закону України, де йдеться про права і свободи громадян, використано слово «гарантується», але водночас не вказано, якими саме засобами держава забезпечує їхню реалізацію. Очевидно, цього досягають різними наявними в державі способами: матеріальними, фінансовими, політичними, правовими, організаційними, виховними тощо.

Особливе значення для захисту прав і свобод людини і громадянина має проголошене в ст. 55 Конституції України право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, посадових і службових осіб. Саме собою запровадження в Україні адміністративного судочинства науковці розглядають як вагому гарантію захисту прав людини. Зокрема О.Сергейчук відзначає, що головне призначення адміністративної юстиції не стільки в підтриманні чіткості функціонування управлінської вертикалі, скільки в гарантуванні прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина [60, с. 31]. Очевидно, що без надійного функціонування відповідних процесуальних механізмів захист проголошених соціальних цінностей в адміністративному судочинстві буде неефективним або взагалі неможливим.

Якщо за допомогою словників спробувати з'ясувати сенс слова «гарантія», виявиться, що одним із його головних значень є «умова, яка забезпечує що-небудь» [46, с. 111], «забезпечення чого-небудь» [61, с. 29]. Отже, гарантії – це реальні чинники, які забезпечують досягнення поставлених мети та завдань людської діяльності. У цьому разі вони забезпечують реалізацію положень чинного КАС України, що покликані надати громадянам правові засоби захисту їхніх суб'єктивних прав. У широкому соціальному плані гарантіями можуть бути економічні, ідеологічні, культурні, політичні, правові та релігійні чинники, що склалися в даному суспільстві [62, с. 201].

Юридична енциклопедія визначає процесуальні гарантії як встановлені законом правові засоби забезпечення належної реалізації процесуальних норм, досягнення цілей і завдань процесуальної діяльності. Указано, що гарантії традиційно поділяють на загальні гарантії забезпечення цілей і завдань процесуального провадження та гарантії реалізації прав і законних інтересів учасників процесу. Також звертається увага на те, що процесуальні гарантії є найважливішою складовою кожної галузі процесуального права [63, с. 188].

Не викликає заперечень теза, що основними правовими інструментами побудови моделі судочинства є норми процесуальних кодексів, які встановлюють принципи, мету, завдання, засоби та форму судочинства, окреслюють права та обов'язки учасників процесу та самого суду. Крім того, в них містяться конкретні процесуальні механізми, зокрема обмеження або заборони на вчинення тих чи інших

процесуальних дій, а також вимоги щодо змісту процесуальних документів, правила та порядок фіксування судового процесу.

Для кращого розуміння ролі процесуальних гарантій необхідно зупинитися на тих гарантіях адміністративного судочинства, що мають першочергове значення для розгляду справ зі спорів у сфері надання адміністративних послуг. Для цього спробуємо з'ясувати правову природу процесуальних гарантій у контексті обраної теми.

У теорії права суть процесуальних гарантій становлять заборони або обмеження вчиняти певні процесуальні дії, визначення прав та обов'язків учасників процесу, зобов'язання діяти тільки певним способом, обрання заходів забезпечення позову та процесуального примусу, установлення санкцій за порушення вимог процесуальних норм і порядку притягнення судом до відповідальності порушників, інші судові процедури та правила (наприклад, відкриття провадження у справі, правила дослідження доказів, порядок ухвалення, оголошення та оскарження судового рішення тощо). У своїй сукупності всі ці правові засоби покликані забезпечити належне здійснення правосуддя, певна річ, за умови належної правомірної поведінки учасників процесу і самого суду [62, с. 202].

Правовідносини, які виникають у процесі судового захисту прав і законних інтересів суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг, також потребують надійних процесуальних гарантій. До них варто віднести ті, що забезпечують право звернення до адміністративного суду, право на правову допомогу, рівність сторін перед законом і судом, незалежність і неупередженість суддів, порядок витребування та дослідження доказів, реалізацію принципу відповідальності учасників процесу за порушення процесуальних норм, поновлення порушених прав і повне відшкодування завданої шкоди, порядок оскарження судових рішень, дотримання розумних строків розгляду справи, ефективне виконання судових рішень [62, с. 202].

Дотримання принципу незалежності судової влади потрібно розглядати як першорядну дієву гарантію справедливого та неупередженого розгляду спорів приватних осіб із суб'єктами владних повноважень, зокрема із приводу надання

адміністративних послуг. Мова йде про нейтралізацію зовнішнього і внутрішнього впливу на ухвалення рішень суддями. А це забезпечується не тільки встановленням відповідальності за зловживання та корупційні прояви в суддівському середовищі, за незаконний вплив на суддів і втручання в їхню судову діяльність, а передусім за допомогою процесуальних засобів, таких як процедури автоматизованого розподілу справ або відводу суддів тощо. Не менш важливим є дотримання процедур підготовки і відбору кандидатів на посаду судді, призначення на вакантні суддівські посади, підвищення кваліфікації суддів, періодичної їхньої перевірки на професійність і добросовісність [62, с. 203].

Судовий захист порушених прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг потребує спеціальних процесуальних гарантій. Так, частина 2 статті 77 КАС України передбачає перекладання тягара доказування на відповідача – суб'єкта владних повноважень (презумпція винуватості відповідача); пункт 1, частина 2 статті 184 КАС України – недопущення досудового врегулювання спорів за участю судді у складних справах, зокрема щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком типових справ; п. 1 ч. 4 ст. 257 КАС України – заборону розгляду справ у спорах щодо оскарження нормативно-правових актів у спрощеному позовному провадженні; ч. 3 ст. 151 КАС України – недопущення зупинення дії актів, виданих центральними органами влади, переліченими в пункті 1 цієї норми. Зазначені процесуальні гарантії відіграють важливу роль під час судового розгляду переважної більшості публічно-правових спорів у сфері надання адміністративних послуг з огляду на те, що вони стосуються саме визнання протиправними індивідуальних правових актів, якими суб'єкти владних повноважень відмовляють фізичним чи юридичним особам у задоволенні їхніх звернень [62, с. 203].

На нашу думку, заслуговують на підтримку пропозиції науковців і практиків збільшити строк звернення до суду з адміністративним позовом до одного року та звільнити фізичних осіб від сплати судового збору під час подання позовної заяви або суттєво знизити його розмір. Але, крім того, на наш погляд, варто закріпити в КАС України додаткові процесуальні гарантії з метою забезпечення більш ефективного судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг:

забезпечити всіх без винятку фізичних осіб – суб'єктів звернення до суду за захистом своїх прав у сфері надання адміністративних послуг безоплатною первинною правовою допомогою: дозволити суду розглядати всі справи з оскарження правових актів індивідуальної дії за правилами спрощеного позовного провадження: посилити відповідальність посадовців за умисну бездіяльність у наданні адміністративної послуги; запровадити пеню за кожний день затримки у виконанні судового рішення без поважних причин: установити положення, за яким ухвала суду про відкриття провадження у справі автоматично зупиняє виконання оскарженого індивідуального адміністративно-правового акта у сфері надання адміністративних послуг, про що зазначено в тексті відповідної ухвали; забезпечити повне відшкодування за рішенням суду не тільки майнової, а й моральної шкоди в одному судовому процесі, а також звільнити позивачів у спорах про надання адміністративних послуг від сплати судового збору за забезпечення позову, якщо така заява надходить після відкриття провадження в адміністративній справі [62, с. 203].

Висновки до розділу 1

Розгляд загальнотеоретичних засад адміністративного судочинства та особливостей їхньої реалізації у сфері надання адміністративних послуг дозволив зробити такі висновки:

1. У найбільш широкому значенні адміністративні послуги – це послуги, які публічно надають суб'єкти владних повноважень та інші уповноважені ними суб'єкти невизначеному колу фізичних і юридичних осіб на їхні індивідуальні звернення в порядку та на підставах, визначених законодавством.

У вузькому значенні адміністративна послуга – це результат владної адміністративної діяльності у вигляді рішень чи дії, що підтверджують чи спростовують набуття, зміну чи припинення юридичних фактів, необхідних суб'єкту звернення для реалізації в подальшому своїх суб'єктивних прав чи законних інтересів.

2. Практичне значення має класифікація адміністративних послуг за таким критерієм, як правовий наслідок, до якого прагне суб'єкт звернення і якого може досягти в разі отримання ним бажаної адміністративної послуги. За цим критерієм адміністративні послуги можна поділити на дозвільні, реєстраційні, статусні та підтверджувальні.

3. Пенсійними послугами потрібно вважати ухвалення пенсійними органами владних рішень за зверненнями громадян у порядку, передбаченому законодавством, щодо призначення, перерахунку та виплати пенсій за кошт фондів пенсійного страхування. Пенсійні послуги, що надають державні пенсійні органи, є різновидом адміністративних послуг і цілком правомірно можуть надаватися через центри надання таких послуг.

4. Порушення прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг полягають у протиправних діях, рішеннях чи бездіяльності суб'єкта надання таких послуг, що не відповідають вимогам закону, та унеможливають суб'єктові звернення реалізацію бажаного ним суб'єктивного права чи законного інтересу.

5. До основних видів порушень із боку суб'єктів надання адміністративних послуг потрібно віднести протиправну відмову та протиправну бездіяльність. Наслідки таких порушень проявляються на двох рівнях – фактичному і потенціальному (на перспективу). На першому рівні порушується право суб'єкта звернення на отримання відповідної послуги всупереч наявності законних підстав. На другому рівні стає неможливим отримання та/або використання в подальшому бажаних особою благ.

6. З метою зменшення навантаження на суддів адміністративних судів доцільно розмежувати предметну юрисдикцію щодо розгляду пенсійних справ між адміністративними судами, залишивши в юрисдикції окружних адміністративних судів спори спеціальних суб'єктів, що впливають із відносин публічної служби, а всі інші віднести до підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів. Для цього пропонується внести відповідні зміни до ст. 20 КАС України.

7. Зважаючи на специфіку пенсійних справ, що потребують витребування та вивчення письмових доказів, необхідно надати суду достатній розумний строк для

їхнього вивчення та ухвалення рішення. Для цього частину 2 ст. 263 КАС України, якою встановлено 30-денний строк розгляду справ незначної складності, потрібно доповнити словами «крім справ, указаних у п. 2 частини 1 цієї статті, які суд розглядає протягом 60 днів».

8. У законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про пенсійне забезпечення» доцільно передбачити норму, згідно з якою посадові особи пенсійних органів під час призначення чи перерахунку ними пенсій були зобов'язані враховувати правові позиції, викладені в рішеннях Верховного Суду під час розгляду ним зразкових справ із пенсійних питань.

9. У контексті предмета дисертаційного дослідження процесуальну функцію варто вважати реалізацією судом та учасниками судового процесу процесуальних норм відповідно до мети, завдань і принципів адміністративного судочинства.

10. Склад і види процесуальних функцій залежать від стадій судового процесу. На стадії відкриття провадження у справі суд виконує контрольну, забезпечувальну та організаторську функції. На стадії розгляду справи по суті суд здійснює пізнавальну та оціночну функції, що полягають у з'ясуванні обставин справи, дослідженні та оцінюванні доказів, надає їм правову оцінку, ухвалює та оголошує своє рішення. На стадії перегляду судових рішень судам, що мають право переглядати судові рішення, притаманні організаторська та ревізійна функції. На завершальній стадії виконання судових рішень суд виконує організаційну, контрольну та каральну функції, останню з метою спонукати порушників до належного виконання судового рішення.

11. Системний аналіз процесуальних норм і вивчення судової практики розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг свідчать про необхідність посилення контролюючої та каральної процесуальних функцій адміністративного суду у справах названої категорії. Суд, задовольняючи позовні вимоги, повинен мати право ініціювати притягнення до відповідальності посадових осіб суб'єкта владних повноважень, які порушили права чи законні інтереси особи – суб'єкта звернення.

12. У контексті дисертаційного дослідження під принципом адміністративного судочинства йдеться про основні (керівні) положення, відповідно до яких будуються

процесуальні правові інститути, створюються окремі норми, що визначають способи та результати процесуальних дій, і тим самим регулюють поведінку суду та учасників судового розгляду.

13. Для справ у сфері надання адміністративних послуг, що розглядає суд, характерним є обмежена дія принципів рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності та диспозитивності, звужений обсяг прав учасників процесу на касаційне оскарження судового рішення. Обмеження принципу касаційного оскарження не можна вважати виправданим із погляду забезпечення права особи на судовий захист.

14. Необхідно розширити сферу дії принципу відшкодування судових витрат фізичних і юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, через відшкодування їм досудових витрат, понесених на оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Для чого пропонується внести відповідне доповнення до п. 10 ч. 3 ст. 2 КАС України. Крім того, доповнити базовий Закон України «Про адміністративну процедуру» положенням, що особи, скарга яких була задоволена повністю або частково, мають право подати до відповідного суб'єкта владних повноважень клопотання про відшкодування повністю або пропорційно до розміру задоволених вимог витрат, понесених ними під час адміністративного оскарження.

15. До того ж бажано встановити відповідальність посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за несвоєчасне передання на виконання органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, висновку про компенсацію відповідних сум коштів із бюджету в коштів компенсації досудових витрат, понесених суб'єктами звернення, скарги яких задоволено в порядку адміністративного оскарження. Одночасно передбачити нарахування та стягнення пені розміром 0,1 % визначеної у висновку суми за кожен день прострочення терміну його подання.

16. Крім того, доцільно погодити із ст. 56 Конституції України принцип відшкодування шкоди, доповнивши ч. 3 ст. 2 КАС України пунктом 11 такого змісту:

«повного відшкодування майнової та моральної шкоди, завданих фізичним та юридичним особам, на користь яких ухвалено судові рішення».

17.3 огляду на особливу цінність для розгляду справ із надання адміністративних послуг принципу верховенства права було б правильним закріпити його в Конституції України та процесуальних кодексах, зокрема у ст. 6 КАС України, у формулюванні пункту 41 Доповіді Венеціанської комісії від 4 квітня 2014 р. № 512/2009.

18. До переліку принципів адміністративного судочинства, наведеному в ч. 3 ст. 2 КАС України, необхідно внести фундаментальні принципи справедливості та доступності правосуддя.

19. Потрібно підтримати пропозиції щодо збільшення строку звернення до суду у спорах із надання адміністративних послуг до одного року та звільнити фізичних осіб від сплати судового збору під час подання позовної заяви та заяв про перегляд судових рішень у пенсійних справах.

20. Крім того, доцільно закріпити в КАС України додаткові процесуальні гарантії судового захисту: забезпечити всіх без винятку фізичних осіб – суб'єктів звернення до суду за захистом прав у сфері надання адміністративних послуг безоплатною первинною правовою допомогою; дозволити суду розглядати всі справи з оскарження правових актів індивідуальної дії за правилами спрощеного позовного провадження; забезпечити повне відшкодування не тільки матеріальної шкоди, а й одночасно визначати і стягувати із суб'єкта владних повноважень моральну шкоду в одному судовому процесі та встановити правило, за яким ухвала суду про відкриття провадження у справі автоматично зупиняє виконання оскаржуваного правового акта індивідуальної дії, про що зазначено в тексті ухвали, а також звільнити позивачів від сплати судового збору за забезпечення позову, якщо така заява надходить після відкриття провадження в адміністративній справі.

РОЗДІЛ 2

СПОСОБИ ТА ЗАСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

2.1. Поняття, види та система способів судового захисту під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг

Право на судовий захист науковці розглядають як один із можливих видів захисту прав людини і, зазвичай, трактують як право на доступ до суду (право на звернення до суду) або право на позов. У нашій роботі судовий захист буде розглянутий як специфічний вид людської діяльності, урегульований нормами процесуального закону. Як уже зазначалося, право на судовий захист є однією з гарантій забезпечення прав людини в демократичній правовій державі.

Статтею 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року визнається право кожної людини на доступ до правосуддя.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Особливості застосування ст. 55 Конституції України в контексті адміністративного судочинства були предметом розгляду Конституційного Суду України, який офіційно розтлумачив, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному. Реалізація цього права забезпечується у відповідному виді судочинства і в порядку, визначеному процесуальним законом (п. 1 рішення Конституційного Суду України від 14.12.2011 № 19-рп/2011) [64].

На підставі наведеного положення Конституції України ч. 1 ст. 5 КАС України встановлює, що кожна особа має право в порядку, установленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи

бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їхній захист.

Частина 2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI гарантує особі, яка звернулася за отриманням адміністративної послуги, право оскарження до суду в порядку, установленому законом, дій або бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги [17].

Незважаючи на актуальність і важливість категорії «судовий захист», вона залишається недостатньо дослідженою у вітчизняній теорії права, зокрема в теорії адміністративного судочинства. У законодавстві України відсутнє визначення понять «судовий захист» і «спосіб судового захисту», не вироблено єдиного підходу до вирішення цього питання і вченими-правознавцями. Перші з них вважають судовим захистом діяльність суду та учасників процесу щодо доведення чи спростування позовних вимог, другі – сукупність процесуальних норм, які регулюють порядок здійснення судового розгляду справи, треті – право звернення до суду за захистом своїх прав [65].

У юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка (2003) наведено тільки термін «право на судовий захист», яке ототожнюється із способом судового захисту, але зміст цього терміна не розкрито [63, с. 29].

Як указав Конституційний Суд України (далі – КСУ) у п. 1 свого рішення від 14 листопада 2011 року № 19-рп/2011, предметом судового захисту є суб'єктивні права, свободи та інтереси особи [64]. В адміністративному судочинстві предметом захисту є порушені, невизнані або оспорювані суб'єктивні права, свободи чи інтереси конкретної особи.

Під час судового вирішення спорів із надання адміністративних послуг предметом захисту є власне право на отримання певної адміністративної послуги, без якої особа не може реалізувати свої майнові чи особисті права (інтереси).

Досліджуючи адміністративне правозастосування, Д. М. Лук'янець зазначив, що надання адміністративних послуг є одним із видів позитивного правозастосування, тобто діяльності уповноважених державних органів, яка полягає

у вчиненні ними дій, спрямованих на практичну реалізацію суб'єктивних прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин, які не можуть бути реалізовані в інших формах, поза участю державних органів [66, с. 120]. Так, без одержання дозволу на виготовлення проєкту землеустрою особа не може реалізувати своє право на отримання у приватну власність земельної ділянки, без отримання ліцензії – займатися певним видом підприємницької діяльності, без отримання статусу учасника бойових дій – оформити та отримати відповідні пільги тощо. За адміністративною послугою стоїть певний матеріальний інтерес. Очевидно, що особа, звертаючись за одержанням адміністративної послуги, переслідує такий інтерес, тому в разі протиправної відмови в її наданні можна зауважити не тільки про порушення права на адміністративну послугу, а й законного інтересу.

За загальним правилом підставою для звернення за захистом до суду є порушення, невизнання суб'єктивного права чи інтересу суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги або створення загрози (перешкод) для їхньої реалізації. У категорії справ щодо спорів із надання адміністративних послуг такою підставою буде протиправна відмова в наданні адміністративної послуги або не виправдане зволікання в розгляді відповідного звернення особи.

Учасники судового захисту – це сторони та треті особи у спірних правовідносинах, а саме суб'єкт звернення – позивач і суб'єкт надання адміністративних послуг – відповідач, кожен із яких захищає свою правову позицію. Особлива роль (роль арбітра) належить адміністративному суду, що вирішує спір по суті, обирає та застосовує за необхідності ефективний спосіб (способи) захисту порушених прав та інтересів.

Перед тим як звернутися до розгляду особливостей судового захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг, необхідно визначитися зі змістом основних правових понять, якими доведеться оперувати в процесі дослідження, а саме таких, як «судовий захист», «спосіб судового захисту» та «система судового захисту».

Для з'ясування суті цих правових понять, які за логікою речей є універсальними і мають однаковий зміст для всіх форм судочинства, звернемося до філологічного тлумачення слів «захист», «спосіб» і «система».

В академічному багатотомному тлумачному Словнику української мови розкрито зміст слова «захищати» як «обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т. ін. дій» [67, с. 380]. У тому самому словнику слово «захист» тлумачиться як «дія за значенням захищати» [67, с. 379]. На підставі наведених тлумачень і системного аналізу норм адміністративного судочинства, доходимо висновку, що під судовим захистом в адміністративному суді, як і в судах інших юрисдикцій, варто розуміти дії учасників судового процесу, урегульовані нормами процесуального права, спрямовані на визнання та відновлення суб'єктивних прав, свобод чи інтересів особи, усунення перешкод і загроз їхньому використанню, а також на відшкодування шкоди, заподіяної особі внаслідок їхнього порушення.

До того як перейти до безпосереднього дослідження особливостей судового захисту у справах із надання адміністративних послуг, вважаємо за необхідне зробити таке зауваження. Потрібно розрізняти право на судовий захист як потенційну можливість і судовий захист як правову реалію. На нашу думку, це різні правові поняття, кожне з яких має свій особливий зміст. У цьому плані Я. М. Ніколаєнко, аналізуючи зміст права на судовий захист, резонно зазначає, що його становить сукупність таких визначених законом повноважень: право поведінки, право вимоги, право примусу, право вимагати судового рішення і певного способу захисту. Право на захист має потенційний характер і реалізується за певних обставин. Щойно суд установить факт правопорушення, настає стадія безпосередньої реалізації права на судовий захист. У процесі реалізації право на судовий захист виникає як вимога до певного судового органу щодо застосування ним певного способу захисту, вибір якого обумовлений характером суб'єктивного права або інтересу, які підлягають захисту, і характером обставин, що викликають потребу в захисті. У цьому разі необхідним є настання юридичного факту, який стає безпосередньою підставою для реалізації права на судовий захист того чи іншого матеріального права

або інтересу» [68, с. 49–50]. Такою підставою в цій категорії адміністративних справ є протиправна поведінка відповідача – суб'єкта владних повноважень, тобто його конкретна дія, бездіяльність чи рішення, що оскаржуються. Право на судовий захист у цих випадках реалізується за допомогою визнання, поновлення порушених прав і відшкодування завданої шкоди. Процедура захисту починається з моменту звернення до суду і відкриття судового провадження і закінчується ухваленням судового рішення та його виконанням.

Судовий захист можна і потрібно розглядати у двох нерозривно пов'язаних аспектах. По-перше, як сукупність засобів, не заборонених законом, а по-друге, як сукупність процесуальних дій, спрямованих на захист суб'єктивних прав і законних інтересів особи від правопорушень і неправомірних посягань.

На нашу думку, на підставі вищенаведених міркувань можна визначити поняття судового захисту як сукупність процесуальних дій сторін судового провадження (учасників судового спору), спрямованих на вигідний для них матеріально-правовий результат вирішення судового спору. З боку позивача – це дії, спрямовані на доведення перед судом юридичного факту посягання на його суб'єктивне право чи інтерес і на вибір та застосування певного способу (способів) судового захисту. З боку відповідача – це дії, спрямовані на доведення перед судом правомірності своєї поведінки (рішення, дії чи бездіяльності).

Зі свого боку, адміністративний суд формулює висновки щодо фактичної та правової сторони справи та ухвалює відповідне рішення, у якому за умови задоволення позовних вимог обирає відповідний спосіб захисту порушених прав, а в разі встановлення правомірності дій відповідача – відмовляє в задоволенні позовних вимог.

Рішення суду, що набуло законної сили, є обов'язковим, остаточним і підлягає примусовому виконанню від імені держави. Саме в остаточному вирішенні правового конфлікту полягає суть правосуддя як самостійної незалежної гілки влади в сучасній демократичній державі.

Судовий захист у будь-якій адміністративній справі можна розглядати як тристоронній процес, що полягає в послідовних процесуальних діях трьох основних

процесуальних фігур – позивача, відповідача та суду. Кожен із них рухається в певному напрямку, керуючись своїми процесуальними інтересами. Кожна сторона обстоює свої, по суті, прямо протилежні правові позиції, а суд має на меті ухвалення справедливого і неупередженого рішення [69, с. 55].

Позивач спростовує підстави відмови в наданні йому адміністративної послуги і вимагає застосування відповідних способів захисту. Відповідач намагається спростувати твердження позивача про протиправність своїх дій і доводить перед судом правомірність своєї поведінки. Інакше кажучи, позивач фактично висуває обвинувачення в неправомірності дій, рішень, бездіяльності відповідача – суб'єкта владних повноважень, останній вимушений захищатися, доводити правомірність своєї поведінки. Адміністративний суд на підставі оцінки фактичних обставин справи та тлумачення норм права у спірних правовідносинах переконується у правомірності чи неправомірності позовних вимог і в разі задоволення позову вживає способи захисту, що не суперечать (не заборонені) закону.

Слово «спосіб» словник тлумачить «як певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось» та як «те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії» [70, с. 578]. Саме в такому розумінні термін «спосіб судового захисту» застосований у статтях КАС України.

М. І. Смокович та В. М. Бевзенко до способів судового захисту в адміністративному судочинстві відносять весь процесуальний інструментарій, передбачений КАС України, зокрема забезпечення позову та виконавче провадження [71, с. 1135].

У цій дисертаційній роботі процесуально-правові інструменти впливу на суд та учасників спору мають назву «засоби судового захисту», а під способами судового захисту йдеться про вимоги адміністративного суду, передбачені КАС України, які мають конкретний матеріально-правовий зміст і безпосередньо спрямовані на задоволення вимог позивача.

На нашу думку, правові засоби та способи судового захисту співвідносяться як ціле і його частина [69, с. 54].

Як вже згадувалося вище, законодавчого визначення способу судового захисту не існує. Зазвичай науковці способом захисту права вважають передбачені законом дії, що безпосередньо спрямовані на захист певного права. Вони відмічають, що такі дії є завершальними актами захисту у вигляді матеріально-правових дій або юрисдикційних дій щодо усунення перешкод або припинення правопорушень, відновлення права, яке існувало до порушення. Саме застосування конкретного способу захисту порушеного права чи такого, що заперечується, і є результатом діяльності з його захисту. Покарання винної особи не входить до мети захисту права в публічно-правових відносинах, а тому не входить до складу способу захисту права [72]. Водночас варто наголосити, що адміністративний суд і учасники судового спору не повинні зловживати способами судового захисту.

У судовій практиці під способами захисту суб'єктивних прав йдеться про закріплені законом матеріально-правові заходи (дії), що мають охоронний характер. За їхньою допомогою здійснюється поновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав і вплив на правопорушника (див. пункт 5.5 постанови Великої Палати Верховного Суду від 22 серпня 2018 року у справі № 925/1265/16) [73].

На нашу думку, під способом судового захисту в адміністративному судочинстві йдеться про дію матеріального змісту, що не суперечить закону і засадам суспільної моралі та надає можливість реально поновити (захистити) порушене або поставлене під загрозу суб'єктивне право, свободу чи інтерес особи в публічно-правовій сфері, у нашому випадку – суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги.

З погляду процесуального права спосіб судового захисту – це конкретний процесуальний механізм поновлення порушених прав, що підлягає застосуванню судом у разі задоволення позовних вимог [69, с. 54].

Як доводить вивчення судової практики, у справах зі спорів, що виникають під час надання адміністративних послуг, зазвичай застосовуються такі способи судового захисту, як визнання певного статусу особи (наприклад, статусу учасника бойових дій), поновлення права за допомогою зобов'язання вчинити певні дії (наприклад, здійснити перерахунок пенсії, надати певні дозволи тощо), відшкодування завданої

шкоди (наприклад, виплат заборгованих сум соціальної допомоги). Водночас суд застосовує комплекс способів судового захисту визнає рішення дії чи бездіяльність протиправними, скасовує такі рішення і вживає конкретних заходів щодо поновлення (захисту) порушених суб'єктивних прав, свобод чи інтересів позивача.

У зв'язку з цим науковці вказують, що зміст позову, зазвичай, має бути «парним», тобто містити дві вимоги, де одна є наслідком іншої. Причому може бути позов навіть із «потрійним змістом» [71, с. 1010]. Водночас вони зазначають, що конкретний спосіб (способи) судового захисту прав, свобод та інтересів особи, за захистом яких позивач звертається до адміністративного суду, становлять зміст позову (позовних вимог) [71, с. 1015–1016].

Для вирішення у суді спорів у сфері надання адміністративних послуг характерним є застосування таких способів захисту, як скасування індивідуальних правових актів і зобов'язання вчинити певні дії (ухвалити певне рішення). Вибір належного способу судового захисту поновлення порушеного права залежить від характеру та наслідків установлених порушень прав особи і повинен ґрунтуватися на певних принципах вибору та застосування способів судового захисту. На нашу думку, ними повинні бути оптимальність, комплексність, ефективність та економічність. Це означає, що застосування способів судового захисту відповідно до названих принципів повинно забезпечити поновлення порушених прав і відшкодування шкоди в повному обсязі без зайвих затрат часу та коштів і виключити повторні звернення до суду з тих самих питань [69, с. 55].

Звертаючись до адміністративного суду, важливо пам'ятати, що право на захист можливо реалізувати лише в разі порушення суб'єктивного права особи, тому позивач повинен надати обґрунтування порушення свого права. Підставами для ухвалення рішення про відмову в задоволенні позову є відсутність порушеного, невизнаного або оспорюваного права чи невідповідність обраного позивачем способу захисту обставинам справи. Наявність таких підстав перевіряється адміністративним судом під час розгляду справи по суті.

Для успішного захисту в суді порушеного права суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги, що оспорує дії (акти) суб'єкта владних повноважень,

повинен обрати ефективний спосіб (способи) судового захисту. Стаття 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (Конвенцію ратифіковано Законом від 17.07.97 № 475/97-ВР), яка має назву «Право на ефективний засіб юридичного захисту», проголошує, що кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [74]. Це положення Конвенції трактують судді так, що особа має право поставити в суді таку вимогу на захист цивільного права, яка відповідає змісту порушеного права та характеру правопорушення.

Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ) у п. 75 свого рішення від 5 квітня 2005 року у справі «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02) указав, що засіб захисту, який вимагає стаття 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, повинен бути «ефективним» як у законі, так і на практиці [75].

Можна зазначити, що ефективний спосіб захисту – це такий, що дає найкращий реальний результат. Отже, під ефективними способами судового захисту йдеться про такі дії матеріально-правового змісту, що викладені в рішенні суду, є обов'язковими до виконання і забезпечують поновлення порушеного права чи усунення загроз для його використання в найкоротший термін і в повному обсязі.

У рішенні Верховного Суду України від 16 вересня 2015 року вказано, що спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним і таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Крім того, Верховний Суд зауважив, що в разі невиконання або неналежного виконання рішення не повинна виникати необхідність повторного звернення до суду, а здійснюватися примусове виконання рішення [76].

Але водночас потрібно наголосити, що захист прав суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг як завідомо слабшої сторони не повинен здійснювати адміністративний суд за допомогою ущемлення прав, підміни або обмеження компетенції суб'єкта владних повноважень.

Як свідчить судова практика, серед справ у сфері надання адміністративних послуг, що є на розгляді адміністративних судів, переважають спори в дозвільних, реєстраційних, земельних, містобудівних і пенсійних відносинах (додаток Б).

Законодавчого визначення системи способів судового захисту, так само як і загальноприйнятого поняття цього терміна, у теорії адміністративного процесу не існує. Але його зміст можна встановити завдяки філологічному тлумаченню цього словосполучення та нормам процесуального законодавства.

Під значенням слова «система» тлумачний словник української мови поряд з іншими значеннями вказує також «сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням [70, с. 204]. Саме в цьому сенсі потрібно зауважити про «систему способів судового захисту». Спільною ознакою для них буде мета захисту прав, свобод та інтересів особи. Отже, систему способів судового захисту в адміністративному судочинстві становлять усі можливі способи, що не суперечать закону. Умовно їх можна розділити на такі, які прямо визначені в нормах КАС України та закріплені в нормах інших законів, але можуть бути застосовані адміністративним судом.

Частина 1 ст. 5 КАС України називає шість способів судового захисту в адміністративних справах. Вони вчиняються за допомогою визнання, зобов'язання, скасування, установлення та стягнення.

У статті 245 КАС України, де йдеться про повноваження суду під час вирішення справи, наведено дев'ять можливих способів задоволення позовних вимог (судового захисту), з них шість дублюють способи, указані в ч. 1 ст. 5 цього кодексу, а три, що залишилися, не можуть бути застосовані до вирішення спорів із питань надання адміністративних послуг, оскільки стосуються тільки у спорах стосовно об'єднань громадян і видворення іноземців.

Крім указаних у статтях 5 і 245 КАС України способів захисту, які зазвичай називають загальними, ст. 264–268 цього Кодексу передбачають застосування так званих спеціальних способів захисту в окремих специфічних категоріях справ, що не стосуються спорів із надання адміністративних послуг, і тому немає необхідності на них зупинятися. Крім того, ч. 2 ст. 5 КАС України допускає застосування інших

способів судового захисту, що не суперечать закону. Отже, систему способів судового захисту в адміністративному судочинстві становлять способи, передбачені КАС України, та інші, що не суперечать закону.

Усі можливі способи судового захисту в адміністративному судочинстві можна умовно розділити на дві групи за критерієм закріплення їх у нормах адміністративного процесуального права: на прямо вказані в нормах КАС України (формалізовані) та інші не заборонені законом (неформалізовані), що витікають із норм інших галузей права. З формалізованих способів судового захисту під час вирішення спорів із надання адміністративних послуг характерним є застосування таких способів, як визнання неправомірним рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, скасування неправомірних рішень (індивідуальних нормативно-правових актів), зобов'язання вчинити певні дії, зокрема повторно розглянути звернення та ухвалити певне рішення. Такого способу, як зобов'язання втриматися від вчинення певних дій, практично не може бути, оскільки сам характер звернення з вимогою вчинити активну дію – надати послугу – його виключає.

За дією в часі деякі науковці виділяють три види способів судового захисту прав, свобод та інтересів залежно від спрямованості їхньої дії в часі: 1) з дією в минуле; 2) поточною дією; 3) дією (бездіяльністю) на майбутнє [71, с. 1013]. У публічно-правових спорах із надання адміністративних послуг можливе застосування всіх названих видів способів судового захисту, а саме з дією, спрямованою в минуле (наприклад, здійснити перерахунок пенсії за минулий час); з поточною дією (наприклад, визнати певний статус особи); з дією, спрямованою в майбутнє (зобов'язати ухвалити певне рішення або вчинити певну дію). Але більш важливе значення має поділ (класифікація) способів судового захисту на види за критерієм характеру їхнього здійснення.

Якщо за цим критерієм узагальнити способи судового захисту суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг, то вони зводяться до трьох основних видів: визнання, зобов'язання та відшкодування, які можуть бути застосовані адміністративним судом як поодинці, так і в комплексі з іншими способами.

Частина 5 ст. 55 Конституції України гарантує кожному захист своїх прав, свобод та інтересів від порушень і протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами. Отже, названа конституційна норма передбачає можливість застосування способів захисту, не передбачених процесуальними кодексами. Зі свого боку, ч. 2 ст. 5 КАС України допускає захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до адміністративного суду, також в інший спосіб, який не суперечить закону, крім способів, указаних у ч. 1 цієї статті, якщо такий спосіб забезпечує ефективний захист прав суб'єктів у сфері публічно-правових відносин.

Для вивчення питання про можливість застосування судом під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг (і не тільки) способів захисту, що передбачені нормами суміжних галузей законодавства, такими як цивільне, господарське та кримінальне, доцільно провести порівняльний аналіз відповідних матеріальних і процесуальних норм.

Перше, що звертає на себе увагу, – це те, що, на відміну від КАС України, ст. 5 ЦПК України та ст. 5 ГПК України, хоча і мають назву «Способи захисту, які застосовуються судом» та «Способи судового захисту» відповідно, мають ідентичний зміст після проведеної у 2017 році уніфікації норм процесуальних кодексів, але не містять конкретного переліку можливих способів судового захисту. У них знаходимо лише загальні положення про те, що суд захищає права, свободи та інтереси у спосіб, визначений законом або договором. Водночас суд може визначити у своєму рішенні будь-який спосіб захисту, що не суперечить закону.

Коли мова йде про захист цивільних прав та інтересів, суд визначає відповідний спосіб захисту на підставі норм цивільного законодавства, передусім ст. 16 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). У частині другій цієї статті наведено десять способів захисту цивільних прав та інтересів. З них тільки відшкодування майнової (п. 8) та моральної шкоди (п. 9) відповідне такому способу судового захисту, як відшкодування шкоди, закріпленому в п. 6 ч. 1 ст. 5 та п. 6 ч. 2 ст. 245 КАС України. Схожим є також такий спосіб, як визнання незаконними рішення, дії чи бездіяльності органу державної влади або органу місцевого

самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (п. 10 ч. 2 ст. 15 ЦК України), але з тою відмінністю, що в пунктах 1–2 ч. 1 ст. 5 та пунктах. 1–2 ч. 2 ст. 245 КАС України йдеться про визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта або його окремих положень і визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень. Слова «незаконний» і «протиправний», очевидно, мають аналогічне значення (є синонімами). Але визнання судом актів, дій чи бездіяльності незаконними чи протиправними ще не призводить до відновлення порушених прав. Для цього суду необхідно визнати їх нечинними або скасувати і зобов'язати вчинити певні дії. На нашу думку, законодавче формулювання «визнати протиправним та нечинним нормативно-правовий акт та визнати протиправним та скасувати індивідуальний акт» повною мірою забезпечують ефективний захист судом прав, свобод чи інтересів суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг. Водночас під час вирішення цієї категорії справ вважаємо за можливе і доцільне запозичити з арсеналу способів захисту цивільних прав та інтересів такі з них, як визнання права (наприклад, статусу учасника бойових дій) та припинення дії, яка порушує право (наприклад, затягування строку розгляду звернення або вимагання подання документів, не передбачених законодавством).

Що стосується способів захисту, передбачених господарським законодавством, потрібно зауважити таке. Способи захисту господарських прав та інтересів закріплені в господарському законодавстві, передусім у Господарському кодексі України (далі – ГК України) та Законі України «Про захист прав споживачів» (далі – Закон № 1023-III). Спори в цій сфері та способи захисту порушених прав мають специфічний характер, обумовлений природою господарських відносин. У господарських судах розглядають переважно спори про укладення, розірвання та виконання господарських договорів, банкрутство, стягнення сум на відшкодування збитків, застосування господарських санкцій тощо. ГК України називає серед способів захисту прав та інтересів учасників господарських відносин, такі як оголошення суб'єкта господарювання за рішенням суду банкрутом, визнання недійсним господарського зобов'язання, стягнення штрафних санкцій і відшкодування збитків. Причому поняття збитків має широкий зміст. Під ними в ч. 2 ст. 224 ГК України йдеться про

витрати, зроблені управненою стороною, втрату або пошкодження її майна, а також не одержані нею доходи, які управнена сторона одержала б у разі належного виконання зобов'язання або додержання правил здійснення господарської діяльності другою стороною [8]. Отже, у господарському законодавстві збитками вважають як реальні майнові втрати, так і упущену вигоду.

Зі свого боку, Закон № 1023-ХІІ, що регулює відносини між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг, установлює такі способи захисту прав споживачів, як відшкодування збитків (шкоди), завданих їм виробником (виконавцем, продавцем); визнання недійсними умов договорів, що обмежують права споживача та інші щодо вчинення певних дій (обміну товару, усунення недоліків тощо). Задовольняючи вимоги споживача, суд одночасно вирішує питання щодо відшкодування моральної (немайнової) шкоди (ч. 2 ст. 22 Закону № 1023-ХІІ). Крім того, згідно з положеннями ч. 5 ст. 10 Закону № 1023-ХІІ у разі, коли виконавець не може виконати роботу або прострочує її виконання (надання послуги) згідно з договором, за кожний день (кожну годину, якщо тривалість виконання визначено в годинах) прострочення споживачеві сплачується пеня в розмірі трьох відсотків вартості роботи (послуги), якщо інше не передбачено законодавством. Виконавець сплачує споживачеві неустойку в розмірі трьох відсотків загальної вартості замовлення в разі, коли вартість роботи (послуги) не визначена [9].

Якщо суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг розглядати як споживачів послуг, а суб'єктів їхнього надання як виконавців послуг, виникає питання про можливість застосування способів захисту, передбачених нормами Закону № 1023-ХІІ з подальшими змінами. Водночас, на нашу думку, з арсеналу господарського законодавства та про захист прав споживачів адміністративний суд під час вирішення спорів із надання адміністративних послуг міг би запозичити такий спосіб захисту права, як стягнення пені за порушення терміну розгляду звернення розміром 0,1 % мінімальної зарплати за кожний день прострочення. Крім того, у разі встановлення судом факту протиправної відмови в наданні адміністративної послуги доцільно наділити суд правом застосування додаткового заходу впливу на поведінку

суб'єкта владних повноважень, а саме стягнення неустойки в розмірі мінімальної заробітної плати на день вчинення порушення. Застосування таких заходів буде стимулювати суб'єкта владних повноважень до правомірної поведінки та забезпечить більш ефективний захист прав суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг.

Щодо способів захисту особи в кримінально-правових відносинах потрібно відразу вказати на їхню особливу соціально-правову природу, відмінну від адміністративних, господарських чи цивільних правовідносин. Під час розгляду в суді кримінальної справи в порядку кримінального судочинства вирішується не спір у публічно-правовій сфері, а питання кримінальної відповідальності та покарання. Захист прав потерпілих від кримінальних правопорушень здійснюється за допомогою відшкодування їм завданої майнової та моральної шкоди цивільно-правовими методами. Застосування кримінального покарання та інших обмежувальних чи примусових заходів до винних осіб за вчинене ними кримінальне правопорушення або суспільно-небезпечне діяння не можна розглядати як способи судового захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів особи чи суспільства в адміністративному судочинстві. Хоча, безумовно, їхнє застосування чинить стримувальний превентивний вплив на правопорушників і сприяє охороні прав і свобод людини та наявних суспільних відносин. Згідно з ч. 2 ст. 50 Кримінального кодексу України (далі – КК України) кримінальне покарання застосовується з метою кари, виправлення засуджених і запобігання вчинення нових кримінальних правопорушень [15].

Отже, кримінально-правові відносини виникають із принципово іншої підстави (факту вчинення кримінального правопорушення), розслідуються в особливому порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, і це виключає їхнє застосування під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг.

І нарешті потрібно зупинитися на деяких положеннях ст. 245 КАС України, які передбачають можливість застосування адміністративним судом під час вирішення спорів, особливо з надання адміністративних послуг, двох спеціальних способів судового захисту за певних обставин справи. Так, ч. 3 цієї статті визначено

повноваження суду в разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта. У цьому разі суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду. Зі свого боку, відповідно до ч. 5 цієї самої статті, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень ухвалити новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині. Названий спосіб захисту застосовує суд за умов, якщо нормативно-правовий акт визнано судом протиправним і нечинним і водночас виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб [36]. Але іноді виникає ситуація, коли немає потреби скасовувати правовий акт, який неповно регулює спірні правові відносини, достатньо доповнити його потрібними нормами для ухвалення суб'єктом владних повноважень правильного рішення. Тому, на нашу думку, зазначена частина потребує доповнення словами «а також зобов'язати внести відповідні доповнення до чинного правового акта», що покращить судовий захист порушених прав особи.

Окремо потрібно зупинитися на такому способі судового захисту, як відшкодування шкоди, завданої суб'єктам звернення за наданням адміністративних послуг у разі визнання адміністративним судом протиправності дій, бездіяльності та рішень (актів) суб'єктів владних повноважень. Цей спосіб не набув широкого застосування під час вирішення судових спорів у сфері надання адміністративних послуг, що можна пояснити характером об'єкта публічно-правового спору (послуга, що має документальну форму, сама є результатом владного рішення – дії і створює умови для реалізації в подальшому певного суб'єктивного права). Так, отримання посвідчення водія надає право на керування транспортним засобом, реєстрація права власності в реєстрі речових прав на нерухоме майно надає особі можливість реалізувати право власника розпоряджатися своєю власністю (продати, подарувати тощо).

Розглянемо, як урегульовано питання відшкодування шкоди в чинному КАС України. Серед способів захисту, указаних у ч. 1 ст. 5 цього кодексу, у п. 6

передбачено ухвалення судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю. Нагадаємо, що в пунктах 1–4 мова йде про визнання судом протиправними актів, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Водночас зазначена процесуальна норма не проводить поділу завданої шкоди на моральну та матеріальну, хоча визначення і стягнення шкоди кожного виду має свої відмінності.

У ст. 244 КАС України наведено перелік питань, які вирішує суд під час ухвалення рішення, і серед них взагалі не згадується про відшкодування завданої шкоди.

Згідно з ч. 5 ст. 21 КАС України вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядає адміністративний суд, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішують суди в порядку цивільного або господарського судочинства [36].

Отже, особливістю чинного адміністративного процесуального законодавства України є можливість стягнення завданої шкоди із суб'єкта владних повноважень тільки в субсидіарному порядку поряд із застосуванням одного із способів захисту, передбачених пунктами 1–4 ч. 2 ст. 245 КАС України. За таких умов розгляд і задоволення вимоги про відшкодування завданої шкоди як самостійний спосіб судового захисту в адміністративному провадженні виключається. З такою вимогою позивачі вимушені звертатися за захистом до місцевих загальних судів у порядку цивільного судочинства.

Водночас стаття 56 Конституції України гарантує кожному право на відшкодування за кошт держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів влади, їхніх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень. Крім того, у ч. 3 ст. 152 Конституції проголошено, що матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані

неконституційними, відшкодовує держава у встановленому законом порядку [31]. Зі свого боку, стаття 80 Закону України «Про державну службу» також установлює обов'язок відшкодування за кошт держави матеріальної та моральної шкоди, заподіяної фізичним і юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень [77].

У зв'язку з цим потрібно звернути увагу на важливу особливість правового регулювання відшкодування шкоди в порядку адміністративного судочинства. Якщо порядок розгляду позовних вимог про відшкодування завданої шкоди в адміністративній справі регулює КАС України лише в загальних рисах, то конкретні правові підстави для їхнього подання та обґрунтування містяться в матеріальних нормах законодавства (Конституції України та Цивільному кодексі України). Цивільний кодекс України містить норми щодо загальних підстав відповідальності за завдану майнову та моральну шкоду (ст. 1166–1167), а також спеціальні норми щодо відшкодування завданої шкоди актами, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень (ст. 1173–1175, ч. 4 ст. 1191). У контексті обраної теми дисертаційного дослідження, беручи до уваги, що адміністративні послуги є різновидом послуг загалом, доречно зауважити, що питання відповідальності за шкоду, завдану внаслідок недоліків робіт (послуг), регулюють статті 1209–1211 ЦК України.

Незважаючи на існування зазначених законодавчих підстав для відшкодування шкоди в публічно-правовій сфері, адміністративні суди, розглядаючи спори щодо надання адміністративних послуг, дуже рідко ухвалюють рішення про відшкодування матеріальної, і того більше моральної шкоди, одночасно із задоволенням основної вимоги. Головною причиною цього, на нашу думку, є відсутність у нормативно-правових актах критеріїв визначення розмірів моральної шкоди, а також методик обрахування такої шкоди. Крім того, існують певні труднощі у збиранні та оцінюванні відповідних доказів. І ще, що є не менш важливим для позивача, вимога відшкодування шкоди значно затягує розгляд справи.

У зв'язку з цим цілком справедливим виглядає твердження В. М. Кравчука про те, що будь-яке порушення прав фізичної особи неодмінно заподіює шкоду. Проте, задовольняючи відповідний адміністративний позов, адміністративний суд

паралельно встановлює і склад цивільного правопорушення, а саме констатує протиправність дій і вину заподіювача шкоди (яка презюмується) [78, с. 37].

Отже, доходимо висновку, що норми адміністративного судочинства України щодо процесуальних механізмів відшкодування моральної шкоди в процесі судового розгляду спорів із суб'єктами владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг потребують удосконалення. У зв'язку з цим варто доповнити перелік принципів адміністративного судочинства, викладений у ч. 3 ст. 2 КАС України, у якій пунктом 11 закріпити принцип повного відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої неправомірними діями, бездіяльністю або рішеннями суб'єкта владних повноважень. Крім того, доповнити КАС України новою статтею 21-1 «Мінімальний розмір відшкодування моральної шкоди». У цій статті вказати, що розмір відшкодування моральної шкоди не може бути меншим за розмір мінімальної заробітної плати, установлені законом станом на 1 січня поточного року, а статтю 78 КАС України «Підстави звільнення від доказування» доповнити частиною 9, у якій записати, що в разі визнання судом неправомірними дій, бездіяльності чи рішення суб'єкта владних повноважень і наявності згоди позивача на задоволення вимоги про відшкодування моральної шкоди в мінімальному розмірі, передбаченому статтею 21-1 цього Кодексу, суд у своєму рішенні присуджує стягнення відповідних сум. У цьому разі розмір шкоди та вина особи, що заподіяла моральну шкоду, доказування не потребує. У разі поставлення вимоги про стягнення відшкодування моральної шкоди в більшому розмірі позивач зобов'язаний довести розмір моральної шкоди, вину та наявність причинного зв'язку між діями відповідача та негативними наслідками немайнового характеру. Водночас дослідження наданих доказів проводиться за загальними правилами. Пункт 5 частини 4 та пункт 1 статті 246 КАС України, що стосуються змісту мотивувальної та резолютивної частин рішення суду, також потрібно доповнити словами «зокрема щодо відшкодування моральної шкоди» [79, с. 261].

Крім того, ч. 5 ст. 160 КАС доповнити пунктом 12, у якому закріпити правило, що позивач надає свою згоду або відмову на стягнення судом мінімального розміру

моральної шкоди в разі визнання протиправними рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

На нашу думку, запропоновані доповнення щодо автоматичного відшкодування моральної шкоди в адміністративному судочинстві дозволять значно спростити судову процедуру і суттєво прискорити розгляд справ, зокрема зі спорів стосовно надання адміністративних послуг.

2.2. Вибір способу судового захисту під час вирішення в суді спорів у сфері надання адміністративних послуг

Як вже було згадано раніше, законодавець надав адміністративному суду широкі можливості вибору способів судового захисту. Так, О. Губська зазначає, що в будь-якому разі адміністративний суд не обмежений у виборі способів відновлення права особи, порушеного владними суб'єктами, і вправі обрати найбільш ефективний спосіб відновлення порушеного права, який відповідає характеру такого порушення з урахуванням обставин конкретної справи [80].

Верховний Суд у постанові від 11 лютого 2020 року у справі № 0940/2394/16 сформулював свою правову позицію з цього питання. Вона полягає в тому, що адміністративний суд за загальним правилом не обмежений у виборі ефективного способу відновлення права особи, порушеного суб'єктом владних повноважень, і вправі обрати найоптимальніший або такий, що відповідає характеру такого порушення та враховує обставини конкретної справи. Критеріями, які впливають на обрання судом ефективного способу захисту прав у межах вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, є встановлення судом додержання суб'єктом звернення всіх передбачених законом умов для отримання позитивного результату та наявність у суб'єкта владних повноважень права діяти під час ухвалення рішення на власний розсуд, але у встановлених законом межах [81].

В іншій постанові Верховний Суд роз'яснив своє розуміння ефективного способу захисту, яким варто вважати такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект. Він повинен бути адекватним наявним обставинам,

забезпечити поновлення порушеного права й одержання особою бажаного результату, Ухвалення судом рішень, які безпосередньо не призводять до змін в обсязі прав і забезпечення їхньої примусової реалізації, не відповідає змісту цього поняття [82].

Як стверджує юридична література, спосіб судового захисту має відповідати: 1) фактичним обставинам справи; 2) нормам матеріального законодавства; 3) повноваженням адміністративного суду щодо застосування способу захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів [71, с. 322]. Отже, доходимо висновку, що судовий розсуд у виборі способів судового захисту не є абсолютним і необмеженим.

Що стосується процесуального розсуду під час вибору способів судового захисту прав суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг, то він обмежений як фактичними, так і нормативними обставинами справи. З названих у статтях 5 та 245 КАС України способів судового захисту в даній категорії публічно-правових спорів об'єктивно можливе застосування тільки деяких з них, а саме: 1) визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 2) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 3) ухвалення судом одного з рішень, зазначених вище, може супроводжуватися стягненням із відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю; 4) зобов'язання ухвалити рішення на користь позивача; 5) зобов'язання вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням правової оцінки, наданої судом.

Постановою від 10.09.2020 у справі № 806/965/17 колегія суддів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду сформувала свою правову позицію щодо умов, за яких відсутнє втручання в дискреційні повноваження державного органу. Суть її зводиться до того, що в разі, якщо суб'єкт владних повноважень використав надане йому законом право на ухвалення певного рішення за наслідками звернення особи, але останнє визнане судом протиправним з огляду на його невідповідність чинному законодавству, водночас особою дотримано всіх визначених законом умов, то суд вправі зобов'язати суб'єкта владних повноважень ухвалити певне рішення.

Якщо ж таким суб'єктом на момент ухвалення рішення не перевірено дотримання особою всіх визначених законом умов або під час ухвалення такого рішення суб'єкт дійсно має дискреційні повноваження, то суд повинен зобов'язати суб'єкта владних повноважень до ухвалення рішення з урахуванням оцінки суду [83].

На нашу думку, вибір належного способу судового захисту прав суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг насамперед залежить від виду та характеру порушень, вчинених унаслідок протиправних дій, бездіяльності чи рішень суб'єкта владних повноважень. Ними можуть бути протиправні відмови діяти чи ухвалити рішення на користь позивача або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Якщо зазначити більш конкретно – це нерозгляд звернення, тобто ненадання жодної відповіді на звернення особи або безпідставна відмова в розгляді її звернення в установленому законом порядку (протиправна бездіяльність); відмова в наданні послуги за допомогою розгляду та ухвалення відповідного рішення не на користь позивача (протиправне рішення); розгляд звернення та відмова у вчиненні певних дій (наприклад, реєстраційних, внесення записів до актів цивільного стану тощо), що не потребує ухвалення письмового індивідуального правового акта (протиправні дії). Кожному з названих протиправних наслідків розгляду звернень суб'єкта надання адміністративних послуг (порушень) відповідає визначений процесуальним законом спосіб судового захисту. Так, у разі встановлення протиправної бездіяльності (нерозгляду або відмови в розгляді звернення) суд повинен зобов'язати відповідача розглянути звернення у встановленому порядку з ухваленням мотивованого рішення; у разі ухвалення протиправного рішення суб'єктом владних повноважень – скасувати таке рішення і зобов'язати відповідача ухвалити нове на користь позивача; у разі протиправної дії (дій) – зобов'язати відповідача вчинити відповідні правомірні дії на користь позивача.

У контексті вищезазначеного доцільно зауважити, що такі способи судового захисту, як зобов'язання суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певної дії або ухвалити новий нормативно-правовий акт замість нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині, у судовій практиці вирішення даної категорії справ не трапляється, оскільки ситуації, що

потребують такого втручання, фактично спостерігаються або відповідні спірні правовідносини виходять за межі надання адміністративних послуг. Як довело вивчення судових справ цієї категорії, інші допустимі способи судового захисту, крім прописаних у нормах КАС України, також на практиці для вирішення спорів із надання адміністративних послуг не застосовуються.

І, насамкінець, потрібно зазначити, що іноді на практиці трапляються випадки, коли суб'єкт надання адміністративних послуг протиправно (з халатності чи умисно) надає особі бажану послугу всупереч приписам закону або за межами своєї компетенції. Такі дії та рішення в разі їхнього виявлення скасовуються (анулюються) самими органами публічної влади і тому судові справи з цього приводу практично відсутні, хоча зацікавлені особи (наприклад, прокурор) можуть звернутися до суду з вимогою про їхнє анулювання.

Особливої уваги у світлі дослідження теми дисертаційної роботи заслуговує практика застосування судами приписів ч. 4 ст. 245 КАС України, що дають право адміністративному суду залежно від наявності чи відсутності у відповідача – органу публічної влади дискреційних повноважень обирати різні за своєю ефективністю способи судового захисту.

Згідно з абзацом 1 ч. 4 ст. 245 КАС України у випадку, визначеному пунктом 4 частини 2 статті 245 КАС України (визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії), суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень ухвалити рішення на користь позивача, якщо для його ухвалення виконано всі умови, визначені законом, і ухвалення такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. А згідно з абзацом 2 ч. 4 цієї статті в разі, якщо ухвалення рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням правової оцінки, наданої судом у рішенні [36].

Наведений підхід законодавців до вибору способів судового захисту в адміністративному судочинстві, закріплений у ч. 4 ст. 245 КАС України, породжує значні труднощі в його застосуванні адміністративними судами. Причина в тому, що

ні норми матеріального, ні процесуального адміністративного права не містять чітких однозначних визначень дискреційних повноважень органів публічної влади в тій чи іншій сфері їхньої публічної діяльності. Судова практика з цих питань суперечлива і їй бракує єдності. У таких умовах Касаційний адміністративний суд Верховного Суду (далі – КАС ВС) вимушений формувати для адміністративних судів свої правові позиції з цих питань під час розгляду відповідних категорій судових справ у касаційному порядку. Зокрема, керуючись приписами ч. 4 ст. 245 КАС України, він сформував, часом протилежні по суті, правові позиції щодо наявності дискреційних повноважень у пенсійних органів під час призначення, перерахунку та виплати ними пенсій.

Так, постановою від 19 березня 2019 року Касаційний адміністративний суд Верховного Суду скасував постанову Калуського міськрайонного суду Івано-Франківської області від 21 жовтня 2016 року та ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 9 лютого 2017 року в частині зобов'язання Калуського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Івано-Франківської області призначити та розпочати виплату позивачу пенсії за віком на пільгових умовах, указавши, що призначати і виплачувати пенсію на пільгових умовах є дискреційними повноваженнями управління ПФУ і саме ним мають бути реалізовані. На цій підставі Касаційний адміністративний суд Верховного Суду обрав такий спосіб захисту прав позивача, як зобов'язання управління ПФУ повторно розглянути заяву про призначення пенсії за віком із зарахуванням до пільгового стажу періодів роботи за списком № 1 [84].

Водночас в іншій аналогічній справі Касаційний адміністративний суд виказав протилежну правову позицію, указавши, що умови, за яких пенсійний орган відмовляє у призначенні пенсії, визначені законом. Якщо такі умови відсутні, пенсійний орган повинен призначити пенсію. Повноваження пенсійного органу та порядок їхньої реалізації передбачають лише один вид правомірної поведінки відповідного органу – за умови звернення особи з усіма необхідними для призначення пенсії документами призначити пенсію. За законом у цього органу немає вибору між декількома можливими правомірними рішеннями. Тому зазначені повноваження не є

дискреційними. Колегія суддів Касаційного адміністративного суду не погодилася з рішенням апеляційного суду, який зобов'язав відповідача повторно розглянути заяву позивача про призначення пенсії з урахуванням підтверджених ним періодів роботи, і правовою позицією цього суду, що право призначення пенсії покладено на органи пенсійного фонду та є виключно їхніми дискреційними повноваженнями. Тому Колегія суддів визнала за необхідне з метою ефективного відновлення порушеного права позивача задовольнити в повному обсязі його вимогу про зобов'язання відповідача призначити пенсію за віком на пільгових умовах [85].

Раніше в іншій справі КАС ВС дійшов до протилежного висновку, що суд не може підняти пенсійний орган, уповноважений на виконання функцій із розрахунку та призначення пенсій громадянам, та на свій розсуд розраховувати пільговий і страховий стаж позивача, тому з урахуванням дискреційних повноважень пенсійного органу на ухвалення рішення про призначення пенсії чи переведення з одного виду пенсії на інший і визначення підстав, за яких призначається пенсія або ухвалюється рішення про відмову в її призначенні, дійшов висновку про зобов'язання відповідача повторно розглянути заяву позивача про призначення пенсії за віком на пільгових умовах відповідно до статті 14 Закону № 1788-ХІІ з урахуванням висновку суду [86].

У більш пізній справі КАС ВС, посилаючись на практику ЄСПЛ, посів правову позицію, згідно з якою задоволення позовних вимог за допомогою зобов'язання відповідача зарахувати до страхового стажу позивача період проходження військової служби відповідає вимогам справедливості й забезпечує ефективне поновлення позивача в правах [87].

Вибір позивачем належного способу судового захисту відновлення порушеного права залежить від характеру та наслідків порушень і повинен ґрунтуватися на певних принципах (вимогах). На нашу думку, до них потрібно віднести комплексність, ефективність, економічність. Це означає, що способи судового захисту в кожному конкретному випадку повинні забезпечити поновлення порушених прав і відшкодування шкоди в повному обсязі без зайвих затрат часу та коштів і виключити повторні звернення до суду з цих питань. Отже, спосіб судового захисту, що

відповідає таким принципам, як комплексність, ефективність та економічність, буде оптимальним.

З викладеного вище можна також вивести критерії застосування способів судового захисту. Це належність і правомірність, інакше кажучи, спосіб судового захисту має бути належним і правомірним. Бути належним – означає відповідати фактичним обставинам справи, бути правомірним – відповідати вимогам законів і принципу верховенства права, який має вирішальне значення під час вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Зазначене повною мірою стосується способів судового захисту порушених прав та інтересів суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг.

У судовій практиці немає єдності у вирішенні пенсійних спорів як окружними, так і апеляційними адміністративними судами. Наведемо приклади розгляду таких справ.

Так, позивач звернувся до адміністративного суду з вимогами про визнання протиправним і скасування рішення Комісії при Головному управлінні Пенсійного фонду України в Харківській області про відмову у призначенні йому пільгової пенсії за віком, зобов'язання відповідача врахувати певні періоди роботи та призначити йому пенсію на пільгових умовах.

Рішенням Харківського окружного адміністративного суду від 3 вересня 2019 року адміністративний позов частково задоволено. Визнано протиправним і скасовано рішення органу ПФУ про відмову у призначенні пенсії. Зобов'язано Головне управління ПФУ в Харківській області повторно розглянути заяву позивача про підтвердження періодів роботи, що дає право на призначення пенсії на пільгових умовах, та повторно розглянути заяву про призначення пенсії.

Позивач подав апеляційну скаргу, у якій зазначив, що не просив суд зобов'язати відповідача розглянути його заяву повторно, а просив зобов'язати відповідача призначити йому пенсію за віком на пільгових умовах та здійснити її виплату. На його думку, указане рішення суду про зобов'язання відповідача повторно розглянути заяву не вирішує питання призначення та виплати пенсії, тому що відповідач повторно розгляне та відмовить у призначенні пенсії. Рішення суду повинно бути законним та

обґрунтованим, таким, щоб його можна було виконати та захистити право на пільгову пенсію.

Другий апеляційний адміністративний суд у своїй постанові від 3 грудня 2019 року зазначив, що втручанням у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень може бути ухвалення судом рішень не про зобов'язання вчинити дії, а саме ухвалення ним рішень за заявами заявників замість суб'єкта владних повноважень. Тому він задовольнив апеляційну скаргу позивача, зобов'язавши відповідача призначити пенсію на пільгових умовах зі зниженням віку, та врахувати стаж роботи, що надає право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах [88].

Життя довело, що адміністративні суди часто відступають від правил ч. 4 ст. 245 КАС України і правових висновків Верховного Суду, надаючи перевагу правам особи перед публічними інтересами, керуючись принципом верховенства права та судовою практикою ЄСПЛ незалежно від наявності у відповідача дискреційних повноважень. На підтвердження викладеного наведемо декілька прикладів із судової практики.

Так, рішенням Донецького окружного адміністративного суду від 12 травня 2020 р. зобов'язано територіальний пенсійний орган, незважаючи на його дискреційні повноваження в цьому питанні, зарахувати до страхового стажу спірні періоди роботи, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах. Водночас окружний адміністративний суд цілком резонно застосував найбільш ефективний спосіб судового захисту, пославшись на принцип верховенства права і судову практику ЄСПЛ [89].

Рішенням Сумського окружного адміністративного суду від 5 липня 2021 року зобов'язано орган пенсійного фонду зарахувати позивачу до трудового стажу для призначення пенсії за віком невизнані відповідачем періоди роботи та перевести його на інший вид пенсії, хоча за правовими висновками ВСУ органи пенсійного фонду, як вже було зазначено вище, мають дискреційні повноваження в цих питаннях. Суд, на нашу думку, правильно обрав більш ефективний спосіб судового захисту, ніж зобов'язання повторно розглянути заяву з урахуванням правової оцінки суду, незважаючи на приписи, викладені в ч. 4 ст. 245 КАС України [90].

Очевидно, що тільки зобов'язання ухвалити рішення на користь позивача в цих та інших подібних випадках гарантує позивачу належний захист від повторних безпідставних відмов і забезпечує реальне виконання судового рішення.

Натомість в аналогічній справі, де мова також ішла про залік до пільгового стажу спірних періодів роботи, рішенням Харківського окружного адміністративного суду від 22 травня 2020 року задоволено позовні вимоги щодо визнання протиправним і скасування рішення територіального органу ПФУ України про відмову у призначенні позивачу пільгової пенсії за віком згідно з поданими ним документами і зобов'язало Головне управління ПФУ в Харківській області повторно розглянути заяву про призначення пенсії з урахуванням висновків суду, у яких той вважав за необхідне зарахувати в стаж спірні періоди роботи. Такий спосіб захисту застосований судом відповідно до позиції Верховного Суду, викладеної в постанові від 18.07.2018 у справі № 826/3520/15, та наявністю у відповідача дискреційних повноважень, що не виключає можливості повторної відмови [91].

Водночас останніми роками в діяльності Верховного Суду України склалася усталена практика невизнання дискреційних повноважень у органів виконавчої влади та місцевого самоврядування під час вирішення ними питань щодо надання дозволів на виготовлення проєктів землеустрою, узгодження та затвердження такої документації, що дозволяє адміністративним судам напряду зобов'язувати відповідачів надавати такі дозволи та затверджувати проєктну документацію (див. Постанову КАС ВС від 11 вересня 2019 року у справі № 819/570/18, Постанову КАС ВС від 24 грудня 2019 року у справі № 823/59/17, Постанову КАС ВС від 28 лютого 2020 року у справі 806/3304/18, Постанову КАС ВС від 2 липня 2020 року у справі № 825/2228/18, Постанову КАС ВС від 20 травня 2021 року у справі № 804/2631/17 та інші).

Згідно із правовою позицією Касаційного адміністративного суду Верховного Суду зобов'язання надати дозвіл на розроблення проєкту землеустрою не є втручанням у дискреційні повноваження органу [92].

Усупереч наведеній правовій позиції Харківський окружний адміністративний суд рішенням від 19 травня 2021 року у справі № 520/7071/21 визнав наявність

дискреційних повноважень територіального органу Геокадастру надавати дозвіл на розроблення проєкту землеустрою, дійшов висновку про протиправність відмови і застосував такий спосіб судового захисту, як зобов'язання повторно розглянути заяву позивача, хоча той просив зобов'язати відповідача надати дозвіл. Водночас суд зазначив, що позивач виконав усі умови для отримання дозволу. Своє рішення суд мотивував тим, що не може перебирати на себе функцій суб'єкта владних повноважень у реалізації відповідних управлінських функцій і вирішенні питань, віднесених до виключної компетенції такого суб'єкта та не може зобов'язати відповідача ухвалювати рішення, які входять до його компетенції [93].

Очевидно, що суд обрав завідомо менш ефективний спосіб судового захисту, ніж просив позивач. Формально суд діяв у межах свого процесуального розсуду, оскільки відповідно до приписів ч. 4 ст. 245 КАС України він може зобов'язати ухвалити рішення на користь позивача за певних умов, але не зобов'язаний цього робити. Зокрема в постанові КАС ВС від 2 липня 2020 року у справі про зобов'язання надати дозвіл на розроблення проєкту землеустрою було вказано, що відповідач не наділений повноваженнями за конкретних фактичних обставин діяти на власний розсуд. Визначальним є те, що в кожному конкретному випадку звернення особи із заявою, зважаючи на фактичні обставини, згідно із законом існує лише один правомірний варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Позивач виконав усі вимоги закону, підстав для відмови, передбачених ч. 7 ст. 118 ЗК України, не було. Тому суд правильно обрав ефективний спосіб захисту – зобов'язати надати дозвіл [92].

Пізніше Верховний Суд у постанові від 24 грудня 2019 року у справі № 823/59/17 дійшов правового висновку, що повноваження державних органів не є дискреційними, коли є лише один правомірний і законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тобто в разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії і, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку [94].

Отже, Верховний Суд тим самим підтвердив право адміністративних судів у таких справах застосовувати найбільш ефективний спосіб судового захисту, а саме –

зобов'язання вчинити певну дію чи ухвалити рішення на користь позивача, чого чинний процесуальний закон (ч. 4 ст. 245 КАС України) не дозволяє зробити під час вирішення пенсійних спорів, у яких надавач адміністративних послуг наділений дискреційними повноваженнями, тобто правом діяти на власний розсуд.

Аналіз судової практики застосування передбачених ч. 4 ст. 245 КАС України способів судового захисту під час вирішення судом спорів щодо надання адміністративних послуг і виконання судових рішень у цих справах, дозволяє нам дійти однозначного висновку, що застосування способів захисту не повинно залежати від формальної наявності чи відсутності у відповідача дискреційних повноважень діяти на свій розсуд. Викладене наводить на думку, що наведені вище правові позиції щодо наявності дискреційних повноважень у органів ПФУ та їхньої відсутності в органів влади у дозвільній сфері не переконливі. І в теоретичному, і практичному планах суттєвої різниці в повноваженнях державних органів у сфері пенсійного забезпечення та земельних відносин під час надання ними адміністративних послуг не вбачається. І ті, й інші мають один правомірний варіант дій: задовольнити чи відмовити в задоволенні звернення особи, ці органи однаковою мірою обмежені законом у своєму розсуді. Альтернативи вибору серед правомірних варіантів дій тут не існує. Підстави відмови в земельних питаннях та підстави надання пенсій чітко визначені законом.

На нашу думку, вибір належного способу судового захисту прав суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг повинен залежати не від наявності в адміністративного органу дискреційних повноважень, а від виду та наслідків порушень прав позивача, допущених діями, бездіяльністю чи рішенням суб'єкта владних повноважень. Ними можуть бути протиправні відмови діяти чи ухвалити рішення на користь позивача або повна бездіяльність. Більш конкретно – це нерозгляд або відмова в розгляді звернення (протиправна бездіяльність); відмова в наданні послуги за допомогою розгляду та ухвалення відповідного рішення не на користь позивача (протиправне рішення); розгляд звернення та відмова у вчиненні певних дій (наприклад, реєстраційних, внесення записів до актів цивільного стану тощо), що не потребує ухвалення письмового індивідуального правового акта (протиправні дії).

Кожному з названих наслідків розгляду звернень суб'єкта надання адміністративних послуг відповідає чітко визначений процесуальним законом спосіб судового захисту. Так, у разі встановлення протиправної бездіяльності (нерозгляду або відмови в розгляді звернення) суд повинен зобов'язати відповідача розглянути звернення у встановленому порядку з ухваленням мотивованого рішення; у разі ухвалення протиправного рішення суб'єктом владних повноважень – зобов'язати його скасувати таке рішення та ухвалити нове на користь позивача; у разі протиправної дії (дій) – зобов'язати відповідача вчинити відповідні правомірні дії на користь позивача.

До зазначеного варто додати, що на практиці трапляються випадки, коли суб'єкт надання адміністративних послуг помилково (з халатності чи умисно) надає особі бажану послугу всупереч приписам закону або за межами своєї компетенції, Такі дії та рішення в разі їхнього виявлення скасовуються (анулюються) самими органами публічної влади і тому судові справи з цього приводу практично відсутні, хоча теоретично зацікавлені особи (наприклад, прокурор) можуть звернутися до суду з вимогою про визнання їх недійсними.

Отже, практика вирішення спорів із надання адміністративних послуг і далі є неоднозначною, незважаючи на намагання ВСУ забезпечити її єдність.

На нашу думку, не треба боятися надмірного втручання адміністративного суду в адміністративний розсуд органу влади, а, навпаки, потрібно розширити обсяг цього втручання незалежно від наявності в нього дискреційних повноважень, якщо доведено, що він зловживає своїми повноваженнями чи ухиляється від ухвалення законного рішення на користь позивача, який виконав усі вимоги закону. Для цього треба внести відповідні зміни до ст. 245 КАС України, виключивши з неї вказівку на дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень і надавши адміністративному суду право зобов'язати орган публічної влади ухвалити рішення на користь позивача, якщо ним дотримані всі умови і процедура звернення, а законних підстав для відмови судом не встановлено. Для цього частину чотири цієї статті можна, наприклад, викласти в такій редакції: «У разі визнання дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень ухвалити рішення на користь позивача,

якщо для його ухвалення ним виконані всі умови і дотримана процедура звернення, визначені законом, а судом не встановлено законних підстав для відмови у задоволенні вимог особи».

Запропонований нами підхід до застосування адміністративним судом способів судового захисту повинен прискорити судовий розгляд справ і забезпечити більш ефективне поновлення та захист порушених прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, особливо під час вирішення спорів із надання адміністративних послуг.

А тепер зупинимося на реагуванні адміністративного суду на протиправну бездіяльність суб'єкта владних повноважень на прикладі розгляду ним спорів із питань надання адміністративних послуг у сфері земельних правовідносин.

Так, Житомирський окружний адміністративний суд, установивши, що відповідач – Головне управління Держгеокадастру в Житомирській області відмовив суб'єкту звернення в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою листом замість ухвалення відповідного рішення, визнав його дії протиправними і зобов'язав у місячний строк надати відповідний дозвіл. З таким способом судового захисту погодився й апеляційний адміністративний суд. Але Верховний Суд України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду не погодився з такими судовими рішеннями і своєю постановою від 11 квітня 2017 року скасував їх у частині обрання способу судового захисту, замінивши його на зобов'язання розглянути та ухвалити відповідне рішення. Водночас він указав, що спостерігається протиправна бездіяльність відповідача, яка полягає в неухваленні ним жодного з тих рішень, які передбачені в частині 6 статті 118 ЗК України, упродовж визначеного законом строку. Тому належним способом захисту прав позивача є зобов'язання Головного управління Держгеокадастру в Житомирській області ухвалити відповідне рішення, тобто рішення про надання або рішення про відмову в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність [95].

Як можна бачити, у разі протиправної бездіяльності, що полягає в неухваленні рішення, питання дискреційних повноважень не відіграє жодної ролі у виборі

належного способу судового захисту. Інша річ, коли оспорується ухвалене рішення про відмову в наданні такої послуги. У цьому разі за наявності у відповідача повноважень діяти на власний розсуд, адміністративний суд, якщо він визнає протиправною відмову в наданні адміністративної послуги, не має права в межах чинних норм КАС України зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень ухвалити рішення на користь позивача. У цьому разі суд може лише зобов'язати відповідача повторно розглянути звернення з урахуванням правової позиції суду відповідно до приписів ч. 4 ст. 245 КАС України.

Під час вирішення подібних спорів суду треба враховувати правову позицію Великої Палати Верховного Суду, яка, розглянувши в касаційному порядку справу № 509/1350/17 про відмову в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою, зазначила, що суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень ухвалити рішення на користь позивача, якщо для його ухвалення виконано всі умови, визначені законом, і ухвалення такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. Водночас застосування такого способу захисту вимагає з'ясування судом, чи виконано позивачем усі визначені законом умови, необхідні для одержання дозволу на розроблення проекту землеустрою. Однак у цій справі суди першої та другої інстанції не дослідили належно, чи дотримано позивачем усіх умов для отримання такого дозволу. Тому за таких обставин апеляційний суд правильно зробив висновок про те, що належним способом захисту та відновлення прав позивача в цій справі буде зобов'язання відповідача повторно розглянути відповідну заяву суб'єкта звернення [96].

Водночас не викликає заперечення судова практика зобов'язання відповідача розглянути або вперше, або повторно звернення особи про надання адміністративної послуги у випадках, коли загалом воно не розглядалося у встановленому законом порядку або було ухвалене рішення не на користь позивача без посилання на підстави відмови. Наприклад, Касаційний адміністративний суд, розглянувши касаційну скаргу учасника АТО, якому орган Держгеокадастру на його неодноразові заяви відмовив листами в наданні дозволу на виготовлення проекту землеустрою, дійшов висновку, що відповідач, відмовляючи в наданні дозволу, не мав дискреційних

повноважень. Черкаський окружний адміністративний суд, визнаючи бездіяльність відповідача протиправною, оскільки за зверненнями не було ухвалено жодного рішення, правомірно відмовив позивачу в застосуванні такого способу судового захисту, як зобов'язання надати дозвіл і зобов'язав його повторно розглянути заяву позивача з ухваленням відповідного рішення [97].

Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 6 червня 2017 року, залишеною без змін ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 25 липня 2017 року, задоволено позов юридичної особи. Визнано протиправною бездіяльність Головного управління Держгеокадастру у Дніпропетровській області щодо неухвалення рішення про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою. Зобов'язано відповідача розглянути клопотання юрособи про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в постійне користування та ухвалити відповідне рішення.

Постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 травня 2021 року залишено без задоволення касаційну скаргу Головного управління Держгеокадастру у Дніпропетровській області про скасування рішень судів попередніх інстанцій та ухвалення нового рішення про відмову в задоволенні позову. Касаційний суд зазначив, що заяву позивача про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою по суті відповідачем не було розглянуто, і дійшов висновку, що за відсутності в суб'єкта владних повноважень законодавчо закріпленого права адміністративного розсуду під час вчинення ним дій / ухвалення рішення та встановлення в судовому порядку факту протиправної поведінки відповідача, зобов'язання судом суб'єкта ухвалити рішення або вчинити дії не можна вважати втручанням у дискреційні повноваження, адже саме такий спосіб захисту порушеного права є найбільш ефективним і спрямованим на недопущення свавілля в органах влади [98].

Як можна бачити, у наведених справах відсутність у відповідачів дискреційних повноважень ніяк не вплинула на обрання адміністративним судом способу судового захисту. Водночас зобов'язання розглянути звернення позивача з ухваленням рішення має в собі певні ризики порівняно із зобов'язанням ухвалити рішення чи

вчинити певну дію на користь позивача. Названий спосіб не дає повної гарантії від повторної відмови.

Судова практика свідчить, що під час повторного розгляду заяви з того самого питання суб'єкт владних повноважень, зазвичай, знову відмовляє суб'єкту звернення в наданні адміністративної послуги, посилаючись на ті ж самі або нові підстави, не передбачені законом. Суб'єкт звернення вимушений знову звертатися до суду, і це може тривати невизначено довгий час. До того ж забезпечити виконання відповідачем судового рішення відповідно до правових висновків суду практично неможливо, оскільки виконавча служба обмежується самим фактом розгляду звернення незалежно від його результату і на цьому вважає виконавче провадження закінченим.

На окремий розгляд заслуговують ситуації, коли суб'єкти владних повноважень надають дозволи на виготовлення проєктів землеустрою більше ніж одній особі. Адже закон не обмежує кількості охочих отримати такий дозвіл щодо однієї і тієї самої ділянки та не встановлює правил черговості. Це породжує нездорову конкуренцію, судові спори, створює корупційні ризики. Нерідко органи влади відмовляють особі в наданні такого дозволу, мотивуючи це тим, що дозвіл вже наданий іншій особі. Суб'єкт звернення, який отримав таку відмову, вимушений звертатися за судовим захистом до адміністративного суду, просити вжиття заходів забезпечення позову.

Належне розв'язання цієї проблеми, на наше переконання, лежить за межами адміністративного судочинства. Найкращим виходом із таких ситуацій було б доповнити Закон України «Про адміністративну процедуру» та Закон України «Про адміністративні послуги» положеннями про те, що в разі, коли вже розпочато адміністративне провадження (процедуру) за зверненням фізичної чи юридичної особи, то не допускається розгляд аналогічного звернення іншої особи до ухвалення остаточного рішення за першим у часі зверненням.

Вивчення судової практики розгляду справ із надання адміністративних послуг виявило ще одну актуальну проблему, що часто виникає внаслідок судового вирішення спорів із питань надання дозволів на виготовлення, узгодження та затвердження документації для відведення та надання у власність земельних ділянок.

Вона полягає в тому, що в разі застосування адміністративним судом такого способу судового захисту, як зобов'язання суб'єкта владних повноважень розглянути і вирішити звернення особи або повторно розглянути звернення з урахуванням правової оцінки, наданої судом, тягне за собою тривалу адміністративну процедуру його розгляду і часто призводить до втрати самої можливості отримання бажаної адміністративної послуги. Так, у зв'язку із запровадженням в Україні ринку сільськогосподарських земель органи місцевого самоврядування стали масово відмовляти громадянам у наданні у власність у порядку приватизації земель для ведення особистого селянського господарства під приводом продажу або права оренди на них на земельних аукціонах. Поки йдуть судові спори, суб'єкти владних повноважень встигають ухвалити відповідні рішення і провести аукціони. Очевидно, що судовий захист у цих випадках не досягає своєї мети – поновлення порушених прав позивача. Наприклад, Сумський окружний адміністративний суд своїм рішенням від 31 жовтня 2019 року визнав протиправним і скасував рішення Боромлянської сільської ради від 20 лютого 2019 року, яким було відмовлено гр. Б. у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у приватну власність і зобов'язав відповідача повторно розглянути клопотання та ухвалити рішення з урахуванням правової оцінки, наданої судом. У порядку виконання цього судового рішення на сесії Боромлянської сільської ради 13 грудня 2019 було ухвалено рішення, яким скасовано попереднє рішення сесії сільради від 20 лютого 2019 року та повторно винесено те ж саме питання на розгляд чергової сесії сільради 24 грудня 2019 року, на якій повторно відмовлено заявнику у зв'язку з тим, що земельна ділянка рішенням цієї самої сесії запланована для проведення земельних торгів із продажу права оренди, і сільрадою вже укладено договір та оплачено розроблення технічної документації [99]. Проте чинне земельне законодавство не передбачає таких підстав для відмови в наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою. Унаслідок таких ситуацій порушене право суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги часто залишається незахищеним, мета справедливого і неупередженого правосуддя не виникає.

До того ж несприятлива ситуація для позивача в таких справах посилюється ще тим, що ч. 6 ст. 151 КАС України не допускає вжиття заходів забезпечення позову, які полягають у припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що проводяться від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування). Крім того, п. 5 ч. 3 ст. 151 КАС України не допускає забезпечення позову за допомогою зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень щодо організації та проведення аукціонів (торгів) із відчуження майна, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі. Знову ж таки, вихід із подібних ситуацій вбачається в доповненні Земельного кодексу України положенням, що забороняє внесення земельних ділянок сільськогосподарського призначення до переліку тих, що пропонуються до продажу або право оренди яких пропонується для продажу на аукціоні (торгах), якщо щодо них розпочата адміністративна процедура приватизації.

2.3. Процесуальні засоби судового захисту на стадії звернення до адміністративного суду та відкриття провадження у справі

Адміністративні послуги мають винятково важливе значення для кожної фізичної та юридичної особи. Тому в разі відмови в наданні адміністративної послуги вони звертаються до адміністративних судів за захистом своїх прав, вважаючи їх порушеними. Для таких осіб право на звернення до суду за захистом має життєво важливе значення і є гарантією дотримання прав людини, а процесуальні норми, що регулюють підстави та порядок звернення до адміністративного суду та відкриття провадження у справі, є першочерговими процесуальними засобами судового захисту.

Досліджуючи процесуальні засоби захисту на різних стадіях судового розгляду адміністративних справ у сфері надання адміністративних послуг, спершу необхідно визначитися зі змістом таких основних правових категорій, як правові засоби

судового захисту, процесуальні засоби судового захисту, судове провадження та стадія судового провадження.

Під поняттям правових засобів судового захисту будемо вважати передбачені Конституцією та іншими законами України, а також відповідними міжнародними правовими актами підстави, умови та порядок звернення до суду за захистом із позовними вимогами, адресованими суб'єкту владних повноважень, відновити порушене право, правила доведення позивачем перед судом факту порушення його суб'єктивного права, а відповідачем – правомірності своїх дій, бездіяльності чи рішення, вибору і застосування судом ефективного способу захисту порушених прав. Засоби судового захисту мають форму процесуальних прав та обов'язків і реалізуються сторонами і судом за допомогою вчинення процесуальних дій, передбачених процесуальним законом. Норми, які регулюють підстави, умови та порядок здійснення таких дій, утворюють процесуальні механізми судового захисту [69, с. 54].

Під процесуальними засобами судового захисту в цій дисертаційній роботі йдеться про процесуальні механізми (сукупність процесуальних адміністративних норм або одна норма), що дають можливість учасникам процесу досягти певного процесуального результату, спрямованого на підтвердження обставин справи та правової позиції, які вони обстоюють у суді. Наприклад, подання клопотань про забезпечення позову, витребування доказів, проведення експертиз тощо, а також складання та подання заяв по суті справи (позовна заява, відзив на позовну заяву, відповідь на відзив; заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву).

У теорії адміністративного процесу залишаються дискусійними питання визначення таких процесуальних понять, як судове провадження та його стадія, існує різний підхід до поділу судового процесу на стадії. Не вдаючись у науковий спір із приводу змісту зазначених понять, вважаємо за доцільне зауважити таке. Будь-яке судове провадження в теорії юридичного процесу можна розглядати як сукупність процесуальних правил або сукупність процесуальних дій, об'єднаних однією загальною процесуальною метою.

На нашу думку, під адміністративним судовим провадженням потрібно вважати послідовність процесуальних дій учасників розгляду адміністративної справи відповідно до приписів КАС України, спрямованих на вирішення судового спору.

Під стадією адміністративного судового провадження в теорії адміністративного процесу йдеться про сукупність однорідних процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, які здійснюються у відносно визначений період часу для досягнення єдиної процесуальної мети [38, с. 44].

Наведене визначення не викликає заперечень.

Останнім часом науковці виділяють дев'ять стадій адміністративного процесу: 1) відкриття провадження в адміністративній справі; 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду; 3) урегулювання спору за участю судді; 4) судовий розгляд адміністративної справи по суті; 5) апеляційне оскарження; 6) касаційне оскарження; 7) перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами; 8) виконавче провадження (виконання судових рішень); 9) відновлення втраченого судового провадження [71, с. 213]. З цього приводу можна зауважити таке:

- по-перше, на нашу думку, урегулювання спору за участю судді (статті 184–188 КАС України) не є самостійною стадією, а лише частиною (факультативним етапом) стадії звернення до суду, так само як і вирішення судом питання забезпечення позову до подання позовної заяви або одночасно з нею. Так звані парастадії (самостійний процесуальний механізм, що можна спостерігати на різних стадіях процесу, наприклад забезпечення позову) потрібно включати до тих стадій адміністративного процесу, у межах яких вони були фактично застосовані в кожній конкретній справі;

- по-друге, відновлення втраченого судового провадження (статті 384–391 КАС України), швидше за все, схоже на окрему форму провадження, бо не вкладається в межі послідовності стадій, спрямованих на вирішення справи по суті;

- по-третє, у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження, існує не три як у загальному позовному провадженні, а лише дві обов'язкові стадії – це відкриття провадження та розгляд справи по суті, оскільки підготовче провадження не проводиться. Ця обставина характерна якраз для розгляду

спорів у сфері надання адміністративних послуг, що в переважній більшості розглядаються за спрощеною процедурою без виклику осіб.

З урахуванням викладеного з метою дослідження особливостей застосування процесуальних засобів захисту під час судового розгляду справ із надання адміністративних послуг вважаємо за доцільне звести названі вище стадії до чотирьох: звернення до суду і відкриття провадження у справі; розгляд справи по суті; перегляд рішень суду; виконання судових рішень.

Для першої стадії адміністративного провадження у справах зі спорів у сфері надання адміністративних послуг (звернення до суду та відкриття провадження у справі) характерні такі процесуальні механізми (засоби), як складання й подання особою та прийняття (або відмова у прийнятті) судом адміністративного позову, а також забезпечення позову та врегулювання спору за участю судді.

На нашу думку, з метою поглибленого наукового дослідження доцільно кожен етап судового розгляду адміністративної справи розділити на самостійні частини (етапи) та окремі процесуальні дії, кожна з яких має свою конкретну мету.

Так, перша частина (етап) першої стадії провадження має назву звернення до суду і починається з моменту реєстрації дати подання в канцелярію суду матеріалів адміністративного позову або надходження електронного позову на сайт суду. Ця частина стадії провадження полягає в перевірці суддею дотримання заявником вимог закону щодо оформлення та змісту адміністративного позову і закінчується ухваленням суддею рішення щодо прийняття чи відмови у прийнятті позовної заяви або залишення її без руху у випадках, визначених нормами КАС України.

У процесуальних кодексах України немає визначення термінів «позов» чи «позовна заява». У КАС України знаходимо лише вимоги, що стосуються форми та змісту позовної заяви. Можна запропонувати таке визначення позову (позовної заяви): це звернення до суду в письмовій чи електронній формі, у якому обґрунтована суть порушень і викладені вимоги щодо способу судового захисту з метою поновлення порушених прав. Водночас спосіб судового захисту повинен бути адекватним характеру порушення і правильно визначений у позовних вимогах, а рішення суду по суті справи належно мотивоване [69, с. 54].

Друга частина (етап) першої стадії полягає у відкритті провадження у справі. Вона починається з ухвалення рішення про відкриття провадження, вирішення заявлених клопотань щодо забезпечення позову та доказів і триває в повному позовному провадженні до проведення підготовчого попереднього засідання суду, а у спрощеному позовному провадженні – до закінчення строку для подання відзиву, відповіді на нього та заперечень.

Однією з обов'язкових умов звернення за судовим захистом є сплата судового збору в розмірах, установлених законом (крім випадків звільнення від сплати, відстрочення чи розстрочення сплати судового збору). Невиконання цієї вимоги закону тягне за собою залишення позовної заяви без руху (ч. 1 ст. 169 КАС України) і якщо позивач не сплатив судовий збір у строк, визначений судом, повернення позовної заяви без розгляду (п. 1 ч. 4 ст. 169 КАС України).

Згідно із судовою звітністю оскарження до суду, відмови в наданні адміністративних послуг здебільшого спостерігаються у сфері земельних відносин, дозвільної діяльності та пенсійного забезпечення. Але тут звернення до суду наштовхується на законодавчий бар'єр – високу ставку судового збору, який треба сплатити і прикласти документ про сплату до позовної заяви згідно з вимогами частини 3 статті 161 КАС України, інакше вона буде залишена без руху відповідно до вимог частини 1 статті 169 цього кодексу, якщо немає законних підстав для звільнення від сплати судового збору [36].

Сплата судового збору може бути також відстрочена або розстрочена судом за заявою позивача, але судді рідко і неохоче йдуть на такі дії. Переважна більшість позивачів вимушена сплачувати судовий збір до розгляду справи по суті.

Сьогодні в Україні відповідно до ст. 3 чинного Закону України «Про судовий збір» № 3674-VI від 8 липня 2011 року (з подальшими змінами) судовий збір справляється за подання до суду позовних та інших заяв, скарг, а також за видачу судами документів та в разі ухвалення судового рішення, передбаченого цим законом. За останні десять років розміри ставок судового збору змінювалися в бік їхнього збільшення. Якщо у 2011 році після ухвалення Закону № 3674-VI ставки судового збору за подання до адміністративного суду позовної заяви немайнового характеру

фізичною особою становили у грошовому вимірі 28 грн 23 коп. (0,03 розміру мінімальної заробітної плати), а за подання апеляційної скарги 50 % (14 грн 12 коп.) та касаційної скарги 70 % (19 грн 60 коп.) від ставки за подання позовної заяви, то у 2022 році вони незрівнянно зросли до 992,40 грн за подання позову, до 1488,60 грн за подання апеляційної скарги та до 1984,80 грн за подання касаційної скарги відповідно.

Згідно з останньою редакцією пункту 3 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір» № 3674-VI за подання до адміністративного суду фізичною особою адміністративного позову немайнового характеру ставка судового збору становить 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб; за подання апеляційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до апеляційної скарги на рішення суду, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами – 150 % ставки, що підлягала сплаті під час подання позовної заяви, іншої заяви і скарги, але не більше ніж 15 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; за подання касаційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до касаційної скарги на рішення суду – 200 % ставки, що підлягала сплаті під час подання позовної заяви, але не більше ніж 20 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб [100].

Наведені розміри ставок судового збору та порядок їхньої сплати в разі звернення до суду фізичних осіб у справах зі спорів із суб'єктами владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг не узгоджуються із принципами доступності правосуддя, справедливості та верховенства права. Адже не треба забувати, що мова йде про реалізацію основоположних прав людини і серед суб'єктів звернення чимало непрацездатних осіб із низькими доходами. До речі, позивачі ФРН повністю звільнені від сплати судового збору у спорах із суб'єктами владних повноважень. Очевидно, що ставити звернення фізичної особи за судовим захистом у спорах з органами влади у залежність від її майнового стану означає порушувати конституційний принцип рівності всіх перед законом.

Як указав Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 19 червня 2001 року у справі «Креуз проти Польщі», що сплата судового збору не повинна

перешкоджати доступу до правосуддя, ускладнювати цей доступ у такий спосіб і такою мірою, щоб завдати шкоди самій суті цього права, та має прагнути до законної мети [101].

До речі, у рекомендації № R(81) 7 Комітету міністрів державам – членам Ради Європи стосовно способів полегшення доступу до правосуддя було чітко вказано, що прийняття справ до судочинства не може обумовлюватися сплатою стороною державі якої-небудь грошової суми, розмір якої є нерозумним стосовно справи, що розглядається. Водночас надано рекомендацію, що в разі, коли судові витрати є явною перешкодою для доступу до правосуддя, їх потрібно за можливості скоротити або анулювати [102].

Ще одним не менш важливим питанням є обґрунтованість визначення критерію, за яким встановлені розміри ставок судового збору. У попередні роки ставка судового збору прив'язувалася до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, потім до розміру мінімальної заробітної плати, а сьогодні до прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Так, ч. 1 ст. 4 Закону України «Про судовий збір» № 3674-VI у редакції Закону від 06.12.2016 № 1774-VIII визначено, що судовий збір справляється у відповідному розмірі від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом на 1 січня календарного року, у якому відповідна заява або скарга подається до суду, у відсотковому співвідношенні до ціни позову та фіксованому розмірі [100].

Водночас не враховано, що розмір прожиткового мінімуму різний для працездатних і непрацездатних осіб і ставить останніх у нерівне становище. Розмір прожиткового мінімуму на одну працездатну особу на 1 січня 2022 року становить 2481 грн 00 коп., а на одну непрацездатну особу – 1934 грн 00 коп. Науковці вже звертали увагу на те, що в разі виникнення спору з державою недопустимо накладати обмеження на доступ до правосуддя.

Так, В. О. Бурий відмічає, що порівняно з іншими видами судочинства найвищий рівень доступності повинно мати саме адміністративне судочинство, оскільки діяльність держави безпосередньо стосується прав, свобод та обов'язків людини, доступність захисту від сваволі держави є найбільш важливою. І ця

обставина вимагає або зняти всі обмеження взагалі, або встановити мінімальні ставки судового збору [103, с. 15].

Зі свого боку, Р. В. Колосов у своїй праці робить висновок, що за допомогою підвищення ставок судового збору обмежується доступ до правосуддя, оскільки вважати нові ставки судового збору для фізичних і юридичних осіб соціально виваженими та економічно обґрунтованими навряд чи можливо [104, с. 98].

Наступним негативним моментом у справлянні судового збору є непомірно високий його розмір за подання апеляційних, касаційних скарг і скарг про перегляд справи за винятковими обставинами, який у півтора і два рази перевищує ставки судового збору за звернення до суду першої інстанції, що, безумовно, ускладнює оскарження судових рішень. У зв'язку з цим В. О. Бурий слушно вказує, що перегляд рішень судів має бути більш фінансово доступним, ніж первинне звернення [103, с. 16].

Як указують науковці, зокрема Н. Ю. Сакара, для судового збору характерна дуалістична природа: він одночасно є як публічно-правовим, так і процесуальним платежем [105, с. 143].

С. Е. Устюшенко, зауважує, що, будучи необхідною умовою для доступу до правосуддя (крім випадків звільнення від його оплати), судовий збір виконує такі функції, як фіскальна (наповнення бюджету), превентивна (запобігає процесуальним зловживанням) і стимулююча (спонукає сторони до мирного досудового врегулювання спору) [106, с. 133].

На нашу думку, останні дві функції пов'язані зі здійсненням правосуддя (процесуальних дій) і їх можна об'єднати в одну процесуальну функцію. Водночас варто наголосити, що у справах зі спорів у сфері надання адміністративних послуг превентивна роль судового збору вкрай незначна. У реальному житті розмір судового збору за подання адміністративних позовів і скарг немайнового характеру не чинить бажаного превентивного впливу, адже спір торкається життєво важливих суб'єктивних прав позивача, який впевнений у своїй правоті і розраховує на виграш справи та стягнення з відповідача судових витрат, зокрема й суми сплаченого судового збору.

Очевидно, що, розширюючи перелік об'єктів сплати судового збору та його розміри, законодавці вільно чи мимоволі відводять провідну роль фіскальній функції з метою поповнення спеціального фонду державного бюджету, недооцінюючи водночас процесуальну функцію, зокрема такі принципи судочинства, як доступність правосуддя та верховенство права.

З огляду на вищенаведені аргументи розмір судового збору повинен бути посильним для звичайного пересічного громадянина. Було б ідеальним рішенням звільнити позивачів у справах зі спорів із призначення, перерахунку та виплати пенсій від сплати будь-яких видів судового збору, доповнивши відповідним положенням пункт ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір».

Вважаємо доречним у справах про надання інших видів адміністративних послуг змінити порядок сплати та розміри ставок судового збору для фізичних осіб. У разі розгляду справ немайнового характеру адміністративним судом судовий збір стягувати зі сторони, що програла спір, ухвалюючи судові рішення, тобто не за подання позову чи заяви до суду, а за вирішення справи по суті. Водночас ставка судового збору повинна бути помірно низькою і обраховуватися у процентному відношенні (наприклад, 0,04 до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що становить 90 грн 80 коп. на 2021 рік) і до такого самого процентного відношення до розміру прожиткового мінімуму для людей, які втратили працездатність, що становитиме 70 грн 76 коп. відповідно. За перегляд судових рішень ставку судового збору потрібно встановити в половинному розмірі від ставки збору за подання до суду першої інстанції. Для юридичних осіб розміри ставок судового збору встановити у фіксованому розмірі, оскільки прив'язати їх до соціальних стандартів об'єктивно неможливо.

Показники судових звітів свідчать про значне збільшення кількості справ і матеріалів, що надходять до окружних адміністративних судів, та зростання навантаження на суддів.

Так, у 2019 році до цих судів надійшло 215 623 справи і матеріалів проти 187 001 у 2018 році. Середньомісячне надходження справ становило 30,97 проти 28,91

у 2018 році. На розгляді в окружних адміністративних судах було 260 091 справ і матеріалів, що на 17,11 % більше, ніж у 2018 році [107].

У 2020 році надійшло вже 309 819 справ і матеріалів, середньомісячне надходження становить 44,50 [108].

У 2021 році надійшло 457 589 справ і матеріалів. Середня їхня кількість, що перебувала на розгляді в розрахунку на одного суддю, становить 1289 [109].

Згідно із статистичними даними за 2020 рік серед справ, які розглядали окружні адміністративні суди, переважали справи зі спорів із приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян (45,2 %). Крім того, у звітному періоді за цей рік кількість розглянутих справ названої категорії зросла на 61 % порівняно з минулим роком, переважно завдяки пенсійним спорам [110]. Тенденція до зростання цих показників зберігається дотепер.

На жаль, установити точну кількість судових справ у сфері надання адміністративних послуг не можливо. Судова звітність не виділяє окремо такої категорії справ і не передбачає відповідних граф. Але приблизне уявлення про їхню кількість у загальній масі справ можна скласти на підставі того, що на практиці судові спори з питань надання адміністративних послуг здебільшого спостерігаються у сфері містобудування, землекористування, економіки, соціального захисту, де за заявами фізичних і юридичних осіб здійснюється видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, реєстрації прав тощо [111, с. 43].

Упродовж тривалого часу серед правознавців точилася дискусія щодо доцільності запровадження альтернативних суду способів вирішення спорів з урахуванням досвіду зарубіжних країн. На думку багатьох науковців, позитивне вирішення цього питання сприятиме розвантаженню судів і прискорить судовий розгляд спорів. Нарешті були зроблені перші законодавчі кроки на цьому шляху. Законом від 03.10.2017 № 2147-VIII було внесено зміни до КАС України, якими запроваджено процесуальний інститут досудового врегулювання спорів за участю судді. У ньому суддя виконує функції посередника, але їх не можна назвати медіацією в класичному розумінні цього терміна. Ймовірніше, тут ми маємо гібридний спосіб вирішення спорів без розгляду справи по суті за допомогою професійного судді.

Досудове врегулювання спорів за участю судді поєднує в собі окремі риси медіації та примирення. Свого часу були висловлені серйозні сумніви щодо доцільності та ефективності цього правового механізму в адміністративному судочинстві. Сьогодні після майже чотирирічного існування цього інституту в КАС України стало очевидним, що песимістичні прогнози справдились [111, с. 43–44].

Згідно з довідками до річних судових звітів за формою 1-а судді адміністративних судів майже не застосовують надані їм законом можливості примирення сторін. За 2019 рік судьями постановлено 11 ухвал про проведення врегулювання спорів за участю судді, сторони досягли примирення в одній справі. У 2020 році не постановлено жодної ухвали про проведення врегулювання спору за участю судді, а у 2021 році постановлено 3 такі ухвали і досягнуто 1 примирення [112].

Наступним кроком на шляху розвантаження судів стало ухвалення Закону України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-IX, який поширює свою дію на суспільні відносини, пов'язані із проведенням медіації, з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), зокрема адміністративних. У зв'язку з цим доповнено ч. 5 ст. 47 КАС України словами про примирення за допомогою медіації. Під медіацією п. 4 ч. 1 ст. 1 цього Закону вважає позасудову добровільну, конфіденційну, структуровану процедуру, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) за допомогою переговорів [113].

Медіація, як і досудове врегулювання спорів за участю судді, практично не застосовують адміністративні суди. І тут річ не стільки в небажанні чи неготовності суддів, скільки в особливій правовій природі адміністративних спорів.

Безумовно, участь професійних медіаторів у розгляді складних спорів, наприклад про скасування нормативних актів, має сенс, але вона призведе до значного подорожчання процесу, адже послуги медіатора платні. Медіація буде успішно працювати в господарському та цивільному судочинстві, де сторони, зазвичай, перебувають у договірних відносинах і на рівних ведуть переговори, мають завдяки чому йти на поступки один одному. Проте в адміністративному судовому

процесі, особливо коли оскаржуються відмови в наданні адміністративної послуги, у відповідача, який намагається реалізувати свої владні повноваження, відсутня потреба в послугах медіатора, а в позивача, який домагається скасування відмови в наданні бажаної адміністративної послуги, немає завдяки чому йти на взаємні поступки і примирення. Визнання своєї неправоти означає для відповідача визнання позовних вимог, а для позивача – повну або часткову відмову від позовних вимог [111, с. 44].

Сьогодні триває дія Закону України «Про звернення громадян», ухваленого ще в 1996 році, який за своїм змістом далекий від європейських стандартів. У згаданому законі сама процедура адміністративного оскарження рішень, що ухвалюються за зверненнями фізичних осіб, належно не врегульована, а про звернення юридичних осіб в ньому загалом не згадано. Цей закон дозволяє оскаржувати дії, бездіяльність чи рішення суб'єкта владних повноважень на вибір заявника або до вищого органу управління, або безпосередньо до суду. Зрозуміло, що скарги надають перевагу суду як єдиному органу, здатному здійснити неупереджений розгляд справи, а за необхідності забезпечити примусове виконання судового рішення [111, с. 44].

Отже, досудове врегулювання спорів за участю судді та медіаторів під час розгляду спорів із питань надання адміністративних послуг не призвело і не зможе призвести до розвантаження суддів, економії часу та фінансових ресурсів. На наш погляд, для розв'язання цієї проблеми варто звернутися до досвіду Франції, однієї з країн – основоположниць адміністративного права і судочинства в Європі. Законодавство Франції за загальним правилом передбачає, як і в Україні, попереднє факультативне адміністративне оскарження, але у випадках, спеціально передбачених законом, попереднє досудове адміністративне оскарження є обов'язковим. Запровадження обов'язкового досудового оскарження в цій країні значно прискорило розгляд судових спорів [114, с. 55–56].

З огляду на успішний досвід Франції з метою розвантаження адміністративних судів, особливо від розгляду справ у спорах із питань надання адміністративних послуг, пропонуємо в закони України «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру» та КАС України внести норми, що передбачають

попереднє обов'язкове адміністративне досудове оскарження адміністративних актів (рішень, дій чи бездіяльності) посадових осіб владних органів у сфері надання адміністративних послуг. До адміністративного суду мають бути оскаржені тільки рішення вищих адміністративних органів за результатами розгляду ними скарг на адміністративні акти підпорядкованих їм органів влади. Обов'язкове попереднє адміністративне оскарження як умова звернення до адміністративного суду ніяк не суперечить положенням ст. 55 Конституції України і не позбавляє суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги права на судовий захист [111, с. 45].

У недавно ухваленому Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, що набирає чинності з 15 грудня 2023 року, не встановлено процедури обов'язкового попереднього адміністративного оскарження для звернення до суду. За суб'єктом звернення за наданням адміністративних послуг цей закон залишає альтернативне право адміністративного або судового оскарження адміністративних актів суб'єкта владних повноважень, що закріплено в пункті 2 Прикінцевих та перехідних положень цього закону та ч. 2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги».

У Законі № 2073-IX адміністративне оскарження виділено в окремий Розділ VI (ст. 78–85). Згідно з нормами цього розділу суб'єктом розгляду скарги є вищий щодо адміністративного органу, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування, які уповноважені розглядати та ухвалювати рішення з порушених у скарзі питань. Також суб'єктом розгляду скарги може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг, рішення (висновки) якої мають рекомендаційний характер для керівника адміністративного органу. Згідно з ч. 2 ст. 79 названого закону до складу комісії з розгляду скарг, крім посадових осіб адміністративного органу, можуть входити представники інститутів громадянського суспільства в кількості, що не перевищує третини її загального складу [33].

Загалом наведена модель адміністративного оскарження заперечень не викликає, за винятком вимог до змісту висновків і складу комісій. На нашу думку, комісії з розгляду скарг повинні виконувати дорадчі експертні функції і бути

незалежними від суб'єкта владних повноважень, що розглядає скаргу. Хоча висновок комісії має рекомендаційний характер, він обов'язково має бути розглянутим. У складі комісії обов'язково повинні бути незалежні фахівці-правознавці як практики, так і науковці і не має бути залежних від адміністрації осіб. Комісія має працювати на підставі і в порядку, визначеному спеціальним Положенням, розробленим і затвердженим Кабінетом Міністрів України. Робота членів комісії повинна оплачуватися за кошт державного бюджету. Рішення за результатами розгляду скарги може бути оскаржено до адміністративного суду протягом строку звернення, встановленого КАС України. Крім того, висновок комісії в обов'язковому порядку має містити посилання на правові позиції Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, Верховного Суду та рекомендації щодо результату вирішення спору, поновлення порушених прав і відшкодування суб'єкту звернення завданої йому шкоди [111, с. 45–46].

Ще одним важливим питанням для вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг, що підлягає вирішенню, зазвичай, на першій стадії судового провадження є забезпечення адміністративного позову. Відповідну заяву закон дозволяє подавати до подання позову або разом із ним. Процесуальний інститут забезпечення позову передбачений главою 10 розділу I КАС України (ст. 150–158). У частині 1 статті 151 КАС України перелічено п'ять можливих видів забезпечення позову: заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; заборона відповідачу вчиняти певні дії; зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; установлення обов'язку відповідача чинити певні дії; зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється в безспірному порядку [36].

Заходи забезпечення позову вживає адміністративний суд із метою попередити непоправну шкоду інтересам позивача, зберегти можливість поновлення порушених прав і виконання судового рішення. У справах зі спорів із питань надання адміністративних послуг заходи забезпечення позову вживають рідко, здебільшого в разі оскарження до суду рішень про відмову в наданні різних дозволів, наприклад, на розроблення або затвердження проекту землеустрою щодо відведення та надання у

власність земельних ділянок. Якщо справа розглядається в суді тривалий час, виникає реальна загроза відчуження спірної земельної ділянки іншій особі за допомогою продажу, здавання в оренду або надання у власність у порядку приватизації. У цьому разі належним заходом забезпечення позову може стати заборона на відчуження спірної земельної ділянки до вирішення справи по суті і набрання судовим рішенням законної сили. Прикладом може слугувати спір про відмову в наданні статусу біженця і видворення іноземця (особи без громадянства). Для попередження негативних наслідків для позивача в цьому разі доцільно застосувати тимчасове зупинення дії індивідуального акта, що оскаржується [115, с. 242–243].

Під час судового розгляду спорів із питань надання адміністративних послуг можливе застосування чотирьох із п'яти, передбачених ч. 1 ст. 151 КАС України, видів забезпечення позову, а саме перелічених у пунктах 1–4 вищевказаної норми. Але на практиці для особи, яка звертається до суду за захистом своїх прав із приводу ненадання адміністративної послуги, першорядне значення мають забезпечувальні заходи у вигляді зупинення дії правового акта та заборони вчиняти певні дії [116, с. 108]. У зв'язку з цим доречно наголосити, що найкращий європейський досвід щодо забезпечення позову в адміністративному судочинстві втілено в Рекомендації N R (89) 8 про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах Комітету міністрів Ради Європи від 13 вересня 1989 року. Положення вказаної Рекомендації закладені у відповідні норми КАС України.

Під час уніфікації норм КАС, ГПК і ЦПК України, яка відбулася згідно із Законом України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, були враховані особливості забезпечення позову в адміністративному судочинстві, що зумовлені обсягом владних повноважень суб'єктів публічної влади та характером відповідних спорів у публічно-правовій сфері.

Якщо порівняти види забезпечення позову в ГПК, ЦПК та КАС України, можна виділити певні особливості застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві: 1) установлення вичерпного переліку заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві, на відміну від норм ГПК і ЦПК України, які допускають вжиття й інших заходів забезпечення в разі

необхідності ефективного захисту порушених прав; 2) наділення адміністративного суду правом вжити заходів забезпечення позову не тільки за заявою учасника справи, а й за власною ініціативою суду; 3) зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта як окремого заходу забезпечення позову безпосередньо передбачає тільки п. 1 ч. 1 ст. 151 КАС України; 4) у КАС України відсутнє положення, установлене ч. 11 ст. 137 ГПК України та ч. 10 ст. 150 ЦПК, що не допускає вжиття заходів забезпечення позову, які за змістом є тотожними задоволенню заявлених позовних вимог, якщо водночас спір не вирішується по суті [115, с. 243–244].

Потрібно відмітити, що адміністративні суди майже не застосовують заходів забезпечення позову із власної ініціативи. Вірогідно, однією із причин цього явища є небажання суддів викликати негативну реакцію органів публічної влади.

Обсяг, види та характер обмежень щодо застосування тих чи інших заходів забезпечення позову, передбачених нормами ГПК, ЦПК та КАС України, продиктовані змістом правовідносин між сторонами спору та правовою природою предмета спору. Так, у п. 1 ч. 3 ст. 151 КАС України міститься заборона на зупинення дії актів деяких органів центральної влади, зокрема Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Суд позбавлений права застосовувати стосовно цих органів такого заходу забезпечення, як заборона вчиняти певні дії або обов'язок вчиняти певні дії. Очевидно, що такі заборони внесені до КАС України законодавцем із метою не допустити порушень діяльності органів влади.

На нашу думку, заборона зупиняти дію нормативно-правових актів, виданих названими органами влади, є логічною і виправданою. Водночас заборона зупиняти дію індивідуальних правових актів, виданих цими суб'єктами публічної влади, не витримує критики. У цьому разі дія такого акта вичерпується його виконанням щодо конкретної особи і не порушує права та інтереси третіх осіб чи суспільства загалом. Побоювання можливих зловживань процесуальним правом на забезпечення позову не повинні бути перепорою для захисту прав особи, адже мова йде про реалізацію

основоположних принципів судочинства – справедливості та рівності перед законом і судом [115, с. 244].

Як аргумент на підтримку викладеного погляду, можна послатися на досвід ФРН – провідної європейської країни розвинутої демократії. Параграф 80 КАС ФРН передбачає інститут тимчасового правового захисту, який, до речі, не знає аналогічних обмежень. Подання позову про визнання адміністративного акта недійсним, зазвичай, має автоматичну відкладальну дію щодо виконання оспорюваного акта [117, с. 98].

2.4. Процесуальні засоби судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг на стадії розгляду справи по суті

Зважаючи на зміст норм глави 6 розділу II КАС України, розгляд справи по суті – це сукупність процесуальних дій суду та учасників судового розгляду адміністративної справи, спрямованих на збирання, дослідження та оцінювання доказів, що стосуються фактичних обставин справи, і ухвалення рішення по суті спору. Це основна і вирішальна стадія процесу, яку на підставі змісту глави 6 розділу 2 КАС України можна умовно розбити на три частини: 1) відкриття розгляду справи по суті; 2) з'ясування обставин справи та дослідження доказів; 3) ухвалення і проголошення (вручення) судового рішення. Наповнення змістом названої стадії провадження під час судового розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг залежить від форми позовного провадження (повного чи спрощеного).

Так, перша частина названої стадії провадження, а саме відкриття розгляду справи по суті, властива загальному позовному провадженню і складається з таких процесуальних дій: відкриття судового засідання та оголошення судом слухання справи (ст. 199); видалення свідків із зали судового засідання (ст. 201); установлення осіб, які прибули в судове засідання, оголошення складу суду і роз'яснення права відводу (ст. 202); роз'яснення учасникам справи їхніх прав та обов'язків (ст. 203); розгляд заяв і клопотань (ст. 204).

Характерною особливістю цієї частини стадії провадження є те, що вказані процесуальні дії здійснює суд незалежно від волевиявлення сторін, за винятком розгляду заяв і клопотань, які ініціюють сторони. Описані процесуальні дії згідно із законом є виключною прерогативою суду.

У спрощеному позовному провадженні, яке переважає під час розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг, описані вище процесуальні дії з відкриття розгляду справи по суті відсутні. Відповідно до положень ч. 2 ст. 262 КАС України із змінами, внесеними згідно із Законом від 07.12.2017 № 2234-VIII, розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання. Якщо судове засідання не проводиться, розгляд справи по суті розпочинається через тридцять днів, а у випадках, визначених статтею 263 цього кодексу, – через п'ятнадцять днів із дня відкриття провадження у справі [36].

Друга частина стадії розгляду справи по суті – це з'ясування обставин справи та дослідження доказів (доказування). Доказування можна визначити як процес, а саме сукупність послідовних процесуальних дій суб'єктів доказування щодо надання, витребування, дослідження та оцінювання доказів на підтвердження чи спростування позовних вимог і заперечень сторін. Попередню правову оцінку фактичним обставинам справи дають сторони під час дебатів у повному позовному провадженні та в заявах по суті справи в спрощеному позовному провадженні, а остаточну оцінку від імені держави – суд під час ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

У судовому процесі з розгляду публічно-правових спорів, зокрема у сфері надання адміністративних послуг, суб'єктами доказування є сторони, які мають свої власні, по суті протилежні, процесуальні інтереси. Позивач доводить перед судом протиправність дій, рішень чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а відповідач, навпаки, доводить правомірність своєї поведінки. Суд надає допомогу позивачу у витребуванні доказів, бере участь у їхньому дослідженні та надає їм належну оцінку.

У юридичній літературі вказано, що до доказування в адміністративній справі залучаються згідно з чинними процесуальними нормами суд та учасники процесу (сторони, органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах

інших осіб, треті особи, їхні представники, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі), що повною мірою справедливо і для справ із розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг [38, с. 940]. Але потрібно зауважити, що випадків вступу у справи зазначеної категорії органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, практично не трапляється.

У чинному КАС України суд прямо не вказаний серед учасників судового процесу, але само собою, що він, здійснюючи правосуддя, вчиняє процесуальні дії, організує і керує розглядом адміністративної справи, контролює дотримання його учасниками вимог процесуального закону і є арбітром у вирішенні спору між сторонами. Для цього суд на кожній стадії судового розгляду наділений низкою повноважень, закріплених у нормах КАС України. Отже, суд, безумовно, є провідним учасником адміністративного процесу. У зв'язку з цим необхідно прямо записати в КАС України, що суд є учасником судового процесу і закріпити його правовий статус в окремій статті, указавши його загальні права та обов'язки.

Обсяг і зміст процесуальних дій та повноважень учасників доказування під час розгляду судом спорів у сфері надання адміністративних послуг залежать від форми адміністративного провадження. Справи названої категорії можуть розглядатися або за правилами загального позовного провадження, або за правилами спрощеного позовного провадження. В останньому випадку справа може бути розглянута з викликом сторін або без їхнього виклику в порядку письмового провадження.

Доказування становить серцевину будь-якого судового процесу. Його мета – установлення об'єктивної істини у справі. А остання для публічно-правових спорів у сфері надання адміністративних послуг полягає у встановленні фактичних обставин справи та їхньому правовому оцінюванню. Одночасно суд перевіряє правомірність спірних дій, рішень чи бездіяльності відповідача – суб'єкта владних повноважень. Програма такої перевірки містить у собі десять вимог, виписаних у ч. 2 ст. 5 КАС України, про що вже згадувалося в цій роботі.

Предметом доказування є обставини, що підтверджують або спростовують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають установленню під час ухвалення судового рішення (ч. 2 ст. 73 КАС

України). Отже, фактичні обставини справи, що мають значення для вирішення спору, становлять предмет доказування. Цей постулат не викликає заперечень із боку науковців. Так, В. Гордєєв зазначає, що предмет доказування в адміністративній справі становлять фактичні обставини справи, тобто сукупність юридичних фактів, які необхідно встановити за допомогою опосередкованого пізнання, довести суб'єктом доказування [118, с. 16]. Водночас деякі вчені вважають, що зміст предмета доказування становлять вимоги позивача та заперечення відповідача [38, с. 285].

На нашу думку, такий підхід навряд чи можна визнати вдалим, адже вимоги позивача та заперечення відповідача ґрунтуються на фактичних обставинах справи, які і треба довести в суді.

Щодо справ у сфері надання адміністративних послуг у них предметом доказування є наявність чи відсутність юридичних фактів – законних підстав для надання або відмови в наданні адміністративних послуг. Такі юридичні факти мають істотне значення для вирішення справи і можуть бути процесуального і матеріального характеру. Склад фактів завжди індивідуальний у кожній справі, але часто він має типовий характер для справ зазначеної категорії, наприклад, у спорах із надання дозволу на виготовлення проєктної документації земельної ділянки, призначення чи перерахунку пенсії тощо.

В адміністративній справі, зокрема зі спорів у сфері надання адміністративних послуг, закон дозволяє використання засобів доказування, передбачених ч. 2 ст. 72 КАС України: письмових, речових, електронних доказів, висновків експертів, показання свідків, але у спрощеному позовному провадженні допускаються тільки письмові (електронні) докази.

Рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, яким відмовлено в наданні адміністративної послуги, і є предметом оскарження.

Фактичні обставини справи, що треба встановити, перевірити і надати оцінку на предмет їхньої допустимості, належності, достовірності та достатності, повинні бути чітко викладені в позовній заяві, інших заявах по суті справи (відзив, відповідь на відзив, заперечення), апеляційній і касаційній скарзі, заяві про перегляд справи і зазначені в судових рішеннях, а також зроблені посилання на норми права, що

порушені відповідачем, і норми права, які підлягають застосуванню. Обов'язково вказується, які права позивача порушені, інакше буде відсутня підстава для звернення до суду.

Хоча в адміністративних справах обов'язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача (ч. 2 ст. 77 КАС України), позивачу не потрібно мати пасивну позицію і вижидати, поки суд і відповідач самі зберуть докази і нададуть їм оцінку, а потрібно активно доводити перед судом правоту своїх вимог. У таких справах принцип змагальності діє у зворотному напрямку. Фактично позивач і відповідач у процесі доказування міняються ролями: нападає відповідач, спростовуючи позовні вимоги, а позивач їх захищає.

Доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), наведених сторонами для обґрунтування позовних вимог і їхніх заперечень, доведення інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці фактичні дані встановлюються такими засобами: 1) письмовими, речовими й електронними доказами; 2) висновками експертів; 3) показаннями свідків. У спрощеному позовному провадженні, за правилами якого розглядається переважна більшість справ у сфері надання адміністративних послуг, досліджуються лише письмові докази.

Правова природа публічно-правових спорів у сфері надання адміністративних послуг обумовлює специфіку доказування під час судового розгляду цієї категорії справ. Вона полягає насамперед у таких особливостях: 1) застосовуються переважно письмові (електронні) засоби доказування; 2) справи розглядаються у спрощеному позовному провадженні (хоча бувають рідкісні винятки з цього правила), що має своїм наслідком суттєве обмеження деяких принципів адміністративного судочинства та можливостей доказування порівняно із загальним позовним провадженням; 3) предмет доказування має специфічний зміст; 4) під час встановлення та оцінювання обставин, що мають значення для правильного розгляду справи (питання факту та права), перевага надається вирішенню питань права.

Специфіку доказування в адміністративному суді становлять презумпція правоти позивача та принцип офіційності з'ясування обставин справи. Унаслідок

нерівності сторін ч. 2 ст. 77 КАС України покладає на відповідача – суб'єкта владних повноважень тягар доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності. Проте, як вже було зазначено, це не означає, що позивач не бере активної участі в процесі доказування.

Роль і місце суду – визначити коло обставин, забезпечити збирання, дослідження та оцінювання доказів, на підставі яких обґрунтувати свої правові висновки в рішенні та обрати найбільш оптимальний спосіб захисту порушених прав позивача, якщо правота його вимог доведена матеріалами справи. Суд контролює та організовує процес доказування, допомагає слабкій стороні у збиранні доказів, не допускає зловживань процесуальними правами з боку учасників судового провадження, перевіряє належність, допустимість, достовірність і достатність доказів. Питання права, тобто тлумачення змісту норм матеріального права, що підлягають застосуванню у спірних правовідносинах, суд вирішує, ухвалюючи судові рішення.

Усі процесуальні дії, передбачені законом на стадії розгляду справи по суті, є необхідними для захисту інтересів сторін, але до процесуальних засобів захисту передусім належать ті з них, що регулюють порядок доказування. Від правильного здійснення названих процесуальних дій і повноважень учасників справи залежить доля позову.

У загальному позовному провадженні стадія доказування складається з таких процесуальних дій, як вступне слово учасників справи (ст. 209); порядок з'ясування обставин справи та дослідження доказів (ст. 210); дослідження доказів (стаття 211); закінчення з'ясування обставин і перевірки їх доказами (ст. 224); судові дебати (ст. 225). У спрощеному позовному провадженні без повідомлення (виклику сторін) проводиться тільки дослідження і перевірка письмових доказів, наданих сторонами в заявах по суті справи (позов, відзив, заперечення, пояснення) на їхню належність, допустимість, достовірність і достатність. Відповідно до ч. 8 ст. 262 КАС України під час розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені в заявах по суті справи, а в разі розгляду

справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не проводяться [36].

Зважаючи на особливості розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження, доходимо висновку, що можливості доказування в ньому порівняно з повним позовним провадженням значно обмежені. Суд та учасники справи позбавлені можливості здійснювати доказування безпосередньо в судовому засіданні: задавати питання, залучати спеціаліста або експерта, викликати і допитувати свідків. Дослідження та оцінювання доказів здійснюються в режимі письмового провадження. По суті, у цьому разі не працює принцип гласності та відкритості судового процесу. Переважна більшість справ із надання адміністративних послуг підпадають під ознаки типових і належать до справ незначної складності за критеріями, наведеними в ст. 12 КАС України. Тому, розглядаючи публічно-правові спори у сфері надання адміністративних послуг, суддя в разі виникнення труднощів у процесі доказування та оцінювання доказів повинен мати право перейти до розгляду справи за правилами загального позовного провадження в межах строку, відведеного законом на розгляд справи по суті. Інакше рішення суду по суті справи, ухвалене на підставі недостатніх доказів, не буде сприйматися як обґрунтоване, законне і справедливе. Тому ч. 6 ст. 260 КАС України цілком слушно встановлює таке правило: якщо суд вирішив розглянути справу в порядку спрощеного позовного провадження, але в подальшому постановив ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження, розгляд справи починається із стадії відкриття провадження у справі. У цьому разі повернення до розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не допускається. Водночас суд не зв'язаний думкою сторін із цього приводу.

Третя частина стадії розгляду справи по суті, а саме ухвалення і проголошення судового рішення, у загальному позовному провадженні відповідно до положень КАС України складається з таких процесуальних дій: вихід суду для ухвалення рішення (ст. 227); порядок ухвалення судових рішень (ст. 243); зміст судового рішення (ст. 246); проголошення судового рішення (ст. 250); вручення копії рішення суду (ст. 251). Крім того, можуть спостерігатися такі факультативні процесуальні дії: ухвалення

додаткового судового рішення (ст. 252); виправлення описок і очевидних арифметичних помилок у судовому рішенні (ст. 253); роз'яснення судового рішення (ст. 254).

У спрощеному позовному провадженні суд не виходить до нарадчої кімнати для ухвалення і проголошення рішення, але вимоги процесуального закону щодо порядку ухвалення і змісту судового рішення підлягають безумовному виконанню судом. Копія рішення оприлюднюється в Єдиному державному реєстрі судових рішень і надсилається сторонам у справі.

Справи у спорах із надання адміністративних послуг, зазвичай, належать до справ незначної складності і розглядаються у спрощеному позовному провадженні без участі сторін і свідків. Не проводиться підготовче засідання, не досліджуються безпосередньо в суді докази за участю сторін та інших осіб (проводиться лише обмін заявами по суті), не проводяться судові дебати.

Головне місце під час розгляду справ цієї категорії посідають питання права, тобто тлумачення норм права, застосування аналогії закону або аналогії права, розв'язання проблеми конкуренції норм, урахування правових позицій Конституційного Суду України, Верховного Суду, Європейського Суду з прав людини. Сьогодні вирішальну роль у формуванні правової позиції суду відіграють судові прецеденти, викладені в рішеннях ЄСПЛ та зразкових рішеннях ВСУ, а також інтерпретація судом принципу верховенства права. Отже, визнання ролі судового прецеденту під час вирішення публічно-правових спорів в адміністративних судах України означає перехід на змішану систему судочинства, що поєднує в собі правові засади романо-германського та англосаксонського права.

Водночас під час розгляду справ у сфері надання адміністративних послуг за правилами спрощеного позовного провадження значно обмежені або взагалі не працюють такі принципи адміністративного судочинства, як змагальність, гласність і відкритість судового процесу, таємниці нарадчої кімнати, водночас діє принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

Презумпція вини відповідача – суб'єкта владних повноважень виводиться з положень ч. 2 ст. 73 КАС України, про що вже йшла мова вище.

Н. Шевцова, досліджуючи застосування принципів офіційності та диспозитивності в адміністративному судочинстві під час вирішення податкових спорів, цілком слушно стверджує, що фактично може йтися про презумпцією правомірності вимог суб'єкта підприємницької діяльності у спорах з органами державної податкової служби [119, с. 44].

Але це тільки одна сторона цього явища, яка закономірно обумовлює презумпцію вини відповідача. Отже, два названих твердження логічно об'єднати в одне поняття – презумпцію правомірності вимог позивача – фізичної чи юридичної особи та вини відповідача – суб'єкта владних повноважень.

Під час доказування у справах у сфері надання адміністративних послуг застосовується одна із правових фікцій, а саме – неподання суб'єктом владних повноважень відзиву на позов без поважних причин може бути кваліфіковано судом як визнання позову (ч. 4 ст. 159 КАС України) [36].

Усний розгляд справи у спорах приватних осіб із суб'єктами владних повноважень, беззаперечно, має переваги над письмовим провадженням, особливо у складних ситуаціях встановлення фактичних обставин справи і застосування норм права. Про те, що це дійсно так, свідчить досвід ФРН. Адміністративний процес цієї країни в суді є принципово усним за нечастими винятками. Він будується на принципах усності, безпосередності та публічності. Відповідно до абз. 1 параграфу 101 КАС ФРН суд виносить рішення, зазвичай, на основі усного розгляду справи. Це означає також, що суд може покласти в основу свого рішення лише ті факти, які були предметом усного розгляду і стосовно яких сторони мали змогу викласти своє бачення. Голова зобов'язаний обговорити з учасниками спірну справу з фактичного та правового погляду [117, с. 95–96].

Завершальним етапом стадії розгляду справи по суті є ухвалення судового рішення. Зазначений висновок поділяють і законодавці, які в ч. 3 ст. 241 КАС України закріпили положення про те, що судовий розгляд у суді першої інстанції закінчується ухваленням рішення суду [36].

У загальному позовному провадженні сторони підбивають підсумки дослідження доказів у судових дебатах, надають остаточну оцінку фактичній і правовій стороні

спору, а суд оцінює докази і формулює свою правову позицію під час ухвалення судового рішення, керуючись суддівським переконанням і розумінням принципу верховенства права. Суддя є основним суб'єктом пізнання [38, с. 273].

Отже, у процесі дослідження та оцінювання письмових доказів під час розгляду справ у сфері надання адміністративних послуг формується внутрішнє переконання судді. Воно ґрунтується на знанні законів, принципів права, судової практики та суддівському досвіді.

У спрощеному позовному провадженні сторони в заявах по суті справи викладають свої докази, роблять висновок щодо доведеності фактичних обставин справи та дають їм правову оцінку. Отже, можна стверджувати, що для вирішення судового спору сторонам та суду необхідно вирішити два основних питання: питання факту і питання права. Недооцінювання судом будь-якої із названих сторін призводить до неправильного вирішення спору (судової помилки).

Частина 2 ст. 243 КАС України вимагає, щоб судові рішення та постанови ухвалювалися, складалися і підписувалися в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу, а ч. 6 ст. 243 цього кодексу приписує, що ухвали, які під час судового засідання викладаються окремим документом, постановляє у нарадчій кімнаті та підписує склад суду, який розглядає справу. Статтею 228 КАС України передбачені вимоги щодо дотримання суддями та іншими особами таємниці нарадчої кімнати. Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу. Під час перебування в нарадчій кімнаті суддя не має права розглядати інші судові справи; судді не мають права розголошувати процес обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті [36].

З аналізу зазначених процесуальних норм випливає, що дотримання вимог таємниці нарадчої кімнати є обов'язковим для всіх форм судового провадження. Але під час розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження, де не ведеться технічний запис і протокол судових засідань, не можливо здійснити контроль за додержанням таємниці нарадчої кімнати. Зазвичай судові рішення ухвалюються в кабінеті судді без виходу до нарадчої кімнати і ніде не фіксується час

початку і закінчення ухвалення судового рішення. Крім того, незважаючи на вимоги ст. 228 КАС України, судді можуть робити перерви для розгляду інших справ і спілкуватися з невизначеним колом осіб. Водночас порушення таємниці нарадчої кімнати є істотним порушенням процесуального закону і безумовною підставою для скасування судового рішення в апеляційному порядку.

Для виправлення становища, що склалося, необхідно доповнити ст. 228 КАС України частиною 4, у якій вказати, що під час розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження судові рішення може бути ухвалене в кабінеті судді без виходу до нарадчої кімнати, але з дотриманням положень, викладених у цій статті Кодексу щодо таємниці нарадчої кімнати. У судовому рішенні (ухвалі, постанові) вказується час початку і закінчення його ухвалення суддею.

Одним із обов'язкових питань, яке повинен вирішити суд під час ухвалення рішення, є визначення, розподіл і стягнення судових витрат. Згідно з п. 2 ч. 5 ст. 246 КАС України суд у резолютивній частині рішення зобов'язаний зазначити розподіл судових витрат. Відшкодування судових витрат фізичних і юридичних осіб, на користь яких ухвалене судові рішення, передбачено пунктом 10 ч. 3 ст. 2 КАС України (у редакції від 15.12.2017) і віднесено до основних засад (принципів) адміністративного судочинства. Так, частиною 1 ст. 132 КАС України визначено, що судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи, до яких, зі свого боку, згідно з ч. 3 цієї самої статті належать витрати: 1) на професійну правничу допомогу; 2) сторін і їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду; 3) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів і проведенням експертиз; 4) пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їхнім місцезнаходженням, забезпеченням доказів; 5) пов'язані із вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи [36].

Проте в цій нормі до судових витрат не внесені витрати, що виникають у процесі адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у позасудовому порядку. Адже, у цьому разі чинне законодавство не передбачає відшкодування особі в разі задоволення її скарги

понесених нею витрат. Водночас ст. 25 Закону України «Про звернення громадян» установлено, що в разі задоволення скарги орган або посадова особа, які ухвалили неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку [32].

Варто зазначити, що проектами Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789, відкликаною 11.03.2010 та № 11472 від 03.12.2012, відкликаною 12.12.2012, до витрат адміністративного провадження була віднесена плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) і витрати, пов'язані із здійсненням адміністративного провадження: 1) витрати, пов'язані з оглядом місця, проведенням експертизи, залученням свідка, спеціаліста, перекладача; 2) транспортні витрати, добові та інші компенсаційні витрати учасників адміністративного провадження; 3) інші витрати, безпосередньо пов'язані з розглядом і вирішенням адміністративної справи (ст. 47, 49 проекту № 11472 та ст. 45, 47 проекту № 2789). Наведені пропозиції не увійшли до Закону від 17 лютого 2022 року № 2073-IX «Про адміністративну процедуру», і проблема належного відшкодування понесених заявником витрат у процесі адміністративного оскарження залишилася до кінця не вирішеною [33]. У частині 2 ст. 19 цього закону йдеться лише про можливість відшкодування витрат, пов'язаних із залученням до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи (свідка, експерта, спеціаліста, перекладача), у випадках, передбачених законодавством, за кошт адміністративного органу або учасника адміністративного провадження, з ініціативи якого залучають таких осіб [33].

Свого часу В. П. Тимошук вже звертав увагу на необхідність компенсації витрат у процедурі досудового адміністративного оскарження, зокрема послуги адвоката чи іншого платного представника, та на недосконалість механізму відшкодування досудових витрат [120, с. 85]. З його думкою щодо цієї проблеми варто погодитися, оскільки відшкодування витрат за результатами адміністративного оскарження

сприятиме посиленню відповідальності держави перед суспільством і довіри людей до діяльності суб'єктів владних повноважень.

Маючи на меті заповнення прогалин адміністративного законодавства, пропонується доповнити Закон України «Про адміністративну процедуру» нормою, згідно з якою особи, скарга яких була задоволена повністю або частково, вправі звернутися до відповідного суб'єкта владних повноважень із клопотанням про відшкодування повністю або пропорційно до розміру задоволених вимог, понесених ними витрат за час адміністративного оскарження. Клопотання може бути подано ними протягом 10 робочих днів із дня отримання остаточного рішення за наслідками розгляду звернення. Відшкодуванню підлягають витрати на професійну правничу допомогу; витрати, пов'язані із проведенням експертизи, залученням свідків, спеціалістів, перекладача; транспортні витрати учасників адміністративного провадження. Відшкодовуються також витрати заявника та його представника, пов'язані із явкою до суб'єкта владних повноважень, що розглядає заяву, інші витрати, безпосередньо пов'язані з розглядом і вирішенням адміністративної справи. Ними можуть бути витрати на пересилання матеріалів заяви поштою, на придбання паперу, копіювання тощо.

Узагальнюючи все вищезазначене, до витрат, що підлягають відшкодуванню, потрібно віднести всі витрати, які суб'єкт звернення поніс у процедурі адміністративного оскарження [121, с. 71].

Розмір витрат на правову допомогу, залучення перекладача, експерта та спеціаліста, що підлягають відшкодуванню на користь особи, заява якої була задоволена, визначається з урахуванням складності справи, обсягом наданих послуг і затраченим часом на їхнє виконання. Крім того, було б не зайвим ухвалити норму, відповідно до якої питання щодо компенсації витрат під час позасудового адміністративного оскарження має вирішуватися одночасно з ухваленням рішення по суті справи в разі подання заявником відповідного клопотання. Якщо клопотання подано після ухвалення рішення за результатами розгляду заяви, воно розглядається у строк не пізніше ніж п'ять робочих днів із дня отримання відповідного клопотання [84, с. 71–72]. Також необхідно прописати конкретний механізм стягнення коштів

на відшкодування витрат і встановити майнову відповідальність винних посадових осіб за несвоєчасну виплату відповідних сум у вигляді пені [121, с. 72].

І насамкінець главу 8 розділу 1 Кодексу адміністративного судочинства України доцільно доповнити статтею, згідно з якою під час задоволення позову про визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, усі витрати, понесені стороною, яка не є суб'єктом владних повноважень, під час оскарження цього рішення, дій чи бездіяльності в процедурі адміністративного оскарження стягуються на користь позивача за кошт бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що був відповідачем у справі, у межах граничних розмірів, установлених законодавством [121, с. 73].

Упровадження вказаних пропозицій буде сприяти більш відповідальному ставленню державних службовців до розгляду адміністративних проваджень за скаргами осіб на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень і надасть додаткові гарантії для утвердження та забезпечення прав і свобод людини та принципу конституційної відповідальності держави за свою діяльність, як це проголошено ст. 3 Конституції України.

2.5. Процесуальні засоби судового захисту на стадіях перегляду та виконання судових рішень у справах зі спорів у сфері надання адміністративних послуг

До процесуальних засобів захисту прав як суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг, так і суб'єктів їхнього надання (органів владних повноважень) належать також норми КАС України, що регулюють процес перегляду та виконання судових рішень.

Саме право на оскарження і подання заяв про перегляд судових рішень є дієвою гарантією захисту прав учасників справи та інших осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки. Принцип забезпечення права на апеляційний перегляд справи та на касаційне

оскарження судового рішення, у визначених законом випадках закріплений у п. 8 ч. 1 ст. 129 Конституції України.

Розділ III чинного КАС України передбачає три види перегляду судових рішень: 1) апеляційне провадження; 2) касаційне провадження; 3) провадження за нововиявленими або виключними обставинами.

Принципи забезпечення права на апеляційний перегляд справи та касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом, закріплені також у пунктах 6 і 7 ч. 3 ст. 2 КАС України. Водночас право на перегляд судових рішень у випадках, визначених законом за нововиявленими або виключними обставинами, як принцип адміністративного судочинства в системі його основних засад (принципів) у цій статті не названо, що, на наш погляд, потрібно віднести до вад адміністративного процесуального законодавства.

Загального визначення поняття перегляду судового рішення в КАС України не дається. Учені-правознавці вбачають сутність перегляду судових рішень в адміністративному судочинстві в повторному переоцінюванні (перевірці) адміністративної справи, судових рішень на їхню відповідність нормам матеріального і процесуального права, а мету перегляду – у виправленні фактичних і нормативних помилок [71, с. 1210].

На нашу думку, поняття перегляду судових рішень в адміністративній справі, зокрема у сфері надання адміністративних послуг, доцільно визначити так: перегляд – це перевірка за скаргами та заявами учасників справи та інших зацікавлених осіб судового рішення на правильність установлення фактичних обставин справи та застосування норм права у спірних правовідносинах із метою виправлення судових помилок і приведення судових рішень у відповідність із чинним законодавством та судовою практикою. Перегляд – це окрема факультативна стадія адміністративного провадження, що складається із трьох етапів: 1) оскарження або подання заяви про перегляд; 2) відкриття провадження; 3) розгляд скарги або заяви.

Апеляційний і касаційний перегляд адміністративних справ мають дві принципові відмінності. По-перше, якщо суд апеляційної інстанції перевіряє як правильність установлення фактичних обставин, так і застосування норм права, суд

касаційної інстанції перевіряє тільки правильність застосування норм права. По-друге, коло адміністративних справ, судові рішення в яких підлягають касаційному оскарженню, обмежено законом, тоді як апеляційний перегляд таких обмежень не має. Ці особливості найбільш чітко простежуються під час судового розгляду справ у сфері надання адміністративних послуг.

На відміну від права на апеляційне оскарження, право на касаційне оскарження в деяких випадках обмежено процесуальним законом. Згідно з ч. 5 ст. 328 КАС України не підлягають касаційному оскарженню: 1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом; 2) судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які відповідно до цього Кодексу розглядаються за правилами загального позовного провадження), крім кількох випадків (підпункти а, б, в, г), зокрема, якщо справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу (в). Положення підпункту «в» має особливо важливе значення для учасника справи, що оспорує відмову в наданні адміністративної послуги, надаючи йому теоретичну можливість оскаржити рішення апеляційного суду в касаційному порядку. Але на практиці домогтися цього майже не можливо. Питання чи становить справа значний суспільний інтерес і чи має вона виняткове значення для учасника справи віддається на розсуд суду. Суб'єктивне рішення суддів щодо можливості касаційного оскарження рішення суду апеляційної інстанції в таких випадках, зазвичай, ухвалюється не на користь учасника справи, який подає касаційну скаргу, і він фактично позбавляється права на перегляд судового рішення, що стає остаточним. Водночас можливість виправити судову помилку і захистити своє право втрачається безповоротно.

На наш погляд, будь-яка адміністративна справа з надання адміністративних послуг у вигляді соціальних виплат, особливо пенсійних, має винятково важливе значення для суб'єкта звернення, оскільки торкається умов реалізації життєво важливих для нього суб'єктивних прав і свобод. Тому потрібно доповнити п. 2 ч. 5

ст. 238 КАС України щодо обмеження касаційного оскарження рішень у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження, пунктом д), у якому вказати «крім випадків, якщо предмет судового спору становить надання пенсійних та інших соціальних виплат».

На практиці нерідко трапляється, що рішення суду апеляційної інстанції, яким змінено або скасовано рішення суду першої інстанції з ухваленням нового протилежного за змістом рішення, є помилковим і звертається до виконання, але його з різних причин не оскаржують сторони в касаційному порядку. У таких випадках суддя (судді), який вважає, що його законне рішення було неправомірно змінено або скасовано в апеляційному порядку, позбавлений можливості домогтися виправлення несправедливості і поновити своє добре ім'я (службову репутацію). Тому вкрай доцільно надати право судді самостійно ініціювати касаційну перевірку судових рішень, ухвалених апеляційною інстанцією, у разі його незгоди із скасуванням чи зміною його рішення як суду першої інстанції, незалежно від наявності чи відсутності касаційних скарг із боку інших учасників процесу. Для цього бажано доповнити КАС України ст. 328-1 «Заява судді щодо перевірки рішення апеляційного суду в касаційному порядку» так: «Суддя суду першої інстанції, судове рішення якого переглянуто судом апеляційної інстанції, має право звернутися із заявою про перевірку в касаційному порядку законності рішення апеляційного суду в межах строку на касаційне оскарження. Таке право судді на перевірку справи в касаційному порядку буде додатковою гарантією від корупційних ризиків і судових помилок».

Перегляд за нововиявленими або виключними обставинами судових рішень, якими закінчено розгляд справи і які набрали законної сили, регулюється статтями 361–369 КАС України. Підстави для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами викладені в частині 2 ст. 361 КАС України, а за виключними обставинами – у частині 5 цієї статті [36].

Як указують науковці, перегляд судових рішень за вказаними обставинами становить третій вид перегляду, крім апеляційного та касаційного [71, с. 1282].

Законодавець у 2017 році замінив перегляд судових рішень за винятковими обставинами, який існував до цього, переглядом судових рішень за виключними

обставинами і виклав їх у спільних статтях 361–369 глави 3 КАС України під назвою «Перегляд судових рішень за новоявленими або виключними обставинами». Це дає підстави віднести провадження за нововиявленими та виключними обставинами до одного виду перегляду судових рішень.

У юридичній літературі вказано на таку особливість нововиявлених обставин як те, що вони об'єктивно існували на момент вирішення адміністративної справи, але не були відомі адміністративному суду й хоча б одній особі, яка брала участь у справі [36], тоді як виключні обставини об'єктивно не існували на момент судового розгляду адміністративної справи, але з їхнім настанням виникла обґрунтована необхідність перегляду судових рішень [71, с. 1284].

Досліджуючи особливості судового захисту під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг, особливу увагу потрібно звернути на перегляд судових рішень у таких справах за винятковою обставиною, передбаченою п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України. Річ у тім, що потреба в перегляді судових рішень у справах цієї категорії здебільшого виникає після ухвалення рішень КСУ про неконституційність того чи іншого закону, яким свого часу керувався суд, вирішуючи справу по суті.

Пункт 1 частини 5 ст. 361 нині чинної редакції КАС України передбачає таку підставу для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами, як встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їхнього окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконане. У первісній редакції КАС України від 6 липня 2005 року було передбачено два види перегляду судових рішень: за нововиявленими та винятковими обставинами. Однією з підстав для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами було встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їхнього окремого положення, застосованого судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконане (п. 5 ч. 2 ст. 245 КАС України) [36]. Вказівка на рішення суду, що ще не виконане, значно обмежувала можливості перегляду судових рішень за цією підставою.

Новий Закон «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII ухвалено 13.07.2017, яким було внесено низку змін до інших законів. Зокрема п. 9 Прикінцевих положень цього закону змінено редакцію п. 5 ч. 2 ст. 245 КАС України, яка викладена так: «встановлена Конституційним Судом України неконституційність закону України, іншого акта (їх окремих положень) або надане Конституційним Судом України офіційне тлумачення положень Конституції України, що є відмінним від того, як їх застосував суд при вирішенні справи» [122].

Отже, наявне до цього обмеження було знято і сфера застосування перегляду судових рішень за цією підставою значно розширена. Але вже 13.07.2017 Законом України № 2136-VIII було повністю змінено редакцію КАС України. Зокрема значних змін зазнав інститут перегляду судових рішень. Перегляд за винятковими обставинами було замінено на перегляд за виключними обставинами. Установлення КСУ неконституційності правового акта було віднесено не до нововиявлених обставин, а до виключних обставин і знову повернуто попередню редакцію, що знову обмежила перегляд судових рішень тільки тими, що ще не виконані. Але в законодавстві України відсутнє тлумачення поняття «судові рішення, що невиконані», хоча від розуміння його суті залежить реалізація права на перегляд судового рішення. Судова практика стикнулася із серйозними труднощами у тлумаченні та застосуванні п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України. Переважний масив справ із надання адміністративних послуг становлять спори з правомірності відмов у наданні дозволів, соціальної допомоги, перерахунку і виплаті пенсій тощо. Якщо судовим рішенням відмовлено в задоволенні позовних вимог у скасуванні рішень – відмов суб'єкта владних повноважень на підставі закону або іншого правового акта, які після набрання чинності таким судовим рішенням були визнані КСУ неконституційними, виникає питання, чи можна вважати такі судові рішення невиконаними і переглядати їх за виключною підставою, передбаченою п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України.

З цього приводу КАС ВС у постанові від 19 лютого 2021 року у справі № 808/1628/18 виклав свою правову позицію. Колегія суддів зазначила, що положення пункту 1 частини 5 статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України містять імперативний припис, згідно з яким встановлена Конституційним

Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їхнього окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, може бути підставою для перегляду рішення за виключними обставинами тільки за умови, якщо таке рішення суду ще не виконане. Проте не може вважатися невиконаним у розумінні положень пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України рішення суду, що набрало законної сили та яким у задоволенні позову відмовлено, оскільки таке рішення не передбачає примусового його виконання. На підставі викладеного ВС погодився з позицією судів попередніх інстанцій, що відмовили в перегляді судового рішення на цій підставі [123].

Крім того, звертає на себе увагу ситуація, що може виникнути в разі застосування п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України в сьогднішній її редакції, а саме: згідно з п. 2 ч. 2 ст. 363 КАС України заяву про перегляд за ч. 5 ст. 361 КАС України може бути подано не пізніше ніж через десять років із дня набрання таким судовим рішенням законної сили і справа може бути переглянута за умови, що судове рішення не виконане. Складно собі уявити ситуацію, коли судове рішення не виконується впродовж десяти років.

Отже, за чинної редакції п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України і наведеної правової позиції Верховного Суду значному колу осіб, потерпілим унаслідок застосування до них неконституційних правових актів, неможливо захистити в суді свої права, що суперечить принципу верховенства права і положенням Конституції України. Найпростішим і найкращим виходом із такого становища було б повернутися до попередньої редакції цієї підстави, виключивши з відповідної норми слова «якщо рішення суду ще не виконане».

Невиконання судових рішень зводить нанівець захист порушених прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг, на користь яких ухвалено судове рішення [124, с. 460–461].

Неналежне, несвоєчасне і неповне виконання судових рішень у справах із надання адміністративних послуг ставить під загрозу реалізацію особою її суб'єктивних прав і свобод. Тому КАС України та Законом України «Про виконавче

провадження» від 02.06.2016 № 1404-VIII передбачені правові механізми забезпечення виконання судових рішень, які, по суті, є одними із багатьох процесуальних засобів захисту прав суб'єктів звернення від свавілля органів публічної влади. Так, КАС України передбачає процесуальні норми, що регулюють порядок звернення судових рішень до виконання, запроваджують інститут судового контролю за виконанням ухвалених судом рішень, надають суду право вирішення питань, пов'язаних із виконанням судового рішення.

У ст. 1 Закону України від 02.06.2016 № 1404-VIII виконавче провадження визначено як завершальну стадію судового провадження і примусове виконання судових рішень. З цього визначення можна зробити висновок, що виконання судових рішень є і стадією судового провадження в частині процесуальних дій, передбачених КАС України, і водночас самостійним виконавчим провадженням у частині примусового виконання судових та інших рішень. У першій частині мова йде про правовідносини із здійснення правосуддя, в іншій – про відносини у сфері здійснення виконавчої влади. Отже, виконання судових рішень регулюється нормами різних галузей права і являє собою комплексне правове утворення.

Із приводу правової природи та місця виконавчого провадження в системі права існують три основних погляди, а саме: воно є стадією судового процесу, адміністративно-правовим інститутом, тобто складовою адміністративного права (С. Щербак, А. Перепелиця та ін.), самостійною галуззю права, що містить у собі змішані норми (Ю. Білоусов, М. Юков, В. Шерстюк) [125, с. 161]. О. Хотинська, беручи до уваги домінування у виконавчому провадженні принципу диспозитивності, наполягає на його цивільно-правовій природі [126, с. 51]. Про виконавче провадження як самостійний, особливий вид провадження та комплексну галузь права пише у своїй праці В. І. Тертишніков [127, с. 198].

У зв'язку з цим у площині предмета дисертаційної роботи вважаємо за необхідне відзначити таке. Судове провадження не можна вважати закінченим без виконаного судового рішення. Інакше втрачається сенс здійснення правосуддя, оскільки права особи залишаються незахищеними. Частина норм щодо виконання судових рішень міститься в окремому розділі IV КАС України, що має назву

«Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах». Обов'язковим суб'єктом правовідносин, що регулюють ці нормами, є адміністративний суд. Питання, пов'язані з виконанням судових рішень, суд вирішує за допомогою здійснення правосуддя. Водночас указані норми становлять самостійну частину судового провадження, що виконує завдання забезпечити виконання судових рішень, регламентують специфічні процесуальні дії і цілком логічно підпадають під визначення стадії судового процесу. Керуючись наведеними аргументами, потрібно приєднатися до думки тих правознавців, які правовідносини з виконання судових рішень у тій частині, що регулюють норми КАС України, відносять до стадії судового процесу, а в іншій частині, що не пов'язана з діяльністю суду і суб'єктами якої є інші учасники, регулюються нормами інших законодавчих актів, зокрема Законом України «Про виконавче провадження», і утворюють самостійну підгалузь адміністративного права – виконавче провадження.

Практика доводить, що судові рішення в адміністративних справах, зокрема з питань пенсійних виплат, не завжди виконуються своєчасно і повною мірою, тому їхнє виконання потребує посиленого контролю з боку суду. Такий контроль закріплений на конституційному рівні ст. 129-1 Конституції України і регламентований ст. 382 КАС України за допомогою зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ч. 1 ст. 382); накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штрафу за невиконання або неналежне виконання судового рішення (ч. 2 ст. 382); звернення до суду учасників виконавчого провадження (крім державних і приватних виконавців) у порядку, установленому статтею 287 цього кодексу, з позовними заявами, якими оскаржують рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця.

Отже, можна зазначити про три форми судового контролю за виконанням судових рішень, передбачених ст. 382 КАС України. Водночас, як зауважив Верховний Суд України в одному із своїх рішень, зобов'язання суб'єкта владних

повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення, є правом суду та вирішується на його розсуд [128].

На нашу думку, способи покращання ефективності виконання судових рішень в адміністративних справах, зокрема пенсійних, полягають у подальшому вдосконаленні процесуальних норм, спрямованих на посилення контролюючої функції суду та відповідальності боржників. Для цього вважаємо за доцільне внести до КАС України відповідні зміни та доповнення.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 371 КАС України негайно виконуються рішення суду про присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів із Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць. Беручи до уваги, що судовий розгляд і апеляційний перегляд таких справ триває зазвичай не менше ніж три місяці, було б справедливим допустити негайне виконання судового рішення в межах цього строку. Адже весь цей час особа позбавлена достатніх засобів для існування. Тому вважаємо за доцільне внести зміни до вказаної процесуальної норми.

Арсенал засобів судового контролю потрібно доповнити зобов'язанням відповідного державного органу здійснювати контроль за виконанням рішення суду підлеглим йому органом. Аналогічні повноваження надані Конституційному Суду України частиною 1 статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII. Функцію контролю адміністративний суд міг би покласти на вищий орган щодо суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення.

Стаття 46 Конституції України гарантує кожному право на соціальний захист, що містить у собі і право на пенсійне забезпечення. Відповідні норми містяться в міжнародно-правових актах, визнаних Україною, зокрема ст. 22 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, ст. 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року.

Пенсійне забезпечення є важливою складовою соціального захисту. Призначення, перерахунок і виплату пенсій здійснюють державні пенсійні органи, вони регулюються низкою спеціальних законів і мають свої специфічні особливості.

Як свідчить практика, останнім часом в Україні можна спостерігати масові порушення пенсійних прав громадян. Найбільш поширеними серед них є неправомірні відмови пенсійних органів у призначенні або перерахунку пенсії. Суди завалені спорами з цих питань, які вирішуються, зазвичай, на користь пенсіонерів (до 91,6 % розглянутих справ за 2020 рік) [33]. Певною мірою цьому сприяє відсутність належної кримінальної відповідальності працівників пенсійних органів за очевидні неправомірні відмови, яка б їх стримувала від порушень пенсійних прав громадян.

Протиправні відмови тягнуть за собою масові звернення фізичних осіб за судовим захистом, перевантаження суддів, порушення строків розгляду адміністративних справ.

Сьогодні в Україні у сфері соціального забезпечення встановлена адміністративна та кримінальна відповідальність за певні умисні дії посадових осіб у сфері виплати заробітної плати, пенсії, стипендії та інших соціальних виплат. Так, частина 1 ст. 41 Кодексу передбачає адміністративну відповідальність за порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплату їх не в повному обсязі. Такі дії посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності тягнуть за собою накладення на них штрафу від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за такі ж самі повторні дії, вчинені протягом року, – від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [129].

Крім того, нині чинна ст. 175 Кримінального кодексу України передбачає відповідальність за безпідставну невиклату заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати більше ніж за один місяць, вчиненої умисно керівником підприємства, установи або організації незалежно від форми власності [15]. Як можна бачити, предметом цього кримінального правопорушення є різні соціальні виплати (зарплата, пенсії, стипендії тощо). Але цього явно недостатньо для захисту пенсійних відносин від масових їхніх порушень із боку державних

службовців, оскільки складом названих кримінальних правопорушень не охоплюється неправомірна відмова у призначенні або перерахунку пенсії [130, с. 76]. Тому, на наш погляд, зважаючи на надзвичайно важливе соціальне значення пенсії в житті кожної людини, як уже наголошувалося в розділі 1 цієї роботи, доцільно встановити окрему кримінальну відповідальність за протиправну відмову у призначенні, перерахунку чи виплаті пенсії.

Висновки до розділу 2

Вивчення та науковий аналіз способів і процесуальних засобів судового захисту в процесі розгляду спорів із питань надання адміністративних послуг дозволяє зробити такі висновки:

1. Судовим захистом в адміністративному суді варто вважати дії учасників судового процесу та самого суду, урегульовані нормами процесуального права, спрямовані на визнання та відновлення суб'єктивних прав, свобод чи інтересів особи, усунення перешкод і загроз їхньому використанню, а також на відшкодування шкоди, заподіяної особі внаслідок їхнього порушення.

2. Способом судового захисту в адміністративному судочинстві потрібно вважати дію матеріального змісту, що не суперечить закону і засадам суспільної моралі та надає можливість реально поновити (захистити) порушене або поставлене під загрозу суб'єктивне право, свободу чи інтерес особи в публічно-правовій сфері, у нашому випадку – суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги.

3. Під ефективним способом судового захисту йдеться про такі дії матеріально-правового змісту, що викладені в рішенні суду, є обов'язковими до виконання і забезпечують поновлення порушеного права чи усунення загроз для його використання в найкоротший термін і в повному обсязі.

4. Способи судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг зводяться до чотирьох основних видів: визнання, скасування, зобов'язання та відшкодування, які можуть бути застосовані адміністративним судом як поодинці, так і в комплексі з іншими способами.

5. Вважаємо за доцільне доповнити Закон України «Про адміністративні послуги» та ч. 2 ст. 5 КАС України положенням про стягнення пені за порушення строку розгляду звернення розміром 0,1 % мінімальної зарплати за кожний день прострочення та неустойки за протиправну відмову в її наданні в розмірі однієї мінімальної заробітної плати на день вчинення порушення.

6. Також доцільно розширити перелік способів судового захисту, наведений у ч. 1 ст. 5 КАС України, за допомогою доповнення її пунктом 7) такого змісту: «зобов'язати внести відповідні доповнення до чинного правового акта», що покращить судовий захист порушених прав особи.

7. Зважаючи на недоліки законодавства щодо відшкодування моральної шкоди в адміністративному судочинстві, що негативно позначається на судовому захисті суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг, бажано запровадити новий процесуальний механізм автоматичного відшкодування моральної шкоди в мінімальному розмірі (один розмір мінімальної заробітної плати), яка стягується з відповідача – суб'єкта владних повноважень на користь позивача – суб'єкта звернення в разі задоволення його позовних вимог і за його попередньою згодою в одному судовому провадженні за основною вимогою. Водночас розмір відшкодування і вина відповідача доказування не потребують.

8. З метою посилення ефективності судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг необхідно внести зміни до ст. 245 КАС України, виключивши з неї вказівку на дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень, і надати адміністративному суду право зобов'язати орган публічної влади ухвалити рішення на користь позивача, якщо ним дотримані всі умови і процедура звернення, а законних підстав для відмови судом не встановлено.

9. З метою полегшення доступу до правосуддя звільнити позивачів у справах зі спорів із призначення, перерахунку та виплати пенсій від сплати будь-яких видів судового збору, доповнивши відповідним положенням пункт ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір». В інших категоріях справ зі спорів у сфері надання адміністративних послуг бажано встановити для суб'єктів звернення – фізичних осіб помірний розмір судового збору за подання позову до суду і в половинному розмірі –

за перегляд відповідних судових рішень. Крім того, збільшити до одного року строк звернення до суду з адміністративним позовом у справах зі спорів у сфері надання адміністративних послуг.

10. Досудове врегулювання спорів за участю судді та медіаторів не зможе сприяти розвантаженню суддів, економії часу та матеріальних затрат на судовий розгляд спорів у сфері надання адміністративних послуг. Тому пропонується запровадити в КАС України і закони України «Про адміністративні послуги» та «Про адміністративну процедуру» норми, які б передбачали попереднє обов'язкове адміністративне досудове оскарження адміністративних актів (рішень, дій чи бездіяльності) суб'єктів надання адміністративних послуг.

11. Процесуальний інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві на практиці демонструє свою малоефективність під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг і тому потребує законодавчого вдосконалення за допомогою надання ухвали суду про відкриття провадження у справі про скасування індивідуального правового акта автоматичної відкладальної дії щодо його виконання до вирішення судом справи по суті, якщо це не зачіпає інтересів третіх осіб, про що зазначено в тексті ухвали. Крім того, необхідно скасувати установлену п. 1 ч. 3 ст. 251 КАС України заборону на зупинення дії індивідуального акта Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і застосування щодо них заборони або обов'язку вчиняти певні дії в порядку забезпечення позову. Водночас варто звільнити позивачів від сплати судового збору за забезпечення позову, якщо така заява надходить після відкриття провадження в адміністративній справі.

12. Особливості розгляду справ зі спорів у сфері надання адміністративних послуг за правилами спрощеного позовного провадження значно обмежені або взагалі не діють такі принципи адміністративного судочинства, як змагальність, гласність і відкритість судового процесу.

13. Крім того, вкрай необхідно врегулювати правила дотримання таємниці нарадчої кімнати під час ухвалення судом рішення в судовому процесі за правилами

спрощеного позовного провадження, що має важливе значення для неупередженого вирішення судом спорів із надання адміністративних послуг. Для цього необхідно доповнити ст. 228 КАС України частиною 4, у якій вказати таке: «Судове рішення може бути ухвалене в кабінеті судді без виходу до нарадчої кімнати, але з дотриманням положень, викладених у цій статті кодексу щодо таємниці нарадчої кімнати. У судовому рішенні (ухвалі, постанові) вказується час початку і закінчення його ухвалення судом».

14. Правова природа публічно-правових спорів у сфері надання адміністративних послуг обумовлює специфіку доказування під час судового розгляду цієї категорії справ. Вона полягає, насамперед, у таких особливостях: 1) застосовуються переважно письмові (електронні) засоби доказування; 2) справи розглядаються переважно у спрощеному позовному провадженні, що має своїм наслідком суттєве обмеження деяких принципів адміністративного судочинства та можливостей доказування порівняно із загальним позовним провадженням; 3) предмет доказування має специфічний зміст; 4) у разі встановлення та оцінювання обставин, що мають значення для правильного розгляду справи (питання факту та права), перевага здебільшого надається вирішенню питань права.

15. З метою забезпечення принципу справедливості та верховенства права необхідно доповнити КАС України нормами щодо повного відшкодування позивачам їхніх витрат у процедурі досудового адміністративного оскарження в разі визнання неправомірними дій, рішень чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, зокрема у справах із надання адміністративних послуг.

16. З метою гарантування судового захисту прав пенсіонерів потрібно доповнити п. 2 ч. 5 ст. 238 КАС України щодо обмеження касаційного оскарження рішень у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження, пунктом д), у якому вказати «крім випадків, якщо предмет судового спору становить надання пенсійних та інших соціальних виплат».

17. З метою подолання корупційних ризиків в адміністративному судочинстві запровадити спеціальний процесуальний механізм ревізійної перевірки Верховним

Судом судових рішень, ухвалених апеляційною інстанцією, за заявою судді суду першої інстанції за його незгоди із скасуванням чи зміною його рішення незалежно від наявності чи відсутності касаційних скарг із боку інших учасників процесу. Для цього бажано доповнити КАС України відповідною статтею 328-1.

18. З метою посилення контролюючої функції суду та відповідальності боржників за виконання судових рішень вважаємо за доцільне внести до КАС України відповідні зміни та доповнення.

19. Зважаючи на надзвичайно важливе соціальне значення пенсії в житті кожної людини, доцільно встановити окрему кримінальну відповідальність за протиправну відмову у призначенні, перерахунку чи виплаті пенсії за допомогою доповнення КК України ст. 175-1, виключивши з назви і тексту ст. 175 КК України слово «пенсії».

20. За чинної редакції п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України значному колу осіб, потерпілим унаслідок застосування до них неконституційних правових актів, неможливо захистити в суді свої права, що суперечить принципу верховенства права і положенням Конституції України. Найпростішим і найкращим виходом із такого становища було б повернутися до попередньої редакції цієї підстави, виключивши з відповідної норми слова «якщо рішення суду ще не виконане».

21. Способи покращання ефективності виконання судових рішень в адміністративних справах у сфері надання адміністративних послуг, зокрема пенсійних, вбачаються в подальшому вдосконаленні процесуальних норм, спрямованих на посилення контролюючої функції суду та відповідальності боржників. Для цього вважаємо за доцільне розробити та внести до КАС України відповідні зміни та доповнення, якими, зокрема, допустити негайне виконання судового рішення в межах не одного, а трьох місяців; надати адміністративному суду право зобов'язувати відповідний державний орган здійснювати контроль за виконанням рішення суду.

22. Потрібно доповнити КАС України положенням, що за наявності підстави для перегляду судового рішення у зв'язку з виключною обставиною, передбаченою п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС України, а саме встановлення Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, іншого правового акта чи їхнього

окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, адміністративний суд, що ухвалив кінцеве рішення у справі, автоматично здійснює його перегляд протягом тридцяти днів із дня офіційного оприлюднення відповідного рішення Конституційного Суду України незалежно від заяви учасника справи.

23. Главу 8 розділу 1 Кодексу адміністративного судочинства України доцільно доповнити статтею, згідно з якою в разі задоволення позову про визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень усі витрати, понесені стороною, яка не є суб'єктом владних повноважень, у процедурі адміністративного оскарження та судового розгляду справи стягуються на користь позивача за кошт бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що був відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі була його посадова чи службова особа, у межах граничних розмірів, установлених законодавством.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РОЗСУДУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ПІД ЧАС ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

3.1. Дискреційні повноваження та процесуальний розсуд під час вирішення судом спорів у сфері надання адміністративних послуг

Проблема дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень здавна належить до тих, що не мають єдиного вирішення серед вчених і практиків, але розуміння їхньої суті, підстав і меж застосування чинить значний, а часто вирішальний вплив на судову практику розв'язання конфліктів між органами публічної влади та фізичними і юридичними особами.

Під час вирішення адміністративним судом спорів у сфері надання адміністративних послуг надзвичайно важливу роль відіграють питання перевірки ним правомірності застосування суб'єктом владних повноважень своїх дискреційних повноважень і вибір відповідних норм права у спірних правовідносинах та ефективних способів судового захисту в межах процесуального суддівського розсуду, наданих чинним законодавством. Особливо гостро ці питання постають під час розгляду в суді спорів у сфері надання різних дозволів і пенсійного забезпечення. Тому від розуміння та знання особливостей правової природи адміністративного та суддівського розсуду, його правового регулювання, міжнародних стандартів судочинства й особливо судової практики Верховного Суду та ЄСПЛ залежить справедливе та неупереджене вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин, а отже, й ефективний захист порушених суб'єктивних прав, свобод, інтересів суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг.

Як доводить судова практика, однією з поширених підстав відмови в наданні адміністративної послуги є посилення суб'єкта владних повноважень на наявність у нього дискреційних повноважень. Це поняття тривалий час не було закріплене

в адміністративному законодавстві, що призводило до не виправдано широкого трактування його змісту та різних доктринальних тлумачень.

Так, В. Б. Авер'янов виводив зміст поняття дискреційних повноважень від терміна, що походить від французького *discretionnaire* – залежний від власного розсуду, і визначав його як спосіб реалізації публічної (тобто з боку держави і місцевого самоврядування) влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження в будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами [131, с. 195].

Зі свого боку, М. К. Закурін вважає, що дискреційні повноваження в більш звуженому розумінні – це можливість діяти за власним розсудом, у межах закону, можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (або дію) серед інших, кожна з яких окремо є відносно правильними (законними) [132, с. 18].

На думку В. І. Ремнева, застосування дискреційних прав – це дозволена законом інтелектуально вольова діяльність компетентного суб'єкта, змістом якої є здійснення вибору одного з кількох варіантів рішення, установленого правовою нормою, для забезпечення законності, справедливості, доцільності й ефективності адміністративного регулювання з метою ухвалення оптимального рішення у справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей [133, с. 51].

А. А. Грінь під дискреційними повноваженнями вважає сукупність прав і обов'язків, закріплених адміністративним законодавством для виконання покладених на орган виконавчої влади чи його посадову особу функцій, що надають йому певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами та не передбачають обов'язків узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом [134, с. 3]. Аналогічні погляди на сутність дискреційних повноважень знаходимо в працях багатьох зарубіжних вчених.

Згідно з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2, ухваленою 11.03.1980 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, під ними йдеться про повноваження, яке надає адміністративному органу певний ступінь свободи під час ухвалення рішення, у такий спосіб даючи йому

змогу вибрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке буде найбільш прийнятним [135].

У Науковому висновку, розміщеному на сайті Верховного Суду України, відзначено, що науковці досягли єдності в розумінні суті дискреційних повноважень, які, на їхню думку, можуть полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені в законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанта вибору з будь-ким [136]. Цьому висновку кореспондує п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 7 лютого 2022 року № 2073-ІХ7, який набрав чинності з 15.12.2023, де зміст дискреційних повноважень у сфері публічно-правових відносин розкривається як повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано [34].

На нашу думку, саме таке розуміння дискреційних повноважень має бути покладене в основу судових рішень під час вирішення адміністративним судом спорів у сфері надання адміністративних послуг та інших категорій справ. Воно не суперечить міжнародним стандартам здійснення адміністративних процедур і дозволить уникнути багатьох нинішніх проблем у правозастосуванні, про що детальніше буде викладено далі.

Варто відзначити, що таке визначення дискреційних повноважень органу публічної влади закріплене в Адміністративному процедурно-процесуальному кодексі Республіки Казахстан, де в пункті 6 статті 4 зазначено, що адміністративний розсуд – це повноваження адміністративного органу, посадової особи ухвалювати в установлених законодавством Республіки Казахстан цілях і межах одне з можливих рішень на основі оцінки їхньої законності [137].

У судовій практиці Верховного Суду сформовано правову позицію щодо поняття дискреційних повноважень, якими варто вважати такі повноваження, коли в межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибирати один із кількох варіантів конкретного правомірного

рішення. Водночас повноваження державних органів не є дискреційними, коли є лише один правомірний і законно обґрунтований варіант поведінки суб'єкта владних повноважень. Тому в разі настання визначених законодавством умов відповідач зобов'язаний вчинити конкретні дії і, якщо він їх не вчиняє, його можна зобов'язати до цього в судовому порядку. Тобто дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти, чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені в законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанта вибору будь-ким [138].

Беручи до уваги наведені вище тлумачення змісту поняття дискреційних повноважень, можна виділити найбільш суттєві ознаки, що характеризують їхню правову природу. До них варто віднести юридичну передбачуваність, тобто закріплену в законі можливість діяти в певний спосіб; відповідність певній меті та цілям, що не суперечать закону, суспільній моралі та здоровому глузду; наявність юридично встановлених меж дискреції, що не дає їй перетворитися у свавілля [139, с. 182].

Отже, у цій дисертаційній роботі дискреційними повноваженнями будемо вважати право органу публічної влади, суду та учасників судового процесу обирати один із можливих і дозволених законом варіантів своєї поведінки (рішення та/або дії чи бездіяльності) у межах, визначених законом, із метою досягнення бажаних результатів, що не суперечать закону, суспільній моралі та здоровому глузду.

Для успішної реалізації мети та завдань дослідження особливостей судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг принципово важливо розрізняти адміністративний розсуд органів публічної влади як надавачів таких послуг у межах чинного адміністративного законодавства (процедур) і процесуальний розсуд у межах адміністративного судочинства (процесу) за умови оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду. Адже саме на адміністративний суд ч. 2 ст. 2 КАС України покладає завдання перевірки правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (а отже, і адміністративного розсуду), водночас адміністративний суд та учасники адміністративної справи також наділені правом

діяти на власний розсуд у певних межах. Предметом перевірки є дотримання норм Конституції, законів і підзаконних актів, що регулюють компетенцію та діяльність суб'єктів владних повноважень, з метою виявлення можливих порушень.

У юридичній літературі викладено позицію, згідно з якою суд, здійснюючи контроль за дискреційною діяльністю суб'єкта владних повноважень, перевіряє її на предмет наявності чи відсутності таких порушень: а) чи не було перевищення меж розсуду; б) чи є незастосування дискреційного повноваження протиправним; в) чи немає помилки в застосуванні дискреційного повноваження (коли адміністративний орган не керується цілями наданого повноваження чи виходить у процесі ухвалення рішення з обставин, що не стосуються справи); г) чи не порушило дискреційне рішення основні права особи чи загальні конституційні принципи [140, с. 240–241; 141].

Право учасників справи та адміністративного суду діяти на власний розсуд у межах норм КАС України дістало назву «процесуальний розсуд». Окремо виділяють суддівський розсуд, яким зазвичай вважають процесуальну можливість суду ухвалити (вчинити) на свій розсуд у кожному конкретному випадку одне з кількох можливих рішень (дій) залежно від конкретних фактичних і нормативних обставин справи.

Деякі правознавці процесуальним розсудом вважають винятково суддівський розсуд. Так, М. І. Смокович та В. М. Бевзенко зазначають, що процесуальний розсуд – це заснована на нормах адміністративного процесуального права свобода обрання адміністративним судом рішення чи дій у зв'язку з розглядом і вирішення ним адміністративної справи [71, с. 331]. Не заперечуючи правильності такого визначення, зауважимо, що не варто випускати з уваги також процесуальний розсуд учасників судової справи, який справляє вагомий вплив на результат судового розгляду, визначає тактику та стратегію судового захисту.

Як справедливо зазначають ці ж самі вчені, у КАС України поняття «процесуальний розсуд» не закріплене, але про його існування свідчать слова-маркери: «суд може», або «суд має право», або «за розсудом суду» (ст. 9, 45, 214, 245 КАС України), або «суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням» (наприклад, ст. 90 КАС України) [71, с. 328–329].

Досить часто законодавець використовує словосполучення «з ініціативи суду» (наприклад, ч. 4 ст. 9, ч. 3 ст. 80, ч. 1 ст. 150, ч. 2 ст. 172, ч. 5 ст. 262, ч. 2 ст. 317, ч. 4 ст. 382 КАС України). В іншому місці ці ж самі автори підкреслюють, що процесуальний розсуд адміністративного суду ґрунтується на приписах КАС України, які дають суду право вибору рішення із сукупності можливих [71, с. 329].

Не буде зайвим підкреслити відмінність судового розсуду від адміністративного розсуду. Вони різняться і за суб'єктом, що його здійснює, і за сферою, у якій його здійснюють, і за метою застосування, і за своїми правовими наслідками. Крім того, з практичного погляду вельми слушним видається поділ цими самими авторами процесуального розсуду адміністративного суду на два види: 1) щодо вирішення адміністративної справи по суті (задовольнити чи відмовити в задоволенні позовних вимог); 2) щодо організації розгляду і вирішення адміністративної справи (вчинення процесуальних дій і ухвалення процесуальних рішень) [71, с. 328].

Використовуючи свої процесуальні повноваження, суддям адміністративного суду важливо розуміти підстави застосування суддівського розсуду тобто обставини, що зумовлюють, викликають необхідність у його здійсненні.

У наукових працях розрізняють нормативні та ненормативні підстави дискреційних повноважень. До останніх більшість науковців відносять прогалини в законі, колізії між нормами права, інші дефекти законодавчої техніки, хоча з цього приводу єдності серед науковців немає [136].

Г. П. Мельник за критерієм волевиявлення законодавця поділяє підстави на безпосередні (законодавець закріплює можливість застосування суддівського розсуду в нормах процесуального закону), опосередковані (судовий розсуд допускається з мовчазної згоди законодавця) та допоміжні (суд бере до уваги загальний зміст, мету та взаємозв'язки правових приписів і нормативно-правових актів) [142, с. 46].

Варто відзначити особливо важливу роль суддівського розсуду під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг за наявності прогалин і колізій законодавства в регулюванні спірних правовідносин. Детально ці питання розглянемо в наступному підрозділі цієї роботи, присвяченому дослідженню

тлумачення та застосування норм права під час розгляду такої категорії судових справ.

Уміння правильно скористатися процесуальним розсудом, правильно обирати та своєчасно вчиняти процесуальні дії є запорукою успіху учасників справи у вирішенні судового спору. Логіку обрання процесуальних дій і послідовність їхнього вчинення диктують конкретні обставини справи у певній сфері суспільних відносин та особливості правових норм, що підлягають застосуванню у спірних правовідносинах. Поведінка учасників справи і суду підлягає певним загальним логічним закономірностям, які спробуємо викласти у формі алгоритмів процесуальних дій суду та учасників процесу в межах повноважень, наданих їм КАС України.

У загальних рисах алгоритм процесуальних дій із судового захисту позивача – суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг в адміністративному суді першої інстанції зводиться до послідовного обрання ним одного з можливих варіантів вчинення процесуальних дій у межах процесуального розсуду, наданому йому КАС України, для вирішення таких питань:

- 1) звертатися чи ні до адміністративного суду за захистом (ст. 5);
- 2) подавати до суду документи в паперовій чи електронній формі (ч. 7 ст. 44);
- 3) клопотати чи ні перед судом про обрання відповідного способу забезпечення позову (ч. 1 ст. 150);
- 4) дати згоду чи ні на позасудове врегулювання спору за допомогою медіації, урегулювання спору за участю судді чи за допомогою примирення (ч. 5 ст. 47, ч. 1 ст. 184, ст. 190);
- 5) який обрати спосіб (способи) судового захисту і як викласти їх у вигляді позовних вимог (ч. 1 ст. 5);
- 6) якими обставинами обґрунтувати свої вимоги; які зазначити докази, що підтверджують вказані обставини (п. 5 ч. 5 ст. 160);
- 7) клопотати чи заперечувати проти розгляду справи у спрощеному позовному провадженні (ч. 1 ст. 259);

8) клопотати чи ні про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження в судовому засіданні з повідомленням сторін (ч. 5 ст. 262);

9) подавати чи ні відповідь на відзив (ст. 163, ч. 3 ст. 261);

10) на якій стадії судового процесу відмовитися від позову, змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог за допомогою подання письмової заяви (ч. 1 ст. 47);

11) у будь-який момент розгляду справи заявити суду про закриття справи, залишення позову без розгляду або відмову від позову (ч. 3 ст. 9);

12) подавати чи ні апеляційну скаргу на рішення чи ухвалу суду, заяву про доповнення, зміну, відкликання чи відмову від неї, приєднання до апеляційної скарги іншої особи (ст. 293, 294, 302–305);

13) просити чи ні суд про негайне виконання судового рішення (ч. 2 ст. 317);

14) подавати чи ні до суду заяву про примирення в процесі виконання судового рішення чи відмову від примусового виконання (ст. 377).

У повному позовному провадженні позивач додатково вирішує, кого призначити своїм представником, надавати чи ні ті чи інші додаткові докази, брати участь у судовому засіданні особисто (через або разом із представником) чи прохати суд розглянути справу без його участі, хто з його боку виступатиме в судових дебатах, чи скористатися правом на судову репліку та інші процесуальні питання.

Алгоритм основних процесуальних дій відповідача – суб'єкта владних повноважень у цій категорії справ у межах його процесуального розсуду має такий вигляд:

1) визнати чи ні позов повністю або частково, подати чи ні відзив на позовну заяву та інші заяви по суті справи в повному позовному провадженні та заперечення у спрощеному позовному провадженні;

2) які обрати докази та норми права для обґрунтування правомірності своєї поведінки;

4) подавати чи ні апеляційну скаргу та інші заяви про зміну, доповнення, відкликання скарги або приєднання до скарги іншої особи чи відмову від поданої апеляційної скарги;

5) погоджуватись чи ні на позасудове врегулювання спору за допомогою медіації чи за участю судді;

б) погоджуватися чи ні на примирення;

7) виконувати чи ні рішення суду в добровільному порядку.

Треті особи здійснює процесуальні дії на власний розсуд у межах своїх повноважень залежно від того, заявляють вони самостійні вимоги щодо предмета спору чи ні. Згідно зі ст. 51 КАС України ті з них, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, мають права та обов'язки учасників справи, визначені у статті 44 цього Кодексу. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, крім прав та обов'язків, визначених у статті 44 цього Кодексу, мають права позивача. Усі вони також мають право надати пояснення щодо позову або відзиву (ст. 165, ч. 3 ст. 261).

Усі названі процесуальні дії вчиняють учасники справи за допомогою подання суду відповідних заяв і клопотань або через бездіяльність.

Алгоритм основних процесуальних рішень і дій адміністративного суду в межах його процесуального розсуду під час розгляду та вирішення ним спорів із надання адміністративних послуг матиме такий вигляд:

1) вибір одного із процесуальних рішень, передбачених КАС України: відкриття провадження у справі, відмова в його відкритті, залишення без руху або повернення позовної заяви;

2) вирішення питання про доцільність вжиття заходів забезпечення позову з ініціативи суду;

3) визначення форми судового провадження: повне чи спрощене позовне провадження (з викликом сторін чи без);

4) вирішення питання про надання чи витребування доказів зі своєї ініціативи;

5) оцінювання можливостей урегулювання спору за участю судді, медіації чи примирення сторін;

б) погодитися чи відкинути доводи сторін у процесі формування висновків у справі;

7) вибір норм права, що підлягають застосуванню в процесі формування правової позиції суду;

8) вибір належних способів судового захисту в разі задоволення позову;

9) ухвалення судового рішення по суті заявлених позовних вимог;

10) вирішення питання про встановлення судового контролю за виконанням судового рішення;

11) вирішення питання зі своєї ініціативи про накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання судового рішення;

12) вирішення питання із власної ініціативи про звернення до негайного виконання рішення суду в разі стягнення всієї суми боргу під час присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів із Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів у межах суми стягнення за один місяць.

Отже, учаснику справи дуже важливо своєчасно і відповідно до критеріїв, установлених законом, обрати оптимальну процесуальну дію в межах свого процесуального розсуду.

У повному позовному провадженні вирішальне значення матиме виступ сторін, третіх осіб і їхніх представників (якщо такі беруть участь у справі) у судових дебатах. Адже саме на цьому завершальному етапі дослідження обставин справи кожен із них обґрунтовує свою правову оцінку спірних правовідносин (а позивач і вибір належних, на його думку, способів судового захисту), висловлюють свою думку щодо результату розгляду позовних вимог. Відмова від права виступу в судових дебатах або невдалий виступ значно погіршують шанси на виграш справи. У спрощеному позовному провадженні правові позиції сторін викладаються в позовній заяві та відзиві на неї, а можливості процесуального розсуду сторін у процесі розгляду справи значно обмежені.

Отже, як можна бачити, обраний алгоритм процесуальних дій безпосередньо пов'язаний із застосуванням процесуального розсуду учасників справи та суду і чинить визначальний вплив на результат судового розгляду справи.

Центральне місце під час застосування судом та учасниками справи свого процесуального розсуду посідають пошук і тлумачення норм права, що, на їхнє

переконання, підлягають застосуванню до спірних правовідносин, та вибір способу судового захисту.

Надзвичайно важливу роль для забезпечення єдності судової практики вирішення спорів із надання адміністративних послуг та інших категорій справ має право адміністративного суду звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд як судом першої інстанції однієї з типових справ, що перебувають у провадженні одного або декількох адміністративних судів, як зразкової справи (ч. 1 ст. 290 КАС України). Водночас адміністративний суд може зупиняти провадження за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи в разі, якщо Верховний Суд відкрив провадження у відповідній зразковій справі (ч. 1 ст. 291).

У спеціальній літературі можна знайти вказівки, що під час здійснення дискреційного повноваження належить дотримуватися конституційних принципів, а також принципів справедливості, розумності, пропорційності, принципів народовладдя, поділу влади, верховенства права, верховенства Конституції і законів України, дотримання норм міжнародного права, правової визначеності, рівності перед законом, моральності [136]. Підтримуючи ці погляди, вважаємо за необхідне наголосити на першорядному значенні дотримання принципу верховенства права, норм міжнародного права, основоположних прав особи.

До основних засобів обмеження процесуального розсуду адміністративного суду належить дотримання умови щодо реалізації процесуального розсуду лише за наявності відповідних підстав. Вчені визначають підстави судового розсуду як нормативне підґрунтя, яке надає можливість суду для дискреційного застосування правових норм [142, с. 44].

На підставі системного аналізу зазначених процесуальних норм доходимо висновку, що підставами для втручання адміністративного суду в адміністративний розсуд є протиправне використання суб'єктом надання адміністративних послуг своїх владних повноважень і мета захисту суб'єктивних прав, свобод чи інтересів суб'єкта звернення. Водночас межі втручання визначаються змістом позовних вимог, іншими заявами по суті справи, обраними способами захисту, особливостями законодавства,

що регулює спірні правовідносини, доводами та вимогами апеляційних чи касаційних скарг і процесуальними повноваженнями суду відповідної інстанції.

Кожен раз під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів із надання адміністративних послуг адміністративний суд стикається із проблемою застосування критеріїв і меж втручання в адміністративний розсуд суб'єкта владних повноважень і використання власних дискреційних повноважень (процесуального розсуду), особливо під час обрання оптимального способу судового захисту.

У п. 36.8 Наукового висновку щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень зазначено, що науковці одностайно визнають як критерії судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень вимоги щодо перевірки діяльності публічної адміністрації, установлені Кодексом адміністративного судочинства України, зокрема – це мета, з якою дискреційне повноваження надано; об'єктивність дослідження доказів у справі; принцип рівності перед законом; безсторонність; публічний інтерес, задля якого дискреційне повноваження реалізується; зміст конституційних прав і свобод особи; якість викладення в дискреційному рішенні доводів, мотивів його ухвалення [136, с. 367].

Як стверджують науковці, оцінювання судом критеріїв втручання в адміністративний розсуд суб'єкта владних повноважень є складовою алгоритму, ухвалення законного й обґрунтованого рішення, інструментом захисту [71, с. 367].

Отже, варто погодитися з позицією, що процесуальний розсуд – це дозволена нормами Кодексу адміністративного судочинства України свобода вибору рішення, дій адміністративного суду, яка обумовлена та обмежена фактичними обставинами, нормами матеріального та/або процесуального права [136, с. 331].

Учасники адміністративного судового процесу також діють, а суд ухвалює рішення в межах повноважень, наданих їм процесуальним законом. Водночас вони мають певний правовий простір, певну свободу дій, що в теорії адміністративного процесу дістала назву процесуального розсуду.

М. А. Кравчук відзначає, що здійснення дискреційних повноважень є важливим і необхідним елементом судової діяльності, сприяє забезпеченню здійснення правосуддя і не суперечить жодному із принципів права, передусім принципу

законності [143, с. 23]. З цього приводу М. Смокович слушно зауважує, що принцип верховенства права є універсальним обмежувачем дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень [144, с. 8].

Застосування адміністративного розсуду публічною адміністрацією і суддівського розсуду повинно відповідати насамперед принципу верховенства права, складовою якого є принцип законності.

Принцип законності знайшов законодавче втілення в ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, згідно з якою здійснення адміністративним органом дискреційних повноважень вважається законним, якщо дискреційне повноваження передбачено законом; здійснюються в межах та в спосіб, передбачені Конституцією України та законом; правомірний вибір здійснив адміністративний орган для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом; вибір рішення адміністративного органу здійснюється без ухиляння від попередніх рішень, ухвалених тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків [33].

Як указують науковці, підстави та межі втручання адміністративного суду в адміністративний розсуд передбачені ст. 2, 5, 9, 245, 308, 315, 341, 349 КАС України [71, с. 319].

Адміністративний суд перевіряє рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень на відповідність критеріям, установленим ч. 2 ст. 2 КАС України, і дає відповідну оцінку його адміністративному розсуду. Відповідно до цієї норми у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди, зокрема, перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано.

Як неодноразово вказувалося в наукових працях, під час реалізації дискреційного повноваження суб'єкт владних повноважень зобов'язаний додержуватися конституційних принципів; принципів здійснення дискреційних повноважень; принципів реалізації відповідної владної управлінської функції; змісту

публічного інтересу; фахових правил, закріплених у нормативних актах; положень власної компетенції; адміністративної та судової практики; процедурних вимог; вказівок, викладених в інтерпретаційних актах; поважати основоположні права особи [136].

Втручання суду можливе, якщо в адміністративній процедурі фізична (юридична) особа виконала всі приписи законодавства, а суб'єкт владних повноважень у відповідь необґрунтовано й незаконно не вчинив належну дію або не ухвалив необхідне рішення (адміністративний акт) [71, с. 320]. Отже, можна сформулювати принцип втручання суду в адміністративний розсуд тільки в разі неправомірного його застосування суб'єктами публічної влади.

Не менш важливим питанням для теорії та практики вирішення спорів в адміністративному судочинстві, зокрема у сфері надання адміністративних послуг, є визначення та застосування критеріїв процесуального розсуду адміністративного суду. Але спершу треба визначитися зі змістом поняття «критерій», яким будемо оперувати в подальшому дослідженні. Академічний тлумачний Словник української мови, виданий у 1970–1980 роках, тлумачить його як «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось» або як «мірило» [145, с. 349].

Іноді, відзначаючи про критерії процесуального розсуду, правознавці вкладають у це поняття надто широкий зміст. Так, М. І. Смокович та В. М. Бевзенко під критеріями процесуального розсуду вважають те, що легально впливає чи може вплинути на процесуальний розсуд адміністративного суду, на обрання ним процесуального рішення і називають низку чинників, таких як фактичні обставини справи, принцип законності, позовна заява, апеляційна та касаційна скарги, реалізація процесуальних повноважень учасниками справи та їхня бездіяльність, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, судові тлумачення, судова практика та судовий прецедент [71, с. 322–323].

Ми ж критеріями процесуального розсуду будемо вважати певні вимоги, дотримання яких буде мірилом правомірності вибору та застосування певних процесуальних дій або рішень. Як указують відомі правознавці В. М. Бевзенко та М. І. Смокович, роль названих критеріїв полягає в тому, що вони є межовими знаками,

які позначають вид, зміст і межі відповідного їм процесуального розсуду адміністративного суду і не допускають перетворення правосуддя в адміністративних справах на свавілля [71, с. 335]. Ті ж самі автори зазначають, що межі, підстави, особливості процесуального розсуду адміністративних судів передбачені винятково нормами Кодексу адміністративного судочинства України [71, с. 338].

На підставі вищенаведених аргументів можна сформулювати критерії застосування процесуального розсуду адміністративним судом. Ними будуть дотримання вимог щодо відповідності дій, рішень, бездіяльності органів публічної влади принципу верховенства права судовій практиці ЄСПЛ та ВС, стандартам прав людини, доцільності та суспільній моралі. Водночас суд повинен знайти розумний баланс між інтересами особи та суспільства [94, с. 184].

Зважаючи на викладене вище, критерії процесуального розсуду можна поділити на два види: фактичні, тобто відповідність процесуальних дій (рішень) фактичним обставинам справи, і правові, тобто їхня відповідність нормам і принципам права, судовій практиці та судовому прецеденту. Безумовно, усі ці критерії взаємопов'язані між собою і застосовуються в сукупності. У спорах у сфері надання адміністративних послуг до фактичних обставин, що підлягають дослідженню та оцінюванню, а також обумовлюють обрання того чи іншого процесуального рішення, можна віднести такі: вид адміністративної послуги, які документи подані суб'єктом звернення, яка відповідь і в які строки отримана, причини відмови, наявність або відсутність факту порушення, обрання способу захисту або відмови в його застосуванні. До правових критеріїв потрібно віднести правову оцінку встановлених спірних правовідносин, що полягає у виборі норм права, що підлягають застосуванню з урахуванням принципу верховенства права, судової практики та судових прецедентів.

Під час реалізації процесуальних повноважень у межах власного розсуду учасників справи можлива як позитивна бездіяльність, яка відповідає приписам КАС України, так і негативна бездіяльність (невиконання своїх обов'язків усупереч вимогам приписів КАС України) [139, с. 352]. Крім того, може бути зловживання процесуальними правами з метою досягнення вигідних результатів. Згідно з вимогами ч. 1 ст. 45 КАС України зловживання учасниками судового процесу та

їхніми представниками своїми процесуальними правами не допускається. Вони повинні добросовісно користуватися своїми процесуальними правами. У ч. 2 цієї статті наведено перелік можливих зловживань процесуальними правами. У справах, предметом спору яких є надання адміністративних послуг, здебільшого трапляється таке зловживання, як подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями. У таких випадках відповідно до приписів ч. 4 ст. 45 КАС України судді зобов'язані вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами, зазвичай, за допомогою залишення без розгляду або повернення заяв, скарг, клопотань, що передбачено ч. 3 ст. 45 цієї статті.

У працях як зарубіжних, так і українських науковців не раз зазначалося, що розсуд суду, як і адміністративний розсуд органу публічної влади, не може бути безмежним, а повинен мати певні межі, установлені законом. Так, М. А. Кравчук у зв'язку з цим справедливо зауважує, що судовий розсуд не має бути необмеженим, інакше він може перетворитися на судове свавілля [143, с. 23].

Суддя перевіряє на відповідність закону застосування адміністративним органом дискреційних повноважень, зокрема перевіряється наявність та обсяг дискреційних повноважень, чи не допущено зловживання правом, дотримання меж застосування дискреційних повноважень, підстави відмови, відповідність ухваленого рішення (дії) меті та цілям дискреції. Суд надає оцінку названим обставинам на підставі принципу верховенства права, і якщо встановлено факт протиправних дій, рішень чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, обирає на свій розсуд оптимальний спосіб захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів позивача – суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги.

Згідно з ч. 2 ст. 9 КАС України суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

О. Лагода вказує, що адміністративний розсуд обмежений законом, а саме сферою його застосування, метою, яку необхідно досягнути внаслідок цього.

Береться до уваги доцільність і оптимальність обраного варіанта, принципи використання адміністративного розсуду як орієнтири, правосвідомість і правова культура державних службовців [146, с. 111–112].

Схожий підхід втілено в адміністративному законодавстві ФРН, а саме параграфом 40 «Розсуд» розділу 1 частини III Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» встановлено правило, згідно з яким, якщо орган влади має право діяти за власним розсудом, він повинен використовувати своє право розсуду відповідно до цілей повноважень і дотримуватися законодавчих меж розсуду [117, с. 57].

Щодо необхідності суддівського розсуду китайський вчений Менг Танг свого часу писав, що з розвитком вітчизняної економіки з'явилося багато нових правових проблем і багато нових конфліктів інтересів. Але ці фактичні проблеми не мають відповідних відповідей у законодавчих положеннях. Тому суддям необхідно зробити розсуд, дослідити мету позитивного права, вдатися до соціальних стандартів звичаїв, звичок і моралі та врахувати рівновагу інтересів [147, с. 36–42].

Без сумніву, для оцінювання правомірності дій особи, що здійснює дискреційні повноваження, вирішальне значення має мета, яку він хоче досягти. Загальною метою адміністративного розсуду потрібно визнати вчинення правомірного адміністративного акта, а для суддівського розсуду – захист прав і законних інтересів суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг. Загальними цілями для них будуть ухвалення справедливого рішення в розумний строк, дотримання принципів адміністративної процедури та судочинства, балансу інтересів особи та суспільства. Водночас кожен із суб'єктів розсуду має свою власну мету та цілі. Так, суб'єкт владних повноважень має за свою мету вирішити звернення по суті в межах наданих йому повноважень. Зокрема він переслідує мету дотримання встановленого порядку та вимог щодо розгляду звернення. Спеціальною метою судового розгляду спору у сфері надання адміністративних послуг буде перевірка відповідності адміністративного акта вимогам законодавства, а в разі встановлення порушень прав суб'єкта звернення – вибір найбільш оптимального способу судового захисту. Спеціальні мета та цілі адміністративного судочинства сформульовані законодавцем у ст. 2 КАС України, що має назву «завдання» [139, с. 184].

Необхідність втручання суду в адміністративний розсуд суб'єктів владних повноважень не викликає сумніву. Вона визнається і зарубіжними вченими, наприклад вже цитованим китайським вченим Менг Тангом [147, с. 36]. На підтримку такого підходу можна навести такі аргументи. Безумовно, без певної свободи суддівського розсуду обійтися складно. Вона надає гнучкості судді в ухваленні справедливих і законних рішень. Водночас суддя не створює нових правових норм, а лиш тлумачить застосування дискреційних повноважень суб'єктом владних повноважень за встановлених ним обставин справи. Ухвалюючи рішення у вигляді зобов'язання органу публічної влади ухвалити певне рішення (вчинити певну дію), суд не підміняє такі органи, не втручається в його дискреційні повноваження, а в порядку судового контролю зобов'язує усунути допущені порушення в межах конкретної справи. Такий підхід до застосування суддівського розсуду особливо важливий під час оцінювання індивідуальних правових актів, ухваленням яких, зазвичай, закінчується розгляд звернень про надання адміністративних послуг. Якщо публічній адміністрації надана законом певна свобода дій, суд не може підміняти орган публічної влади, вирішуючи по суті питання, віднесені до його компетенції, але може і повинен зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень ухвалити відповідний акт на користь позивача, якщо в суді доведено, що відповідач безпідставно в порушення вимог закону ухиляється від його ухвалення [139, с. 184].

3.2. Особливості тлумачення та застосування норм права під час вирішення судом спорів у сфері надання адміністративних послуг

Без перебільшення можна відзначити, що центральне місце в діяльності адміністративного суду в цій категорії справ посідають питання права: пошук і тлумачення норм права для їхнього правильного застосування до спірних правовідносин. Тлумачення є одним із засобів юридичної техніки поряд з аналогією та судовим прецедентом для усунення прогалин, суперечливості та неясності законодавства.

У загальній теорії права під юридичним тлумаченням (інтерпретацією) йдеться про діяльність із встановлення змісту правового акта для його практичної реалізації. Ця діяльність складається із двох основних елементів: з'ясування змісту нормативного припису для себе та роз'яснення його для інших [30, с. 290].

Якщо тлумачення пов'язане із застосуванням норми права суб'єктом державної влади, зокрема суду, воно становить елемент (стадію) правозастосовної діяльності [30, с. 295].

С. С. Алексєєв розглядає правозастосовну діяльність з її інтелектуальної та вольової сторін. Інтелектуальна сторона містить процес пізнання: установлення фактичних обставин справи і з'ясування за допомогою тлумачення змісту правових приписів, що застосовуються до цих обставин [30, с. 319].

Отже, тлумачення варто вважати розумовою інтелектуально-вольовою діяльністю суб'єкта правозастосування.

Для пізнання змісту і цілі правової норми сторони судового спору та суд користуються спеціальними прийомами (способами) тлумачення. Ці способи вироблені в теорії права і не закріплені в законодавстві. Серед вчених немає єдиної думки щодо видів способів тлумачення. Так, у наукових публікаціях називають такі способи тлумачення, як логічний, систематичний, історичний, граматичний (філологічний), спеціально-юридичний, функціональний та інші. Кожен із них може бути застосований як окремо, так і в сукупності з іншими [148, с. 182–183].

Зважаючи на судову практику, можна стверджувати, що в процесі вирішення судових спорів у сфері надання адміністративних послуг переважає застосування адміністративним судом систематичного та спеціально-юридичного способів тлумачення, що впливає із специфіки предмета таких спорів.

Узагальнюючи сказане, доходимо висновку, що мета тлумачення в цій категорії справ має триєдиний характер – надання правової оцінки (кваліфікація) обставин справи (правовідносин), застосування норм права та ухвалення на їхній підставі владного індивідуального судового рішення (акта) щодо предмета спору.

Як указують правознавці, «тлумачення – це внутрішньо притаманна (іманентна) властивість правосуддя» [149, с. 247].

Тлумачення норм права під час вирішення адміністративним судом спорів у сфері надання адміністративних послуг є необхідним елементом здійснення правосуддя на всіх стадіях судового розгляду справи, особливо під час ухвалення рішення, де дається правова оцінка обставинам справи і формується правова позиція суду. Кожен учасник справи (позивач, відповідач, треті особи, їхні представники) також тлумачать норми права для обґрунтування своєї позиції.

Ми розділяємо погляди тих науковців, які вважають, що судове тлумачення – це постійна розумова діяльність судді (суддів), яка полягає у сприйнятті ним норм права, їхньому оцінюванні, аналізі та подальшому поширенні адміністративним судом розуміння їхньої сутності, змісту й особливостей, на спірні правовідносини. Вона здійснюється під час усього адміністративного процесу – від подання позовної заяви до ухвалення судового рішення [71, с. 358].

Значення судового тлумачення полягає в тому, що його результат впливає на процесуальний розсуд суду, зміст і вид судового рішення. Наприклад, від тлумачення наявності дискреції в діях чи рішеннях суб'єкта владних повноважень залежить оцінка їхньої правомірності, наприклад, від тлумачення поняття «дійсна військова служба» залежить оцінка правильності визначення виду пенсії тощо.

Згідно з ч. 4 ст. 14 КАС України судові рішення є обов'язковими до виконання всіма органами влади, посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їхніми об'єднаннями на всій території України [36]. Отже, судове тлумачення, викладене в судових рішеннях, є також обов'язковим як для суб'єктів владних повноважень, так і фізичних та юридичних осіб [71, с. 359–360].

Необхідність у судовому тлумаченні виникає переважно внаслідок вад у правовому регулюванні суспільних відносин, точніше недоліків чинного законодавства (його неповноти, неузгодженості чи неясності). Особливо це справедливо щодо правовідносин, що становлять предмет адміністративних послуг. Відповідні закони і підзаконні акти часто змінюються і не завжди належно узгоджуються між собою.

Частина 4 ст. 6 КАС України забороняє відмову в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи

відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. У таких випадках це змушує суд звертатися до тлумачення норм права, застосування їх за аналогією закону та права, використовувати судові прецеденти (ураховувати правові позиції, викладені в судових рішеннях КСУ, ВСУ та ЄСПЛ, застосовувати норми Конституції України як норми прямої дії, керуватися визнанням в Україні принципом верховенства права.

Отже, немає сумніву, що в ухваленні рішення в адміністративній справі надзвичайно важливу роль відіграє судове тлумачення норм права, від якого залежить доля публічно-правового спору.

Вирішальну роль тлумачення відіграє під час ухвалення рішення по суті справи, коли суд надає остаточну правову оцінку спірним правовідносинам. Від юридично грамотного, професійного судового тлумачення залежить результат розгляду позову. Не є винятком і вирішення судових спорів у сфері надання адміністративних послуг.

М. І. Смокович та В. М. Бевзенко вказують на мету судового тлумачення: з'ясувати, чи застосовується до спірних правовідносин норма права, яка тлумачиться; роз'яснити, як саме має застосуватися норма права; застосувати витлумачену норму права до спірних правовідносин [71, с. 358].

Розділяючи наведені погляди, вважаємо за доцільне доповнити її ще одною складовою: розкрити (роз'яснити) зміст норми права, що підлягає застосуванню.

Неправильне тлумачення закону вважається неправильним застосуванням норм права і слугує підставою для скасування судового рішення в адміністративній справі (ст. 317, 351 КАС України). Отже, помилка суду під час тлумачення норм права призводить до серйозного негативного наслідку – ухвалення неправосудного рішення.

Під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг час від часу виникає проблема тлумачення і застосування до спірних правовідносин нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані або обмежені вже наявні права і свободи суб'єкта звернення.

Така потреба здебільшого виникає під час ухвалення судового рішення у спорах із призначення чи перерахунку пенсій. Останніми роками в пенсійній сфері можна спостерігати часті зміни законодавства не на користь пенсіонерів (запровадження

різних обмежень розміру пенсій, підвищення віку та стажу для їхніх призначень), що суттєво обмежують або взагалі скасовують їхні права, якими вони користувалися до цього. Під час вирішення спорів про правомірність таких обмежень перед судом постає непроста дилема: визнати за позивачем право на перерахунок пенсії, призначеної раніше на умовах закону, що діяв до його зміни / скасування, чи на нових умовах, що погіршують його становище, адже ч. 3 ст. 22 Конституції України встановлює принцип, відповідно до якого під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод [31].

Прямої відповіді на питання, як діяти адміністративному суду в ситуації, коли нові правові норми скасовують або звужують зміст та обсяг вже наявних прав і свобод особи, але не визнані Конституційним Судом України неконституційними, КАС України в чинній редакції не дає. Судова практика під час вирішення таких спорів суперечлива, правові позиції ВСУ непослідовні, погляди науковців різняться між собою.

Показовою в цьому плані є судова практика Касаційного адміністративного суду Верховного Суду щодо розміру відсотків, який підлягає застосуванню під час перерахунку пенсії прокурорів та обмеження максимального розміру пенсії працівників прокуратури. Спочатку Касаційний адміністративний суд Верховного Суду посів правову позицію, що норми законодавства, які зменшують розмір відсотків під час перерахунку пенсії прокурорам, не підлягають застосуванню щодо осіб, яким призначена пенсія до введення обмежень, зокрема в постанові ВС від 10.09.2021 у справі № 580/5238/20. Крім того, у постанові КАС ВС від 04.03.2021 у справі № 589/3997/16-а була сформована правова позиція щодо незастосування обмеження максимального розміру пенсії у таких правовідносинах. Але вже в Постанові від 21.12.2021 у справі № 580/5962/20 КАС ВС відступив від своїх правових позицій, викладених раніше, і сформував правовий висновок, відповідно до якого до правовідносин щодо визначення відсоткового значення розміру пенсії, право на перерахунок якої виникло після набрання чинності Законом № 1697-VII, повинні застосовуватися винятково норми цього Закону, зокрема ч. 2 ст. 86, якою

встановлено, що пенсія призначається розміром 60 % від суми місячної (чинної) заробітної плати працівників прокуратури, а не норма, що визначає розмір місячного (чинного) заробітку у відсотках, яка діяла на момент призначення пенсії. Крім того, визнав правомірним застосування обмеження максимального розміру пенсії, призначеної працівнику прокуратури до набрання чинності законами, що встановили обмеження [150].

Відповідач – орган ПФУ виправдовує застосування обмежень розміру пенсії скрутним фінансовим становищем у державі, відсутністю достатнього бюджетного асигнування коштів на виплату пенсій, посилаючись на рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. У цьому рішенні КСУ з посиланням на практику ЄСПЛ вказав, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема через неможливість їхнього фінансового забезпечення за допомогою пропорційного перерозподілу коштів із метою збереження балансу інтересів усього суспільства [151].

Отже, потрібно розуміти, що держава вправі змінювати розміри соціальних виплат залежно від соціально-економічних умов, що склалися. Не піддаючи сумніву наведені висновки КСУ і право держави обмежувати розміри виплат за певних обставин, звертаємо увагу на необхідність законодавчо окреслити коло випадків та осіб, на яких можуть бути поширені такі обмеження, з урахуванням положень Конституції України, зокрема вже згаданої ч. 3 ст. 22. Згідно з ч. 1 ст. 64 Конституції України норми конституційного права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Окремі обмеження можуть бути тільки тимчасово і в умовах воєнного або надзвичайного стану [31].

Тому, на нашу думку, доцільно доповнити ст. 3 КАС України, що має назву «Законодавство про адміністративне судочинство», частиною 5 такого змісту: у разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів, якими обмежуються або скасовуються вже наявні права і свободи, під час вирішення судом адміністративних спорів не допускається звуження обсягу або скасування прав і свобод щодо осіб, яким

вони були надані до набрання чинності новими законами. У цьому разі адміністративний суд повинен керуватися нормами Конституції України як нормами прямої дії.

Безумовно, найкращим виходом із ситуації в таких випадках було б вказувати в прикінцевих положеннях нових законів та інших нормативно-правових актах, що дія обмежень і скасування прав та свобод не поширюється на осіб, яким вони надані до набрання чинності цими правовими актами. На жаль, це робиться вкрай рідко.

Оскільки адміністративний суд не має права відмовити у вирішенні спору за відсутності правового регулювання спірних правовідносин, як це записано в ч. 4 ст. 6 КАС України, він зобов'язаний розв'язати спір на підставі аналогії закону чи аналогії права відповідно до приписів ч. 6 ст. 7 КАС України. Але згідно з обмеженням, викладеним у другому реченні ч. 6 ст. 7 КАС України, аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень і способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування [36].

На нашу думку, зазначену часткову заборону на застосування аналогії можна вважати зайвою і невиправданою. Частина 2 ст. 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [31]. Тому суд не може застосувати за аналогією інші підстави, межі чи способи дій, ніж установлені законом. Адміністративні суди всіх рівнів фактично застосовують для подолання правових прогалин аналогію закону та права, оскільки будь-яке їхнє рішення на користь фізичної чи юридичної особи є втручанням у підстави, межі повноважень і спосіб дій суб'єктів владних повноважень, що впливає із суті та мети адміністративного судочинства.

Заборона застосування аналогії закону та аналогії права у випадку, указаному в ч. 6 ст. 7 КАС України, зв'язує руки адміністративному суду і послаблює судовий контроль за законністю дій органів публічної влади. Викладені міркування дозволяють дійти висновку про доцільність виключити з ч. 6 ст. 7 КАС України останнє речення, що встановлює обмеження на застосування аналогії закону чи права в адміністративному судочинстві.

Прикладом застосування аналогії права у справі зі спору у сфері надання адміністративних послуг може слугувати Рішення Великої Палати Верховного Суду від 03.05.2018 у зразковій справі № 805/402/18 про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі. Велика Палата дійшла висновку, що в рішеннях Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини застосовано підхід, згідно з яким право на пенсію та її одержання не може бути пов'язане з місцем проживання людини. Такий підхід можна поширити не тільки на громадян, що виїхали на постійне місце проживання до інших держав, а й на внутрішньо переміщених осіб, які мають постійне місце проживання на непідконтрольній Уряду України території. У контексті справи, що розглядається, правовий зв'язок між державою і людиною, який передбачає взаємні права та обов'язки, підтверджується фактом набуття громадянства. Свобода пересування та вільний вибір місця проживання гарантує ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України [152].

Судова практика відіграє методологічну роль у вирішенні спорів адміністративними судами, зокрема у сфері надання адміністративних послуг, адже вона надає суддям наочні приклади (зразки) вирішення тих чи інших проблемних питань застосування норм права до спірних правовідносин, чим полегшує і прискорює розгляд судових справ.

Не менш важливе значення для забезпечення єдності судової практики, зокрема в адміністративних справах зі спорів у сфері надання адміністративних послуг, мають правові позиції, викладені в рішеннях Верховного Суду. Водночас потрібно зазначити, що постанови Пленуму Верховного Суду щодо практики розгляду справ у сфері надання адміністративних послуг не ухвалювалися, судова практика не узагальнювалася.

На особливу увагу заслуговує правовий висновок Великої Палати Верховного Суду, викладений у пункті 56 постанови від 19 лютого 2020 року у справі № 520/15025/16-а, згідно з яким у разі існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві органи

державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи [153].

У чинних нормах КАС України закріплений обов'язок врахування судами результатів судової практики та судового прецеденту. Так, ч. 5 ст. 242 КАС України встановлює, що під час вибору і застосування норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду.

Частина 3 ст. 291 КАС України містить положення, що під час ухвалення рішення в типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи [36]. Наведені норми мають імперативний характер і є обов'язковими для суду.

Викладене дає підстави стверджувати, що адміністративне судочинство України набуло рис правосуддя, яке поєднує в собі риси романо-германського та англосаксонського типів правових систем [154, с. 75–79].

Що стосується правових позицій, викладених у судових рішеннях адміністративних апеляційних судів, то вони не є обов'язковими для інших адміністративних судів, але водночас служать для них певними орієнтирами в застосуванні правових норм.

Останнім часом в Україні зростає роль правового прецеденту та судової правотворчості. Судові прецеденти, сформовані в рішеннях ЄСПЛ (із 2006 року) та рішеннях ВСУ у зразкових справах (із 2017 року) у законодавчому порядку визнані джерелами права.

У теорії права правовим прецедентом зазвичай вважають рішення, ухвалене суб'єктом правотворчості в конкретній справі, що стало підставою для вирішення наступних аналогічних справ [155, с. 126].

Правові прецеденти поділяють на судові й адміністративні залежно від суб'єкта, який його створив [156, с. 157].

Адміністративні прецеденти, створені суб'єктами владних повноважень під час ухвалення ними рішень, не входять у предмет нашого дослідження. Зупинимося на дослідженні особливостей застосування судових прецедентів в адміністративному судочинстві під час розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг. У юридичній літературі пропонуються різні визначення поняття судового прецеденту [157, с. 100–101].

Автор цього дисертаційного дослідження погоджується з думкою тих правознавців, які вважають, що судовий прецедент – це результат правотворчої діяльності одного з вищих судів (які входять до складу Верховного Суду), що містить обов'язкове правоположення, яке конкретизує, доповнює чи змінює нормативне регулювання певних суспільних відносин і слугує підставою для подальшої правореалізаційної діяльності [157, с. 100].

На підставі системного аналізу чинних процесуальних норм доходимо висновку, що в адміністративному судочинстві України під судовим прецедентом йдеться про правило (*ratio decidendi*), викладене в рішенні, ухваленому Верховним Судом унаслідок розгляду зразкової справи, або в його правових позиціях, викладених у рішеннях, увалених за розглядом скарг у касаційному порядку, які є обов'язковими для застосування іншими судами нижчого рівня під час розгляду ними наступних аналогічних справ. Аналогічними будуть справи, що підпадають під ознаки типової справи, указані в п. 21 ч. 1 ст. 4 КАС України, а саме: адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюють одні норми права, та в яких позивачі заявили аналогічні вимоги [36].

Судові прецеденти є ефективним засобом заповнення правових прогалин, усунення правових колізій та інших дефектів законодавства, особливо під час вирішення судом спорів у сфері надання адміністративних послуг. Науковці відзначають, що необхідність у створенні судового прецеденту виникає там, де потрібне тлумачення або коригування правових норм.

За нашими підрахунками з моменту запровадження інституту типових і зразкових справ ВСУ розглянуло п'ятнадцять зразкових справ, які можна віднести до спорів у сфері надання адміністративних послуг, чотирнадцять із них торкаються соціальних виплат і лиш одна спору з оформлення паспорта.

Указаний факт переконливо свідчить про те, що саме публічно-правові спори у сфері соціального захисту, зазвичай, мають ознаки типових унаслідок однакових підстав для їхнього виникнення, регулювання одними правовими нормами і масовості суб'єктів звернення за судовим захистом.

Як свідчить судова практика, останніми роками адміністративні суди все частіше звертаються до рішень ЄСПЛ, мотивуючи свої правові позиції у справах щодо спорів із питань пенсійного забезпечення, інших соціальних виплат, надання різних дозволів, особливо у сфері земельних відносин.

На підставі ч. 1 ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» адміністративні суди застосовують під час розгляду справ Європейську конвенцію з прав людини та практику Суду як джерело права [158].

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи щодо судочинства не є джерелом права, але безумовно чинять вплив на законодавчий і правозастосовний процеси в Україні, а ті з них, що стосуються адміністративного судочинства, – на розгляд адміністративних справ, зокрема у сфері надання адміністративних послуг.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що предмет і мета Конвенції як інструменту захисту прав людини потребують такого тлумачення і застосування її положень, завдяки яким гарантовані нею права були б не теоретичними чи ілюзорними, а практичними та ефективними (пункт 53 рішення у справі «Ковач проти України» від 7 лютого 2008 року, пункт 59 рішення у справі «Мельниченко проти України» від 19 жовтня 2004 року, пункт 50 рішення у справі «Чуйкіна проти України» від 13 січня 2011 року, пункт 54 рішення у справі «Швидка проти України» від 30 жовтня 2014 року тощо).

Відповідно до статей 1 та 17 Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»

суди застосовують як джерело права під час розгляду справ положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і протоколів до неї, а також практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини.

Європейський суд з прав людини у пунктах 52, 56 рішення від 14 жовтня 2010 року у справі «Щокін проти України» зазначив, що тлумачення й застосування національного законодавства є прерогативою національних органів. Однак суд зобов'язаний переконатися в тому, що спосіб, у який тлумачиться й застосовується національне законодавство, призводить до наслідків, сумісних із принципами Конвенції з погляду тлумачення їх у практиці ЄСПЛ. На думку цього суду, відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості й точності, які б передбачали можливість різного тлумачення, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, і не забезпечує адекватного захисту від свавільного втручання публічних органів державної влади в майнові права заявника.

Ще одним правовим засобом захисту прав особи є правовий механізм конституційної скарги, передбачений п. 9 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII. Він здатний значно покращити стан розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг. Суть конституційної скарги полягає в тому, що рішення КСУ на користь скажника за конституційною скаргою дозволяє домогтися ефективного судового захисту порушених прав особи. Особливо це важливо в тих випадках, коли судові рішення не підлягає касаційному оскарженню. Тоді єдиним способом домогтися перегляду справи на свою користь залишається правовий механізм конституційної скарги, якщо особа вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Рішення КСУ за розглядом конституційних скарг матиме прецедентне значення для розгляду адміністративними судами аналогічних справ, зокрема у сфері надання адміністративних послуг, адже визнання неконституційною норми права, яка була підставою для відмови, тягне за собою вирішення типових адміністративних справ на користь позивачів з урахуванням правових висновків КСУ, а також перегляд невиконаних судових рішень, що були розглянуті раніше не на користь позивачів.

Проблемним питанням, що стосується судового розгляду справ із надання адміністративних послуг, залишається визначення дії в часі рішень Конституційного Суду України. Адже надзвичайно важливе значення для поновлення порушених прав, насамперед майнового характеру (виплату пенсії, соціальної допомоги тощо), має визначення початкового моменту неконституційності правового акта згідно з рішенням Конституційного Суду України. Думки фахівців із цього питання розділилися.

Згідно з ч. 1 ст. 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII закони, інші акти або їхні окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їхню неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше, ніж день його ухвалення [122]. Виходить, що перерахунок і виплата недоодержаних грошових сум у цьому разі можлива тільки з моменту ухвалення КСУ рішення про неконституційність законів, що послужили підставою для таких невиплат, хоча неконституційний правовий акт міг діяти роками до визнання його неконституційним і нечинним.

Проілюструємо подібну ситуацію на такому прикладі. Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII змінено редакцію п. 20 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» і встановлення умов та порядку перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури було делеговано Кабінету Міністрів України. Органи ПФУ та адміністративні суди відмовляли в задоволенні вимог пенсіонерів у перерахунку пенсій, посилаючись на відсутність відповідної постанови КМУ. Нарешті Конституційний Суд України своїм рішенням від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019 визнав неконституційними та такими, що втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами. Отже, з 15 січня 2015 року до 13 грудня 2019 року з вини суб'єкта владних повноважень працівники прокуратури тривалий час не могли реалізувати своє права на перерахунок пенсії, чим було завдано значної матеріальної

шкоди пенсіонерам прокуратури. КСУ, керуючись ч. 2 ст. 152 Конституції України, указав, що відновлення їхнього права на перерахунок пенсії є можливим лише із дня втрати чинності відповідним правовим актом, тобто із дня ухвалення КСУ рішення про його неконституційність. Адміністративні суди, керуючись правовою позицією КСУ, стали відмовляти в перерахунку пенсії за час дії неконституційної норми закону до дати ухвалення рішення КСУ. Отже, позивачі не отримали належного судового захисту. Водночас діє положення ч. 3 ст. 152 Конституції України, згідно з яким матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Водночас жодних обмежень у часі не встановлено.

На наше переконання, момент визнання КСУ правового акта неконституційним (втрати ним чинності) та момент набрання законної сили рішенням КСУ – явища різного правового порядку, які треба розрізняти. Адже за логікою речей, якщо закон визнано неконституційним, він повинен визнаватися таким не з моменту ухвалення відповідного рішення КСУ, а з моменту набуття ним законної сили після його ухвалення. Обмежені чи скасовані неконституційним законом права та свободи підлягають поновленню за весь період дії неконституційного закону. Такий підхід повністю узгоджується із принципами міжнародного права, зокрема справедливості та верховенства права, і відповідає положенням ст. 3, 8, 22, 56 Конституції України. На жаль, практика Конституційного Суду України обрала інший напрямок.

На нашу думку, доцільно взяти компромісний варіант вирішення цієї проблеми. Втрату чинності неконституційним правовим актом вважати із дня ухвалення відповідного рішення Конституційним Судом України, а поновлення прав і відшкодування матеріальної та моральної шкоди в судовому порядку здійснювати за весь час дії неконституційного правового акта. Норму такого змісту бажано закріпити в Законі України «Про Конституційний Суд України» та процесуальних кодексах, що регулюють здійснення адміністративного, господарського чи цивільного судочинства.

Згідно з положеннями ч. 2 ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією

Конституцією межах і відповідно до законів України [31]. За змістом частин третьої та четвертої статті 6 КАС України звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина гарантується безпосередньо на підставі Конституції України [36].

У пункті 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 01.11.96 «Про застосування Конституції України» вказано, що оскільки Конституція України, як зазначено в її статті 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди під час розгляду конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з погляду його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватися на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй [159].

Також статтею 7 КАС України встановлено, що суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії [36]. Нагадаємо, що в пункті 1 частини 1 статті 5 КАС України закріплено право кожної особи звернутися до адміністративного суду за захистом.

Отже, у разі якщо особа вважає, що її права, свободи або законні інтереси порушені, зокрема внаслідок неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини, вона може звернутися до суду за захистом, а суд, зі свого боку, може розглянути справу безпосередньо на підставі Конституції України та в разі встановлення факту порушення захистити права та свободи такої особи за допомогою застосування норм Конституції України як норм прямої дії або визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їхній зміст (друге речення абзацу другого

підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016) [160].

Принцип верховенства права, закріплений у ст. 8 Конституції України, відіграє надзвичайно важливу, часом вирішальну роль під час здійснення правосуддя загалом та зокрема в адміністративному судочинстві України. Адміністративні суди під час вирішення спорів, зокрема, що стосуються адміністративних послуг, керуються принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 1 ст. 6 КАС України) [36].

Як свідчить судова практика, судді, зазвичай, посиляються на цей принцип у разі відступу від правових позицій ВСУ або за відсутності усталеної практики розгляду типових справ. Варто зауважити, що зміст принципу верховенства права повністю не розкритий у Конституції та законах України. Тому Конституційний Суд, Верховний Суд та всі інші суди в разі застосування принципу верховенства права посиляються на його тлумачення Європейським судом з прав людини. Названий принцип нерозривно пов'язаний із поняттями справедливості, етичними категоріями і має конкретні складові, про що вже йшлося в розділі 1 цієї роботи.

Прикладом реагування адміністративного суду на обмеження прав особи, подолання колізії правових норм і застосування Конституції як норм прямої дії може слугувати зразкова адміністративна справа № 360/3611/20. Суть її зводиться до такого. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII внесено зміну в пункт «б» статті 13 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення», якою підвищено вік виходу на пільгову пенсію за списком № 2, зокрема жінкам із 50 до 55 років. Законом України від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» аналогічну зміну внесено до пункту 2 частини другої статті 114 Закону України від 9 липня 2003 року № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Рішенням Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020 зазначену зміну до пункту «б» статті 13 Закону № 1788-XII визнано неконституційною і повернуто попередню редакцію, де пільгова пенсія призначалася з 50 років. Водночас редакція п. 2 ч. 2 ст. 114 не була предметом розгляду в порядку конституційного контролю і не зазнала змін, хоча вона передбачала вихід на пільгову пенсію жінок із 55 років. Унаслідок цього виникла колізія між названими нормами, що регулюють ті ж самі правовідносини.

Отже, починаючи із 23 січня 2020 року в Україні після названого рішення Конституційного Суду склалася ситуація, коли існують два закони, які одночасно регламентують правила призначення пенсій за списком № 2, а саме: пункт «б» статті 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» в редакції від 5 листопада 1991 року № 1788-XII, чинній до внесення змін Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213-VIII, та пункт 2 частини другої статті 114 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII.

На звернення жінок, які досягли 50 років, але яким не виповнилося 55, органи ПФУ стали відмовляти у призначенні пільгових пенсій, посиляючись на недосягнення ними пенсійного віку, передбаченого п. 2 ч. 2 ст. 114 Закону № 1058-IV. Почалися масові звернення заявників до адміністративних судів із вимогами скасувати рішення про відмову і призначити відповідні пенсії, посиляючись на рішення Конституційного Суду на підставі п. б ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» № 1788-XII, із 23 січня 2020 року (дати ухвалення КСУ рішення № 1-р/2020).

21 квітня 2020 року колегія суддів у складі Касаційного адміністративного суду як суду першої інстанції розглянула зразкову справу № 360/3611/20 за аналогічним позовом і ухвалила рішення на користь позивачки. Надаючи правову оцінку обставинам справи, КАС фактично використав логічний, систематичний та історичний способи тлумачення норм права. Зокрема на підставі системного аналізу правових норм, правової позиції Конституційного Суду України та практики

Європейського суду з прав людини суд дійшов висновку, що збільшення пенсійного віку для отримання пенсії на пільгових умовах для осіб, які відпрацювали в особливих умовах, набули на момент підвищення пенсійного віку необхідного стажу, який передбачав право на пільгову пенсію, є звуженням цього права. Крім того, суд дійшов висновку, що ідентична правова норма, яка міститься в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII, теж не відповідає Конституції України, а тому не підлягає застосуванню [161].

У контексті нашого дослідження буде доречним указати на правову позицію Конституційного Суду України, згідно з якою верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність (абзац другий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018).

Відповідно до змісту статті 8 Конституції України та в руслі практики Конституційного Суду України верховенство права потрібно розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю за використанням владних повноважень органами публічної влади і як правовий інструмент захисту прав людини від свавільних дій державної влади. Так, відповідно до абзацу першого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини рішення КСУ від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 одним із складників принципу верховенства права є юридична визначеність норми права, яка є головною умовою забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом. Розвиваючи це положення, Конституційний Суд України в абзаці шостому підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини свого рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020 указав, що юридична визначеність передбачає прагнення законодавця до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується в певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права [162].

До всього викладеного можна додати, що згідно із практикою ЄСПЛ припис не може розглядатися як право, якщо його не сформульовано з достатньою мірою чіткості, даючи громадянинові змогу регулювати свою поведінку. Громадянин повинен мати змогу (отримавши за потреби відповідну пораду) передбачити – до тієї міри, що є допустимою за конкретних обставин, – наслідки, що їх може спричинити конкретна дія [163]. У першому реченні § 46 Доповіді про правовладдя, схваленій Європейською комісією «За демократію через право» (Венеційська комісія) на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, указано, що юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачуваності ситуацій і правовідносин [164].

Висновки до розділу 3

Дослідження особливостей процесуального розсуду та застосування норм права під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг дозволило дійти таких висновків:

1. У контексті теми цієї дисертаційної роботи під дискреційними повноваженнями йдеться про право органу публічної влади обирати один із можливих і дозволених законом варіантів своєї поведінки (рішення та/або дії чи бездіяльності) у межах визначених законом із метою досягнення бажаних результатів, що не суперечать закону, суспільній моралі та здоровому глузду.

2. Критеріями правильного застосування дискреційних повноважень треба вважати дотримання вимог щодо відповідності адміністративних актів суб'єкта публічної влади принципу верховенства права, судовій практиці ЄСПЛ та ВС, стандартам прав людини, доцільності та суспільній моралі, розумному балансу між інтересами особи та суспільства.

3. На підставі наведених аргументів критерії процесуального розсуду можна поділити на два види: фактичні, тобто відповідність процесуальних дій (рішень) фактичним обставинам справи, і правові, тобто їхня відповідність нормам і принципам права, судовій практиці та судовому прецеденту.

4. Мета, яку ставить суб'єкт, використовуючи свої дискреційні повноваження, має вирішальне значення для оцінювання правомірності його дій.

5. Процесуальний розсуд під час вибору способів судового захисту прав суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг обмежений як фактичними, так і нормативними обставинами справи.

6. Аналіз судової практики застосування передбачених ч. 4 ст. 245 КАС України способів судового захисту під час вирішення спорів і виконання судових рішень у справах із надання адміністративних послуг дозволяє нам дійти висновку, що вибір і застосування способів захисту залежно від наявності чи відсутності у відповідача дискреційних повноважень (права діяти на свій розсуд) видається не виправданим з огляду на забезпечення прав людини та досягнення мети адміністративного

правосуддя. Тільки зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень ухвалити рішення на користь позивача гарантує належний захист від повторних безпідставних відмов і забезпечує реальне виконання судового рішення. У зв'язку з цим пропонується внести відповідні зміни до ст. 245 КАС України, виключивши з неї вказівку на дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень і надавши адміністративному суду право зобов'язати орган публічної влади ухвалити рішення на користь позивача, якщо ним дотримані всі умови і процедура звернення, а законних підстав для відмови судом не встановлено.

7. Для більш надійного захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг необхідно доповнити норми законів України «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративні послуги» положеннями про те, що в разі, коли вже розпочато адміністративне провадження (процедуру) за зверненням фізичної чи юридичної особи, то не допускається розгляд аналогічного звернення іншої особи до ухвалення остаточного рішення за першим у часі зверненням. Земельний кодекс України потрібно доповнити положенням, що забороняє внесення земельних ділянок сільськогосподарського призначення до переліку тих, що пропонуються до продажу або право оренди яких пропонується для продажу на аукціоні, (торгах), якщо щодо них розпочата адміністративна процедура приватизації.

8. У процесі вирішення судових спорів у сфері надання адміністративних послуг переважає застосування адміністративним судом систематичного та спеціально-юридичного способів тлумачення норм права, що впливає із специфіки предмета таких спорів.

9. Узагальнюючи вищезгадане, доходимо висновку, що мета тлумачення в цій категорії справ має триєдиний характер – надання правової оцінки (кваліфікація) обставин справи (правовідносин), застосування норм права та ухвалення на їхній підставі владного індивідуального судового рішення (акта) щодо предмета спору.

10. Необхідно законодавчо окреслити коло випадків та осіб, на яких можуть бути поширені обмеження розмірів соціальних виплат, з урахуванням положень ч. 3 ст. 22 Конституції України.

11. Доцільно доповнити ст. 3 КАС України, що має назву «Законодавство про адміністративне судочинство», частиною 5 такого змісту: «у разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів, якими обмежуються або скасовуються вже наявні права і свободи, під час вирішення судом адміністративних спорів не допускається звуження обсягу або скасування прав і свобод щодо осіб, яким вони були надані до набрання чинності новими законами. У таких випадках адміністративний суд повинен керуватися нормами Конституції України як нормами прямої дії».

12. Заборона застосування аналогії закону та аналогії права під час визначення адміністративним судом підстав, меж повноважень і способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування, установлена в другому реченні ч. 6 ст. 7 КАС України, є невиправданою, оскільки суперечить положенням ч. 2 ст. 19 Конституції України, що дозволяє дійти висновку про необхідність виключення цього речення з тексту названої норми.

13. Необхідно забезпечити повне поновлення порушених прав і відшкодування шкоди за весь час дії правового акта, визнаного неконституційним, а не із дня ухвалення відповідного рішення Конституційним Судом України, як це відбувається сьогодні. Для цього бажано закріпити відповідну норму в Законі України «Про Конституційний Суд України» та процесуальних кодексах, що регулюють здійснення в Україні адміністративного, господарського чи цивільного судочинства.

ВИСНОВКИ

Унаслідок дослідження особливостей судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг отримані такі висновки:

1. Категорію адміністративних послуг потрібно розглядати в широкому та вузькому її значеннях. У найбільш широкому значенні адміністративні послуги – це послуги, які публічно надають суб'єкти владних повноважень та інші уповноважені ними суб'єкти невизначеному колу фізичних і юридичних осіб на їхні індивідуальні звернення в порядку та на підставах, визначених законодавством. У вузькому значенні адміністративна послуга є результатом владної адміністративної діяльності у вигляді рішення / дії, що підтверджують чи спростовують набуття, зміну чи припинення юридичних фактів, необхідних суб'єкту звернення для реалізації в подальшому своїх суб'єктивних прав чи законних інтересів.

2. Адміністративна послуга є родовою категорією, яка охоплює публічні послуги, що надають суб'єкти владних повноважень у багатьох сферах суспільного життя, зокрема пенсійного забезпечення і соціального захисту.

3. За правовим наслідком надання адміністративних послуг їх можна поділити на дозвільні, реєстраційні, статусні та підтверджувальні. Водночас пенсійні послуги є різновидом адміністративних послуг, оскільки відповідають усім основним правовим ознакам останніх.

4. Підставами для звернення за судовим захистом є протиправна відмова або бездіяльність органу публічної влади в наданні адміністративної послуги. Найбільше судових спорів виникає у сферах земельних, дозвільних і пенсійних відносин. Простежується тенденція до збільшення кількості судових справ із спорів із призначення, перерахунку та виплати пенсій, що призводить до перевантаження суддів окружних адміністративних судів. Водночас майже всі спори вирішуються на користь суб'єктів звернення, що свідчить про масове порушення їхніх прав посадовими особами пенсійних органів. Тому існує нагальна необхідність запровадити окрему кримінальну відповідальність за протиправну відмову у призначенні, перерахунку та виплаті пенсії.

5. З метою розвантаження адміністративних судів і прискорення розгляду пенсійних спорів пропонується змінити їхню предметну підсудність: залишити в юрисдикції окружних адміністративних судів спори спеціальних суб'єктів, що витікають із відносин публічної служби, а всі інші віднести до підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів. Крім того, доцільно запровадити обов'язкове досудове адміністративне оскарження адміністративних актів у сфері надання адміністративних послуг.

6. Види та динаміка процесуальних функцій під час судового розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг залежить від стадії судового процесу. На стадії відкриття провадження у справі суд виконує контрольну, забезпечувальну та організаторську функції; на стадії розгляду справи по суті – пізнавальну та оціночну функції, що полягають у з'ясуванні обставин справи, дослідженні доказів та наданні їм правової оцінки, ухваленні та проголошенні судового рішення; на стадії перегляду судових рішень відповідні суди виконують організаторську та ревізійну функції; на завершальній стадії виконання судових рішень суд виконує організаційну, контрольну та каральну функції з метою забезпечення належного виконання судового рішення.

7. Функціональний аналіз розгляду адміністративним судом спорів у сфері надання адміністративних послуг дає підстави стверджувати про необхідність посилення контролюючої та каральної функцій суду. Зокрема він повинен мати право ініціювати притягнення до відповідальності посадових осіб суб'єкта владних повноважень, які порушили законні права особи, а також стягувати з нього пеню за кожний день протиправної затримки в розгляді звернення та штраф за протиправну відмову в наданні адміністративної послуги.

8. Судовий захист в адміністративному судочинстві може бути визначений як дії учасників судового процесу та самого суду, урегульовані нормами процесуального права, спрямовані на визнання та відновлення суб'єктивних прав, свобод чи інтересів особи, усунення перешкод і загроз їхньому використанню, а також на відшкодування шкоди, заподіяної особі внаслідок їхнього порушення. Зі свого боку, під способом судового захисту в адміністративному судочинстві йдеться про дію матеріального

змісту, що не суперечить закону і засадам суспільної моралі та надає можливість реально поновити (захистити) порушене або поставлене під загрозу суб'єктивне право, свободу чи інтерес особи в публічно-правовій сфері, у нашому випадку суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги.

9. Вибір способів судового захисту повинен ґрунтуватися на таких принципах, як комплексність, ефективність та економічність, а до критеріїв застосування способів судового захисту можна віднести належність і правомірність, інакше кажучи, спосіб судового захисту має бути належним і правомірним.

10. З метою полегшення доступу до правосуддя є доцільним звільнити позивачів у пенсійних справах від сплати судового збору і суттєво понизити його розмір в інших категоріях адміністративних справ у сфері надання адміністративних послуг, зокрема за перегляд судових рішень, а також збільшити строк звернення до суду за захистом порушених прав до одного року.

11. Особливості правової природи спорів у сфері надання адміністративних послуг не сприяють застосуванню процедур примирення (досудового врегулювання спору за участю судді або медіації), тому, як результат, на практиці вони майже не трапляються.

12. Особливості судового розгляду по суті спорів у сфері надання адміністративних послуг полягають у тому, що вони розглядаються за рідкісним винятком за правилами спрощеного позовного провадження (переважно в письмовому провадженні), водночас засоби доказування обмежуються письмовими доказами, а принципи змагальності та диспозитивності, рівності учасників судового процесу перед законом і судом, таємниці нарадчої кімнати фактично не витримуються.

13. Для зазначеної категорії справ також характерним є звужений обсяг прав учасників процесу на касаційне оскарження судового рішення, що не можна вважати виправданим із погляду забезпечення права на судовий захист, особливо у справах із питань пенсійного забезпечення.

14. Відшкодування витрат особі – суб'єкту звернення, на користь якого ухвалене судове рішення, повинно містити в собі не тільки судові, а й досудові його

витрати. Для цього пропонується внести відповідне доповнення до п. 10 ч. 3 ст. 2 КАС України.

15. Унаслідок проведеного дослідження встановлена доцільність введення майнової відповідальності посадових і службових осіб органів публічної влади за несвоєчасність передання на виконання органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, висновку про компенсацію відповідних сум коштів із бюджету у вигляді пені.

16. З метою подолання корупційних ризиків в адміністративному судочинстві запровадити спеціальний процесуальний механізм ревізійної перевірки Верховним Судом судових рішень, ухвалених апеляційною інстанцією, за заявою судді суду першої інстанції в разі його незгоди зі скасуванням чи зміною його рішення незалежно від наявності чи відсутності касаційних скарг із боку інших учасників процесу.

17. Для покращання судового захисту пенсіонерів потрібно зняти заборону на касаційне оскарження судових рішень у справах незначної складності та інших зі спорів щодо пенсійних виплат.

18. Межі застосування дискреційних повноважень повинні відповідати принципу верховенства права, судовій практиці ЄСПЛ та ВС, стандартам прав людини, доцільності та суспільній моралі, мати розумний баланс між інтересами особи та суспільства.

19. Критерії процесуального розсуду можна поділити на фактичні, тобто які відповідають фактичним обставинам справи, і правові, які відповідають нормам і принципам права, судовій практиці та судовому прецеденту.

20. Мета тлумачення в цій категорії справ має триєдиний характер – надання правової оцінки (кваліфікація) обставин справи (правовідносин), застосування норм права та ухвалення на їхній підставі владного індивідуального судового рішення (акта) щодо предмета спору.

21. Потрібно забезпечити повне поновлення порушених прав і відшкодування шкоди за весь час дії правового акта, визнаного неконституційним, а не із дня ухвалення відповідного рішення Конституційним Судом України, як це передбачено

чинним законодавством. Для цього необхідно закріпити відповідну норму в Законі України «Про Конституційний Суд України» та процесуальних кодексах.

22. Вивчення та аналіз судової практики розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг і застосування відповідних способів судового захисту виявило низку законодавчих недоліків, які пропонується виправити за допомогою внесення відповідних доповнень і змін у процесуальні норми КАС України, зокрема доповнити ч. 3 ст. 2 КАС України окремими принципами доступності правосуддя, справедливості та повного відшкодування моральної та майнової шкоди; закріпити у ст. 6 КАС України зміст принципу верховенства права у формулюванні пункту 41 Доповіді Венеціанської комісії від 4 квітня 2014 р. № 512/2009; доповнити КАС України процесуальним механізмом автоматичного відшкодування мінімальної моральної шкоди за згодою позивача в разі визнання судом протиправними дій, бездіяльності чи рішення суб'єкта владних повноважень у розмірі мінімальної заробітної плати, установлені законом станом на 1 січня поточного року, водночас факт завдання такої шкоди не потребує доказування: наявну систему способів судового захисту в адміністративному судочинстві під час розгляду спорів у сфері надання адміністративних послуг, передбачену ст. 5, 245, доповнити новим способом – зобов'язанням суб'єкта владних повноважень внести відповідні доповнення до чинного правового акта; беручи до уваги важливість дотримання принципу таємниці нарадчої кімнати в процесі ухвалення судових рішень у справах про надання адміністративних послуг, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження, доповнити ст. 228 КАС України частиною 4, у якій вказати, що судові рішення може бути ухвалені в кабінеті судді без виходу до нарадчої кімнати, але з дотриманням положень, викладених у цій статті кодексу щодо таємниці нарадчої кімнати. У судовому рішенні (ухвалі, постанові) вказується час початку і закінчення його ухвалення судом; закріпити процесуальну новелу, що в разі встановлення Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, іншого правового акта чи їхнього окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, адміністративний суд, що ухвалив остаточне рішення у справі, автоматично здійснює його перегляд у зв'язку з

виключною обставиною протягом тридцяти днів із дня офіційного оприлюднення відповідного рішення Конституційного Суду України незалежно від заяви учасника справи; доповнити ст. 3 КАС України частиною 5 такого змісту: «у разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів, якими обмежуються або скасовуються вже наявні права і свободи, під час вирішення судом адміністративних спорів не допускається звуження обсягу або скасування прав і свобод щодо осіб, яким вони були надані до набрання чинності новими законами. У таких випадках адміністративний суд повинен керуватися нормами Конституції України як нормами прямої дії»; скасувати заборону застосування аналогії закону чи права для визначення підстав, меж повноважень і способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування, установлену в другому реченні ч. 6 ст. 7 КАС України, оскільки вона суперечить положенням ч. 2 ст. 19 Конституції України, за допомогою видалення цього речення з тексту названої норми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/do-kincyua-2020-roku-kilkist-snapiv-v-ukrayini-zroste-majzhe-vdvichi-denis-shmigal> (дата звернення: 15.01.2021).
2. Портал реформи адміністративних послуг. URL: <https://snap.in.ua/> (дата звернення: 15.01.2021).
3. Статистика ЦНАП за 2020 рік. Центр надання адміністративних послуг м. Києва. URL: <https://kyivsnap.gov.ua/News/Details/0d21126c-8ba6-4bdc-acbe-e10aa8b8ddef> (дата звернення: 15.01.2021).
4. Результати моніторингу мережі Центрів. URL: <https://center.diiia.gov.ua/rezultati-monitoringu-merezi-centriv-2> (дата звернення: 12.12.2021).
5. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://www.vugledar-rada.gov.ua/index.php/gromadyanam-mista/289-tsentri-nadannya-adminposlug-tsnap/6263-edinij-derzhavnij-portal-administrativnikh-poslug> (дата звернення: 15.01.2021).
6. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80> (дата звернення: 15.01.2021).
7. Словник української мови. Київ : Наукова думка, 1976. Том 7. 723 с. С. 341.
8. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/436-15#Text> (дата звернення: 15.01.2021).
9. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1023-12#Text> (дата звернення: 15.01.2021).
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/435-15#Text> (дата звернення: 15.01.2021).

11. Циганов О. Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 111–114.

12. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : автореферат дис.... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 23 с.

13. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. 1-ше видання. Київ : Головна редакція УРЕ, 1974. 775 с.

14. Словник української мови. Київ : Наукова думка, 1977. Том VIII. 927 с.

15. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 15.01.2021).

16. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n25> (дата звернення: 15.01.2021).

17. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5203-17#Text> (дата звернення: 10.02.2021).

18. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням КМУ від 15 лютого 2006 року № 90р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277762> (дата звернення: 10.02.2021).

19. Осіпова О. Правовідносини з надання адміністративних послуг: особливості змісту, види та наслідки порушень. *Юридичний вісник*. 2021. № 2. С. 125–132.

20. Про соціальні послуги : Закон України від 7 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (дата звернення: 10.02.2021).

21. Можечук Л. В. Правова природа та особливості пенсійних правовідносин України в умовах реформування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 270–275.

22. Осіпова О. О. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту в контексті предмету адміністративних спорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 65. С. 248–252.

23. Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», затверджений Постановою правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 № 22-1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05#Text> (дата звернення: 10.02.2021).

24. Пенсійна система : підручник / за ред. В. І. Грушка. Київ : Університет економіки та права «Крок», 2017. 368 с.

25. Шумило М. М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2016. 43 с.

26. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.02.2021).

27. Макаренко П. Пенсійні послуги в ЦНАП: чому потрібні, але важко заходять? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13095> (дата звернення: 10.02.2022).

28. Кузьменко О. Феномен адміністративного процесу та адміністративної процедури. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 4. С. 46–55.

29. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.

30. Алексеев С. С. Общая теория права : в двух томах. Москва : Юрид. лит., 1982. Т. II. 360 с.

31. Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2021).

32. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2021).

33. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2073-20#Text> (дата звернення: 10.08.2022).

34. Звіт № 1-а судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2020 рік. URL: https://court.gov.ua/insh/sudova_statystyka/rik_2020 (дата звернення: 10.02.2021).

35. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2020 році. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/ogl_2020.pdf (дата звернення: 10.02.2021).

36. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2747-15> (дата звернення: 20.02.2022).

37. Ткаченко О. Є. Поняття і завдання адміністративного судочинства в Україні. *Вісник господарського судочинства*. 2011. № 1. С. 118–125.

38. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

39. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. Москва : Наука, 1970. 162 с.

40. Шишкін В. Завдання адміністративного судочинства. *Право України*. 2005. № 11. С. 11–14.

41. Осіпова О. О. Завдання захисту прав суб'єктів звернень за отриманням адміністративних послуг в судовому адміністративному провадженні. *Модернізація законодавства та правозастосування: вимоги часу* : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». Київ. 6 грудня 2018 року. Тези наукових доповідей. Київ : АртЕк, 2018. С. 99–101.

42. Ковалів М. В. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. № 810. С. 28–32.

43. Осіпова О. О. Система та динаміка функцій адміністративного судочинства під час розгляду спорів з надання адміністративних послуг. *Правові горизонти*. 2019. № 14. С. 115–119.

44. Словник української мови : в 11 томах. Том десятий. Т – Ф. Київ : Наукова думка, 1979. 658 с.

45. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Изд. 10-е, стереотип / под ред. проф. Н. Ю. Шведовой. Москва : Сов. энциклопедия, 1973. 846 с.
46. Словарь иностранных слов. 12-е изд., стереотип. Москва : Рус. яз., 1985. 608 с.
47. Радко Т. Н., Толстик В. А. Категория «функция права в юридической науке». Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие. Москва, 1998. 944 с.
48. Щавінський В. Р. Основні риси та функції адміністративної юстиції. *Часопис Київського університету права*. 2013/3. С. 130–134.
49. Гуржій Т. О. Система функцій адміністративно-процесуального права України. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 2 (1). С. 124–129.
50. Ківалов С. В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Др'омін (заст. голов. ред.), Ю. П. Алєнін [та ін.] ; МОН України, НУ «ОЮА»*. Одеса : Юрид. л-ра, 2014. Вип. 71. С. 7–19.
51. Адміністративне процесуальне право : навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.
52. Осіпова О. О. Особливості реалізації принципів адміністративного судочинства під час розгляду спорів із надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 275–281.
53. Капля О. М. Принципи адміністративного судочинства України: теорія та практика реалізації : автореф. дис... докт. юрид. наук. Київ, 2018. 35 с.
54. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком інтер, 1998. 208 с.
55. Бондарчук С. А. Принципи адміністративного судочинства України : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Харків, 2011. 19 с.

56. Тимченко Г. П. Принципи цивільного та адміністративного судочинства в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ. 2012. 39 с.

57. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ, 2006. 576 с.

58. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.

59. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *ВРУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n1391> (дата звернення: 20.02.2022).

60. Сергейчук О. Проблеми вдосконалення законодавчих основ захисту прав людини і громадянина органами адміністративної юстиції. *Вісник Вищого господарського суду України*. 2009. № 2. С. 31–42.

61. Словник української мови. Київ : Наукова думка, 1971. Том другий. 550 с.

62. Осіпова О. О. Процесуальні гарантії судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг : *матеріали XIX Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції»*. Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків : ФОП «Бровін О. В.», 2019. С. 201–204.

63. Юридична енциклопедія : в 6 томах. Том п'ятий. П – С / ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. 736 с.

64. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011. Справа № 1-29/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11#Text> (дата звернення: 20.12.2021).

65. Зельдіна О. Р., Хрімлі О. Г. Судовий захист прав суб'єктів підприємництва: теоретичні і практичні аспекти. URL: <https://baas.gov.ua/ua/proekty/articles/h/1139-sudovij-zakhist-prav-sub-ektiv-pidpriemnitstva-teoretichni-i-praktichni-aspekti.html> (дата звернення: 15.03.2021).

66. Лук'янець Д. Принципи адміністративного правозастосування. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : збірник наукових праць. Київ, 2003. 322 с.

67. Словник української мови : в 11 томах. Київ : Наукова думка, 1972. Том третій. 744 с.

68. Ніколаєнко Я. М. Поняття та зміст права на судовий захист: сучасний погляд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 8. С. 48–50.

69. Осіпова О. О. Процесуальні засоби судового захисту порушених прав у справах про надання адміністративних послуг. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2021. № 1. С. 51–56.

70. Словник української мови : в 11 томах. Київ : Наукова думка, 1972. Том дев'ятий. 916 с.

71. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: Теорія, практика : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. В. М. Бевзенка ; пер. з нім. і адапт. Г. В. Рижкова. Київ : Дакор, 2020. 1346 с.

72. Про способи захисту права у публічно-правових відносинах. Прес-служба Сьомого апеляційного адміністративного суду. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/pro-sposobi-zahistu-prava-u-publichnopravovih-vidnosinah.html> (дата звернення: 22.12.2021).

73. Справа № 925/1265/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76474144> (дата звернення: 25.12.2021).

74. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 4 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 20.12.2021).

75. Рада Європи. Європейський суд з прав людини: Справа «Афанасьєв проти України» (заява № 38722/02). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_239#Text (дата звернення: 25.12.2021).

76. Рішення Верховного Суду України від 16 вересня 2015 року: Єдиний державний реєстр судових рішень. Справа № 21-1465a15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 15.03.2021).

77. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page> (дата звернення: 30.04.2021).

78. Кравчук В. М. Підстави відшкодування моральної шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень. *Lviv Polytechnic National University Institutional Repository*. 2016. С. 34–38. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/37234/1/7_34-38.pdf/page (дата звернення: 30.04.2021).

79. Осіпова О. О. Особливості відшкодування моральної шкоди в порядку адміністративного судочинства у справах про надання адміністративних послуг. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції студентів та молодих учених (м. Суми, 17 травня 2019 р.). Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2019. С. 260–262.

80. Губська О. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1050270/> (дата звернення: 21.02.2022).

81. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 11 лютого 2020 року у справі № 0940/2394/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87902555> (дата звернення: 25.12.2021).

82. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 24 червня 2021 року у справі № 560/3160/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97881204> (дата звернення: 20.01.2022).

83. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 10 вересня 2020 у справі № 806/965/17. Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91445072> (дата звернення: 15.12.2021).

84. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19 березня 2019 року у справі № 345/3526/16-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80583270> (дата звернення: 25.01.2022).

85. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 8 листопада 2019 року у справі № 227/3208/16-а). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85493072>. Єдиний державний реєстр судових рішень (дата звернення: 25.01.2022).

86. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 2 квітня 2019 року у справі № 423/2221/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80900577> (дата звернення: 25.01.2022).

87. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 25 березня 2020 року у справі № 377/201/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88431038> (дата звернення: 25.01.2022).

88. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 3 грудня 2019 року у справі № 520/6869/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86065422> (дата звернення: 25.01.2022).

89. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 12 травня 2020 р. у справі № 200/2487/20-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89157400> (дата звернення: 25.01.2022).

90. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 05.07.2021 у справі № 480/1107/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98143146> (дата звернення: 15.01.2022).

91. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 22 травня 2020 року № 520/5106/2020/. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89388561> (дата звернення: 20.01.2022).

92. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 2 липня 2020 року у справі № 825/2228/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90155000> (дата звернення: 21.01.2022).

93. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 19 травня 2021 року у справі № 520/7074/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97001972> (дата звернення: 21.01.2022).

94. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 24.12.2019 у справі № 823/59/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86635618> (дата звернення: 25.01.2022).

95. Постанова Верховного Суду України від 11 квітня 2017 року у справі № 806/2208/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73397635> (дата звернення: 20.12.2021).

96. Постанова Великої палати Верховного Суду від 6 листопада 2019 року у справі № 509/1350/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85679209> (дата звернення: 10.01.2022).

97. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 24.12.2019 у справі № 823/59/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86635618> (дата звернення: 25.01.2022).

98. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 20 травня 2021 року у справі № 804/2631/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97074996> (дата звернення: 25.01.2022).

99. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 31 жовтня 2019 року у справі № 480/3160/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85301264> (дата звернення: 25.12.2021).

100. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3674-17#Text> (дата звернення: 05.05.2021).

101. Рішення Європейського суду з прав людини від 19 червня 2001 року у справі «Креуз проти Польщі». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_030#Text (дата звернення: 05.05.2021).

102. Рекомендація Комітету міністрів державам – членам Ради Європи стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя № R(81)7 від 14.05.81. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_133 (дата звернення: 05.05.2021).

103. Бурий В. О. Конституційні засади нормативного регулювання судового збору в Україні. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2020. Том 6. С. 12–17.

104. Колосов Р. В. Тариф на правосуддя або правосуддя для обраних (науково-практичний коментар Закону України «Про судовий збір»). *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 9–10. С. 94–100.

105. Сакара Н. Ю. Про правову природу судового збору. *Проблеми законності*. 2016. № 132. С. 135–146.

106. Устюшенко С. Е. Поняття та функції судового збору в цивільному процесі. *Право та суспільство*. 2019. № 3. С. 129–133.

107. Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2019 рік. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/analit_tabl_19 (дата звернення: 28.04.2020).

108. Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2020 рік. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/tabli_2020 (дата звернення: 10.12.2021).

109. Звіт окружних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2021 рік. Форма 1-оас. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/IV_kvartal_21 (дата звернення: 10.08.2022).

110. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2020 році. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/ogl_2020.pdf (дата звернення: 10.08.2022).

111. Осіпова О. О. Досудове врегулювання спорів з надання адміністративних послуг. *Право і держава в період криз: ризики та можливості* : збірник матеріалі Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». м. Київ, 29 квітня 2020 року. Тези наукових доповідей. Київ. С. 43–46.

112. Судова влада України. Судова статистика. Звітність. 2020 та 2021 роки. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/ (дата звернення: 10.08.2022).

113. Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1875-20#Text> (дата звернення: 15.12.2021).

114. Цуркан О. Зарубіжний досвід та перспективи запровадження інституту альтернативного вирішення адміністративних спорів в Україні. *Вісник ВАСУ*. 2017. № 1–2. С. 50–63.

115. Осіпова О. О. Особливості забезпечення позову у справах про надання адміністративних послуг. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції : у 2 ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 року). Суми : Сумський державний університет. 2020. Ч. 2. С. 242–245.

116. Сьоміна В. А. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2007. Вип. 13. С. 105–111.

117. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. Київ, 2006. 180 с.

118. Гордєєв В. Встановлення юридичних фактів адміністративним судом. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів*. 2014. № 4. С. 14–18.

119. Шевцова Н. Застосування принципів офіційності та диспозитивності в адміністративному судочинстві під час вирішення податкових спорів. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 3. С. 43–46.

120. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

121. Осіпова О. О. Відшкодування витрат у позасудовій процедурі адміністративного оскарження. *Правова реальність у трансформаційних умовах розвитку сучасної держави* : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». Київ. 28 лютого 2018 року. Тези наукових доповідей. Київ : Центр учбової літератури, 2018. С. 70–73.

122. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 15.12.2021).

123. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19.02.2021 у справі № 808/1628/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95010526> (дата звернення: 15.12.2021).

124. Константий О. В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів : монографія. Київ : Істина, 2015. 544 с.

125. Ігонін Руслан. Виконання судових рішень як складова адміністративного процесу. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 11. С. 161–164.

126. Хотинська О. З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : дис.. ...канд.. юрид. наук. Київ, 2006. 195 с.

127. Тертышников В. И. Гражданский процесс : курс лекций. Харьков : Консум, 2001. 240 с.

128. Рішення Касаційного адміністративного суду Верховного Суду про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі від 03.05.2018 у справі № 805/402/18. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/zr_rish_805_402_18 (дата звернення: 15.12.2021).

129. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 15.12.2021).

130. Осіпова О. О. Кримінальна відповідальність за неправомірну відмову у призначенні, перерахунку чи виплаті пенсій. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку*. Міжнародна науково-практична конференція. Харків. 6–7 серпня 2021 року. Східноукраїнська наукова юридична організація. Харків, 2021. 88 с. С. 74–76.

131. Авер'янов В. Б. Дискреційна влада. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998. Т. 2: Д – Й. 744 с.

132. Закурін М. К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв. *Вісник господарського судочинства*. № 4/2009. С. 17–24.

133. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. Москва : Юрид. л-ра, 1979. 378 с.

134. Грінь А. А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України : дис.... канд.. юрид. наук (доктора філософії). Київ, 2019. 256 с.

135. Recommendation No. R(80)2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. 11 March 1980. URL: www.ptejteseknihovny.cz/...rady...80-2.../attachment1 (Viewed on September 21, 2021).

136. Перепелюк В. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018 (дата звернення: 21.01.2022).

137. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264#pos=351;-55 (дата обращения: 25.09.2021).

138. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 24 грудня 2020 року у справі № 802/1286/18-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93829272> (дата звернення: 20.01.2022).

139. Осіпова Олена. Підстави, межі та критерії застосування розсуду (дискреції) і вибір оптимального способу судового захисту. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 5 (33). Vol. 3. P. 181–186.

140. Константин О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук. Національний юридичний університет України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 415 с.

141. Ткач Г. Й. Забезпечення прав громадян в процесі реалізації дискреційних повноважень публічної адміністрації. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/18190/%C3> (дата звернення: 25.01.2022).

142. Мельник Г. П. Підстави судового розсуду. *Наукові записки. Том 103: Юридичні науки*. Київ, 2010. С. 44–46.

143. Кравчук М. А. Історико-правові аспекти судового розсуду (дискреції). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 33. Том 1. С. 21–24.

144. Смокович М. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в аспекті обрання способу захисту порушеного права особи. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2015. № 4. С. 3–14.

145. Словник української мови : в 11 томах. Київ : Наукова думка, 1973. Том четвертий. 840 с.

146. Лагода О. Адміністративний розсуд та межі його застосування. *Право України*. 2006. № 12. С. 109–113.

147. Meng Tang. Ability and Inability of a Judge: *Boundary for Balancing of Interests Asian Social Science* Vol. 7, No. 12; December 2011, p. 36–42. DOI:10.5539/ass.v7n12p36.

148. Антошкіна В. Способи тлумачення права та їхня роль у правозастосовній практиці. *Підприємництво, господарство і право*. № 5/2020. С. 181–186.

149. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

150. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 21.12.2021 у справі № 580/5962/20. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat/palata_580_5962_20 (дата звернення: 25.02.2022).

151. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text> (дата звернення: 10.02.2022).

152. Рішення Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 року №805/402/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76945461> (дата звернення: 12.02.2022).

153. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року у справі № 520/15025/16-а. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/87951282> (дата звернення: 20.02.2022).

154. Бедрій М. М., Сирко М. В. Правовий прецедент і судова практика в системі джерел адміністративного права України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2016. № 3 (61). С. 75–79.

155. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Львів : Край, 2008. 224 с.

156. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології. Київ : Юридична думка, 2008. 336 с.

157. Курило В., Панталієнко П. Судовий прецедент у правовій системі України: окремі аспекти практики реалізації. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/1. С. 100–104.

158. Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 20.02.2022).

159. Про застосування Конституції України : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.96 № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text> (дата звернення: 25.02.2022).

160. Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text> (дата звернення: 25.02.2022).

161. Рішення Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 21 квітня 2021 року у справі № 360/3611/20. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/96463469> (дата звернення: 20.02.2022).

162. Рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-20#Text> (дата звернення: 26.02.2022).

163. Рішення у справі «The Sunday Times v. The United Kingdom (№ 1)» від 26 квітня 1979 року (заява № 6538/74, § 490). URL: <https://cedem.org.ua/library/sprava-sandi-tajms-protu-spoluchenogo-korolivstva-2/> (дата звернення: 26.02.2022).

164. Доповідь про правовладдя. Ухвалено Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). С. 29. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr) (дата звернення: 20.02.2022).

ДОДАТОК А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Осіпова О. О. Система та динаміка функцій адміністративного судочинства під час розгляду спорів з надання адміністративних послуг. *Правові горизонти*. 2019. № 14. С. 115–119.

2. Осіпова О. О. Особливості реалізації принципів адміністративного судочинства під час розгляду спорів із надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 275–281.

3. Осіпова Олена. Підстави, межі та критерії застосування розсуду (дискреції) і вибір оптимального способу судового захисту. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 5 (33). Vol. 3. P. 181–186.

4. Осіпова О. О. Процесуальні засоби судового захисту порушених прав у справах про надання адміністративних послуг. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2021. № 1. С. 51–56.

5. Осіпова О. Правовідносини з надання адміністративних послуг: особливості змісту, види та наслідки порушень. *Юридичний вісник*. 2021. № 2. С. 125–132.

6. Осіпова О. О. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту в контексті предмету адміністративних спорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 65. С. 248–252.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Осіпова О. О. Відшкодування витрат у позасудовій процедурі адміністративного оскарження. *Правова реальність у трансформаційних умовах розвитку сучасної держави* : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». Київ. 28 лютого 2018 року. Тези наукових доповідей. Київ : Центр учбової літератури, 2018. С. 70–73.

8. Осіпова О. О. Завдання захисту прав суб'єктів звернень за отриманням адміністративних послуг в судовому адміністративному провадженні. Модернізація законодавства та правозастосування: вимоги часу : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція». Київ. 6 грудня 2018 року. Тези наукових доповідей. Київ : АртЕк, 2018. С. 99–101.

9. Осіпова О. О. Процесуальні гарантії судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг. *Матеріали XIX Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (м. Харків, 30 березня 2019 р.)*. Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків : ФОП «Бровін О. В.», 2019. С. 201–204.

10. Осіпова О. О. Особливості відшкодування моральної шкоди в порядку адміністративного судочинства у справах про надання адміністративних послуг. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції студентів та молодих учених (м. Суми, 17 травня 2019 р.). Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2019. С. 260–262.

11. Осіпова О. О. Досудове врегулювання спорів з надання адміністративних послуг». *Право і держава в період криз: ризики та можливості* : збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 29 квітня 2020 року. Тези наукових доповідей. С. 43–46.

12. Осіпова О. О. Особливості забезпечення позову у справах про надання адміністративних послуг. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції : у 2 ч. (м. Суми, 21–22 травня 2020 року) / редкол.: А. М. Куліш, О. М. Резнік. Суми : Сумський державний університет, 2020. Ч. 2. С. 242–245.

13. Осіпова О. О. Кримінальна відповідальність за неправомірну відмову у призначенні, перерахунку чи виплаті пенсій. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку*. Міжнародна науково-практична конференція. Харків. 6–7 серпня 2021 року. Східноукраїнська наукова юридична організація. Харків, 2021. 88 с. С. 77–79.

ДОДАТОК Б

Порівняльна таблиця результатів розгляду місцевими судами справ деяких категорій у порядку адміністративного судочинства за 2019–2021 роки

№ рядка	Розглянуто справ			З ухваленням рішення			Задоволено		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
категорія справи	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
15	684	570	467	582	522	430	477	462	371
37	471	330	213	306	229	162	181	139	103
38	2914	3428	2599	2432	2914	2133	1663	1 914	1425
58	11468	13566	11595	9260	11836	10131	7086	9661	7666
59	3391	2804	1707	2773	2293	1389	1910	1530	916
60	6412	9699	8911	5502	8784	7997	4508	7540	6190
61	3464	5039	3709	3075	4604	3435	2590	4141	2528
63	1272	694	533	663	444	353	426	301	232
104	42090	52059	162362	40440	50787	156826	35122	46525	148920
110	39009	49307	156722	37613	48113	151370	32928	44212	143834

Порядковий номер рядка звіту та назва категорії справ

15 – щодо реєстрації актів цивільного стану, крім актів громадянства;

37 – із приводу державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців;

38 – із приводу дозвільної системи, ліцензування, контролю, стандартів у сфері господарської діяльності;

58 – із приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування;

59 – у сфері містобудування, архітектурної діяльності;

60 – у сфері землеустрою, державної експертизи землепорядної документації, регулювання земельних відносин;

61 – у сфері розпорядження земельними ділянками;

63 – у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обмежень;

104 – призначення, перерахунку та здійснення страхових виплат;

110 – у сфері загального обов'язкового державного пенсійного страхування.

Примітка. Дані взяті з щорічних звітів форми 1-а про результати розгляду справ в порядку адміністративного судочинства (https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/).

ДОДАТОК В

Лист-відповідь голови Комітету Верховної Ради України
з питань правової політикиПаперова копія
електронного документа

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

Судді Сумського окружного
адміністративного суду
ОСІПОВІЙ О.О.
вул. Ковпака, 35, кв. 127,
м. Суми, 40031

Шановна Олено Олександрівно!

У Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики розглянуто Ваш лист з пропозиціями внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо розгляду справ з пенсійних виплат.

Висловлюємо вдячність за роботу, яка проведена Вами в напрямку дослідження порушеного питання, а також напрацювання відповідних змін до законодавства України та повідомляємо, що Ваші пропозиції надано членам Комітету – суб'єктам законодавчої ініціативи, для ознайомлення та по можливості врахування у законотворчій діяльності.

З повагою

Голова Комітету

А.Є. КОСТІН

ЗГІДНО З ОРИГІНАЛОМ
Керівник секретаріату Комітету
Верховної Ради України
з питань правової політики

03.12.2021 (дата) (підпис) Костин А.Є. (ПІБ)



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Костін Андрій Євгенович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000053E22E0027179400
Дійсний до: 28.04.2023 0:00:00Апарат Верховної Ради України
№ 04-26/18-2021/376684 від 03.12.2021

745066

ДОДАТОК Г

**Довідка голови Сумського окружного адміністративного суду
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
у практичну діяльність суду**



СУМСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД
вул. Герасима Кондратьєва, 159, м. Суми, 40021, тел.(факс): +38(0542)60-82-75
E-mail: inbox@adm.su.court.gov.ua Код ЄДРПОУ 35907252

17 жовтня 2022 року № 1

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
третього рівня вищої освіти
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
Осіпової Олени Олександрівни
«Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням
адміністративних послуг»,
поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі
спеціальності 081 – Право
у практичній діяльності**

Даною довідкою засвідчую, що результати дисертаційного дослідження Осіпової Олени Олександрівни на тему «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 – Право, використовуються у практичній діяльності Сумського окружного адміністративного суду.

Зокрема при:

- а) розробці пропозицій щодо вдосконалення Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Кримінального кодексу України, Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про судовий збір», «Про Конституційний Суд України»;
- б) узагальненні судової практики Сумського окружного адміністративного суду у справах зі спорів щодо надання адміністративних послуг;
- в) взаємодії та здійсненні обміну інформації з органами державної влади і органами місцевого самоврядування;

г) здійсненні розгляду звернень громадян та юридичних осіб з питань, пов'язаних з діяльністю Сумського окружного адміністративного суду у справах вказаної категорії;

е) формуванні інформаційної політики Сумського окружного адміністративного суду та висвітлення роботи суду з пенсійних та соціальних спорів;

є) здійсненні контролю за дотриманням вимог законодавства і виконанням службових та посадових обов'язків у суб'єктах надання адміністративних послуг;

ж) організації начальних занять для студентів та працівників апарату суду.

Вважаю, що дисертація Осіпової Олени Олександрівни на тему «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг» є завершеною науковою роботою, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати щодо особливостей судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг.

Голова
Сумського окружного
адміністративного суду



Сергій ВОЛОВИК

Додаток Г
Акт Сумського державного університету
про впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову
діяльність

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет



ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з наукової роботи
Сумського державного університету
А.М. Черноус
«___» _____ 2022 р.

АКТ
про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного
дослідження Осіпової Олени Олександрівни на тему
«Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням
адміністративних послуг»
на здобуття наукового ступеня
доктора філософії за спеціальністю 081 - Право

Комісія у складі:

Голова – д.ю.н., професор, директор ННІ права Куліш А.М.

Члени комісії:

– к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Колеснікова М.В.

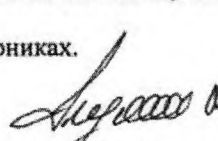
– к.ю.н., старший викладач кафедри АГПФЕБ Миргород-Карпова В.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Осіпової Олени Олександрівни на тему «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг» та їх впровадження у наукову діяльність.

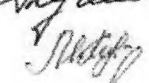
Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Осіпової О.О. дисертаційного дослідження на тему: «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг» отримані на основі ґрунтовного аналізу та визначення особливостей судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів в сучасних умовах трансформації нагляду і контролю щодо забезпечення економічної безпеки України» (реєстраційний номер 55.15.02-22/24.3Ф-01), яка розробляється в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.


Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії

 А.М. Куліш

Члени комісії

 М.В. Колеснікова

 В.В. Миргород-Карпова

Додаток Д
Акт Сумського державного університету
про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження

Міністерство освіти і науки України

Сумський державний університет



ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор

Сумського державного університету

В.Д. Карпуша

«___» _____ 2022 р.

АКТ

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження
Осіпової Олени Олександрівни «Особливості судового захисту прав суб'єктів
звернення за отриманням адміністративних послуг» на здобуття наукового ступеня
доктора філософії за спеціальністю 081 – Право

Комісія у складі:

Голова – д.ю.н., професор, директор ННІ права Куліш А.М.

Члени комісії – к.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ Шлапко Т.В.

– к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Руденко Л.Д.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Осіпової Олени Олександрівни на тему «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг» і їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Органи публічної влади та інститути громадянського суспільства» кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету.

Висновок: комісія вважає, що результати дослідження Осіпової Олени Олександрівни на тему «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг» отримані на основі ґрунтовного аналізу та визначення особливостей судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг, мають комплексний характер та використовуються при проведенні лекцій, семінарських і практичних занять кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Органи публічної влади та інститути громадянського суспільства».

Акт виконаний у 2-х примірниках

Голова комісії

А.М. Куліш

Члени комісії

Т.В. Шлапко

Л.Д. Руденко