

УДК 342.9

**Жукова Є.О.,**

аспірант Інституту права ім. князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом,

суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВУ ПРИНЦИПУ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЇ ПІД ЧАС СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ**

*У статті досліджено засоби реалізації принципу процесуальної економії у різних інститутах адміністративного судочинства під час судового розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Проаналізовано проблемні питання судового розгляду адміністративних справ судом першої інстанції. Обґрунтовано напрями вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства в контексті реалізації принципу процесуальної економії.*

*Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, письмове провадження, принцип процесуальної економії, адміністративно-процесуальне законодавство.*

*В статье исследуются способы реализации принципа процессуальной экономии в разных институтах административного судопроизводства во время судебного рассмотрения и разрешения публично-правовых споров. Проанализированы проблемные вопросы судебного рассмотрения административных дел судом первой инстанции. Обоснованы направления усовершенствования административно-процесуального законодательства в контексте реализации принципа процессуальной экономии.*

*Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, письменное производство, принцип процессуальной экономии, административно-процесуальное законодательство.*

*In article the ways of realization of principle of procedural economy are researched in the different institutes of administrative legal proceedings during the judicial consideration and adjudication of the public disputes. The problem questions of judicial consideration of the administrative cases by court of the first instance are analyzed. Directions of improvement of administrative procedural legislation are grounded in the context of realization of the principle of procedural economy.*

*Key words: administrative legal proceedings administrative court, written proceedings, principle of procedural economy, administrative procedural legislation.*

**Актуальність проблематики.** Забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб від протиправних посягань, особливо з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів діяльності будь-якої демократичної, правової держави. З позиції соціальних потреб та інтересів правильне і своєчасне вирішення адміністративної справи судом першої інстанції – це найбільш ефективний варіант захисту прав. Забезпечення якісного та оперативного розгляду адміністративної справи з мінімальними витратами часу та коштів учасників процесу є змістом принципу процесуальної економії адміністративного судочинства. Як принцип, процесуальна економія визначає не лише шлях побудови адміністративного судочинства, а й напрям діяльності його учасників, які у своїй діяльності повинні дотримуватись її вимог на всіх стадіях адміністративного процесу.

**Ступінь наукової розробки.** Загальні та окремі питання порядку розгляду адміністративної справи судом першої інстанції досліджувалися багатьма вченими, серед яких варто назвати В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, Ю.П. Битяка, С.А. Бондарчук, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, Р.О. Куйбиду, В.І. Шишкіна [1 - 4] тощо. Однак, попре значну увагу дослідників до означеної проблематики, ряд теоретичних та

практичних аспектів судового розгляду та вирішення адміністративної справи по суті, зокрема, в контексті реалізації принципу процесуальної економії адміністративного судочинства, ще потребують наукового доопрацювання та уточнення.

**Метою статті** є аналіз проблемних питань судового розгляду й вирішення публічно-правових спорів та вироблення пропозицій щодо удосконалення правового забезпечення досліджуваної сфери відносин в контексті реалізації принципу процесуальної економії адміністративного судочинства.

**Виклад матеріалу.** Серед принципів адміністративного судочинства принцип процесуальної економії відповідає завданням зміцнення законності в публічно-правовій сфері, спрямований на оперативний та ефективний розгляд адміністративних справ судом. Він входить до системи принципів адміністративного судочинства, існує у тісному взаємозв'язку з іншими процесуальними принципами, доповнює і розкриває їх зміст. Значення принципу процесуальної економії полягає у тому, щоб при вирішенні справи в адміністративному суді найбільш повно, доцільно та своєчасно використовувати всі встановлені законом засоби для правильного й швидкого вирішення спору та усунення недоліків в публічно-правових відносинах, які виявлені при розгляді справи. Принцип процесуальної економії спрямований на реалізацію завдань адміністративного судочинства, відбиває спеціалізацію та направленість адміністративного процесу на всіх його стадіях і, насамперед, під час судового розгляду та вирішення адміністративної справи по суті.

Слід зауважити, що адміністративні суди зазнають перевантаження справами, що з одного боку свідчить про зростаючу довіру громадян до адміністративної юстиції, а з іншого - спонукає до пошуку шляхів покращення оперативності розгляду справ для забезпечення належного доступу до правосуддя та якості судового захисту. Такий шлях може бути віднайдено завдяки вдосконаленню судочинства, зокрема, стосовно питань: запобігання зловживанню сторонами у справі процесуальними правами, заповнення прогалин у правовому регулюванні деяких стадій провадження, усунення недоліків та колізій у нормах тощо.

Відповідно до ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАС. За приписами Кодексу адміністративного судочинства України особи, які беруть участь у справі, мають право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів (п. 1 ч. 3 ст. 49), судова повістка повинна бути вручена не пізніше ніж за три дні до судового засідання (ч. 3 ст. 35). Повістка вручається під розписку, може бути вручена безпосередньо у суді. За згодою особи, яка бере участь у справі, суд може видати їй повістку для вручення іншій особі, яка викликається до суду. Відповідно до роз'яснень Вищого адміністративного суду України суд має забезпечити реалізацію права осіб, які беруть участь у справі, знати про дату, час та місце судового засідання. При цьому велике значення під час розгляду та вирішення справи має встановлення факту належного повідомлення учасників адміністративного процесу, від якого залежать подальші дії суду (відкладення судового розгляду або оголошення перерви, залишення позовної заяви без розгляду, застосування приводу, розгляд справи за відсутності особи, яка не прибула в судове засідання) [5, п.10]. З урахуванням того, що судова повістка у справах, для яких встановлено скорочені строки розгляду, має бути вручена у строк, достатній для прибуття до суду (ч. 3 ст. 35 КАС), вважаємо за потрібне

закріпити у законі, що повідомлення сторони за один день до судового розгляду справи вважатиметься належним повідомленням особи про дату, час і місце судового розгляду справи.

З 20 січня 2015 р. у Вищому адміністративному суду України запроваджено надсилання процесуальних документів електронною поштою учасникам судового процесу. З метою налагодження процесу оперативного обміну інформацією в електронному вигляді між судовими установами, учасниками судового процесу, іншими державними структурами для забезпечення справедливого та неупередженого адміністративного правосуддя, своєчасного доведення інформації до учасників судового процесу наказом Вищого адміністративного суду України від 20.01.2015 р. № 3 затверджено Тимчасовий регламент обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу (далі – регламент) [6]. Відтепер кожен учасник судового процесу має можливість отримувати копії тексту судових рішень, повісток-викликів та повісток-повідомлень в електронному вигляді паралельно з документами у паперовому вигляді. Для цього необхідно: 1) зареєструватися в системі обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу (завести поштову скриньку електронного суду); 2) подати до суду заявку про отримання копії тексту судових рішень, повісток-викликів та повісток-повідомлень в електронному вигляді. Копії тексту процесуальних документів, виданих після дати подання вказаної заявки до суду, будуть надходити в електронному вигляді на зареєстровану електронну адресу учасника судового процесу в домені mail.gov.ua, зазначену в заявці.

Зазначимо, що таке надсилання здійснюватиметься додатково до передбаченого процесуальним законодавством надіслання процесуальних документів і не є заміною останньому. Суд після виготовлення та підписання процесуального документа паралельно із порядком визначеним процесуальним законодавством, надсилає електронні копії процесуального документа, скріплені електронним цифровим підписом, електронною поштою на поштову скриньку учасника судового процесу, якщо такий учасник зареєстрований в системі обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу як користувач.

На нашу думку, у разі згоди учасника судового процесу на отримання процесуальних документів в електронному вигляді, дублювання цієї кореспонденції в письмовій формі та відправлення її поштою є зайвим. Це потребує додаткові час і кошти, пов'язані із відправкою документів засобами поштового зв'язку. Тому вважаємо необхідним подальше удосконалення електронного документообігу в адміністративному судочинстві, а саме пропонуємо прирівняти електронну адресу до адреси місцезнаходження чи місця проживання, яка використовується судом за письмовою згодою учасників судового процесу для надсилання ним процесуальних документів лише в електронному вигляді, а саме: судових рішень, повісток-викликів та повісток-повідомлень.

При визначенні строків розгляду адміністративних справ необхідно враховувати специфіку адміністративного судочинства, а саме активну роль суду при розгляді справ. На відміну від цивільного та господарського судочинства, адміністративні суди, для досягнення завдань адміністративного судочинства, при розгляді справ, керуються принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, яким на адміністративний суд покладено обов'язок вжити передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Суд зобов'язаний запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати

докази або навіть з власної ініціативи витребувати докази, яких на думку суду не вистачає. Для реалізації цього принципу суду також необхідно витратити певний час для виявлення та збирання доказів.

Крім того, по деяким категоріям адміністративних справ виникає необхідність залучення до участі у справі відповідачів та третіх осіб, свідків, експертів чи спеціалістів, що природно призводить до збільшення часу розгляду справ. Зазначені дії судді ніяким чином не порушують конституційного права осіб на своєчасний судовий захист. Навпаки, принцип офіційності та з'ясування всіх обставин справи, закріплений у статті 11 КАС України, покликаний забезпечити повне, всебічне, безстороннє та якісне судочинство. Варто зауважити, що відповідно до позиції Європейського Суду з прав людини поняття «розумної» тривалості провадження повинно бути оцінено відповідно до обставин справи і з огляду на наступні критерії: складність справи, поведінка заявника та відповідних органів, а також предмет спору.

Відповідно до ст. 52 КАС України суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповісти за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. Якщо позивач не згоден на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, про що суд повідомляє третю особу. Якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача. У разі відмови у задоволенні адміністративного позову до такого відповідача понесені позивачем витрати відносяться на рахунок держави.

Але на практиці, непоодинокими є випадки, коли позивач навмисно зазначає у позові декількох відповідачів для штучного визначення предметної підсудності справи (наприклад заявляючи позовні вимоги тільки до органу місцевого самоврядування, позивач другим відповідачем зазначає орган державної влади, таким чином штучно змінюючи предметну підсудність справи, яка підсудна місцевому загальному суду на її підсудність окружному адміністративному суду). Інші позивачі крім відповідача до якого пред'явлені позовні вимоги, зазначають в позовній заяві в якості інших відповідачів до 5 - 9 органів державної влади (наприклад, у справах пов'язаних із соціальними виплатами позивачі разом з місцевими органами соціального захисту в якості відповідачів зазначають практично всі міністерства України). Такі позови призводять до значного збільшення витрат, пов'язаних із повідомленням всіх осіб, які беруть участь у справі про час та місце розгляду справи та направлення їм судових рішень, хоча фактично за позовом повинен відповісти лише один суб'єкт владних повноважень до якого заявлено позовні вимоги. Виходячи з вищевикладеного, враховуючи специфіку адміністративного судочинства, вважаємо за доцільне доповнити статтю 52 КАС України положенням про те, що суд може не тільки здійснити заміну або залучення відповідача, але й вилучення відповідача з адміністративної справи.

В адміністративному судочинстві передача адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого можлива лише з підстав та в порядку, передбачених статтею 22 КАС України. Це питання розглядається судом у порядку письмового провадження або в судовому засіданні на розсуд суду. Неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

Відповідно до частини другої статті 6 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена КАС. Тому порушення встановленого статтею 22 КАС порядку передачі справи з одного суду до іншого є неприпустимим та таким, що порушує право особи на незалежний та неупереджений суд.

За правилами частини п'ятої статті 22 КАС України ухвалу про передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого може бути оскаржено. Ухвала про відмову в передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого, постановлена у судовому засіданні, не викладається окремим документом і оскарженню не підлягає. Заперечення проти цього може бути включено до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, прийняте за результатами розгляду справи. Передача адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється після закінчення строку на оскарження ухвали про передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого, а в разі подання апеляційної скарги - після залишення її без задоволення. Слід зазначити, що ці положення ніяким чином не узгоджується з розумним строком судового розгляду та вирішення справи. На нашу думку, закон має встановлювати чіткі імперативні правила передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого, які б унеможливили виникнення спорів щодо підсудності справи у майбутньому. Тому вважаємо за доцільне встановити у законі, що ухвала суду про передачу справи за підсудністю оскарженню не підлягає.

Виходячи з положень частини восьмої статті 22 КАС України спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються, а тому суд, якому передано справу, повинен її розглянути. У зв'язку з цим, вважаємо за потрібне закріпити у законі, що не може бути скасоване судом вищестоящої інстанції судові рішення з мотивів порушення правил підсудності, якщо справу було розглянуто судом, до якого вона надійшла з іншого суду на підставі ухвали про передачу справи за підсудністю.

У разі відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності суд повинен передати справу на розгляд адміністративного суду, якому вона підсудна, незалежно від того, на якій стадії розгляду справи виявлено порушення правил цієї підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі з таким порушенням, не є компетентним у її розгляді (пункт 2 частини першої статті 22 КАС). Порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на новий розгляд до належного суду. У разі недотримання правил територіальної підсудності адміністративну справу також необхідно передати до належного суду, але за умови, якщо це було виявлено після відкриття провадження у справі і до початку судового розгляду справи (пункт 3 частини першої статті 22 КАС). Проте якщо недотримання правил територіальної підсудності виявлено вже під час судового розгляду, то суд повинен завершити розгляд справи та ухвалити судові рішення по суті спору. При перегляді справи у суді вищої інстанції саме по собі недотримання правил територіальної підсудності не може мати наслідком скасування судового рішення.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, з метою підвищення ефективності судового розгляду й вирішення адміністративних справ в контексті реалізації принципу процесуальної економії, вважаємо за доцільне:

- подальше вдосконалення правил передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого, а саме необхідно закріпити у законі, що: 1) якщо в процесі розгляду справи вона стала підсудною іншому адміністративному суду, її розглядає і вирішує той суд, який відкрив у ній провадження, з додержанням правил підсудності, якщо інше не встановлено законом; 2) ухвала суду про передачу справи (позовної заяви разом із доданими до неї матеріалами) за підсудністю оскарженню не підлягає; 3) не може бути скасоване судом вищестоящої інстанції судове рішення з мотивів порушення правил підсудності, якщо справу було розглянуто судом, до якого вона надійшла з іншого суду на підставі ухвали про передачу справи за підсудністю;

- запровадження інституту заміни неналежної сторони шляхом уточнення, що суд першої інстанції може за згодою позивача виключити відповідача з участі у справі, встановивши, що адміністративним позовом повинен відповідати лише один відповідач, але позивач у позовній заяві вказав в якості відповідачів кілька суб'єктів владних повноважень.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Т.1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
3. Бандурка А.М. Административный процесс: Учеб. для вузов / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – К.: Литера ЛТД, 2001. – 333 с.
4. Бондарчук С.А. Принципи адміністративного судочинства України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07 / С.А. Бондарчук / Харківський національний університет внутрішніх справ. — Харків, 2010. — 19 с.
5. Щодо застосування норм процесуального права: Лист Вищого адміністративного суду України від 30.11.2009 р. № 1619/10/13-09 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>
6. Тимчасовий регламент обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу: Затв. наказом Вищого адміністративного суду України від 20.01.2015 р. № 3 // – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua/123328/>

УДК 351.9:343.12

**Калатур М.В.,**

доцент кафедри адміністративної діяльності

Національної академії внутрішніх справ,

кандидат юридичних наук

### **ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ**

#### **З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЩОДО ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

*У статті досліджуються окремі аспекти правової та організаційної сутності взаємодії дільничних інспекторів міліції з населенням представниками громадськості. Проаналізовано чинне законодавство та розглянуті форми взаємодії. Запропоновано шляхи оптимізації взаємодії цих суб'єктів.*

*Ключові слова: взаємодія, дільничний інспектор міліції, громадськість.*

*В статье исследуются отдельные аспекты правовой и организационной сущности взаимодействия службы участковых инспекторов милиции с населением и общественностью.*