

Моніторинг адміністративного судочинства в Україні

Звіт

Едіт Целлер (Австрія)

Віргіліус Валанчюс (Литва)

Бартош Войцеховскі (Польща)

Співавтори: Оксана Цимбрівська та Семен Кравцов
(Україна)

січень 2020 рік

Переклад з англійської



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE
FRANCE



PRAVO-JUSTICE

Ця публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю проекту Право-Justice, який фінансується ЄС, і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

Едіт Целлер, президент Асоціації європейських адміністративних судів, суддя Адміністративного суду Відня, міжнародний експерт проекту ЄС «Право-Justice»

Віргіліус Валанчіус, суддя Суду справедливості ЄС, міжнародний експерт Проекту ЄС «Право-Justice»

Бартош Войцеховскі, суддя фінансової палати Вищого адміністративного суду Польщі, доктор юридичних наук, міжнародний експерт Проекту ЄС «Право-Justice»

Оксана Цимбрівська, Семен Кравцов – національні експерти Проекту ЄС «Право-Justice»

ЗМІСТ

Скорочення.....	4
I. Вступ. Механізм моніторингу	5
II. Статистичні дані.....	7
III. Спостереження	18
A. Поточна ситуація: загальні спостереження.....	18
B. Дискреція органів державної влади та ефективність адміністративних проваджень	20
C. Доступ до адміністративного судочинства, справедливість судового розгляду..	23
D. Обов'язок доказування / докази.....	24
E. Забезпечення позову	25
F. Спрощене провадження	26
G. Обсяг перегляду та прийняття рішень по суті справи або рішення адміністративних судів першої/другої інстанцій про скасування рішення суб'єкта владних повноважень.....	27
H. Медіація	28
I. Альтернативне вирішення спорів	30
J. Судові рішення	31
1. Зв'язок з/застосування ЄКПЛ та судової практики ЄСПЛ.....	31
2. Велика Палата/Верховний Суд.....	31
3. Розмежування адміністративної юрисдикції цивільних і кримінальних судів. 32	
4. Практика оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанції суб'єктами владних повноважень.....	33
5. Ухвалення судових рішень у розумні строки.....	33
6. Виконання судових рішень.....	34
7. Якість рішень.....	35
IV. Ключові Рекомендації.....	35
Додатки.....	37

СКОРОЧЕННЯ

КАСУ	Кодекс адміністративного судочинства України
Міністерство юстиції України	Мін'юст
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЄКПЛ	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ВСТУП. МЕХАНІЗМ МОНІТОРИНГУ.

Адміністративне законодавство охоплює дуже широке коло питань громадян та суб'єктів владних повноважень, які виступають у ролі посередника між приватними особами та державою. Саме тому адміністративна юрисдикція є опорою для суспільства, де панує верховенство права.

Таким чином, місія з моніторингу адміністративного судочинства в Україні (як частина проекту ЄС «Право-Justice») мала на меті розробити та запровадити механізм моніторингу матеріального та процесуального адміністративного законодавства відповідно до організаційної структури адміністративної гілки судової влади та його інтеграцію в українську систему правосуддя. Такий моніторинг є надзвичайно важливим для того, щоб інформація, необхідна для розробки законодавчих та нормативних актів, збиралася та вивчалася об'єктивно, сприяючи в такий спосіб дотриманню належного балансу між ефективністю та справедливістю, у відповідності до європейських стандартів та кращих порівняльних практик. Крім того, належний моніторинг надасть *достовірні інструменти для оцінки законодавства*, а також можливість розробки належних пропозицій щодо *внесення змін до законодавства*.

Новий Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ, Кодекс) набув чинності в грудні 2017 року. Тепер, після двох років його застосування, важливо знати, чи вдалося втілити в життя прагнення законодавця щодо підвищення ефективності судового провадження, а також забезпечити рівність сторін на практиці. Крім того, невирішеним залишається ключове питання, а саме визначення обсягу та ступеня дискреції органів виконавчої влади в різних адміністративних спорах, а саме в якій мірі повинен застосовуватися обмежений судовий контроль до органів державної влади, щоб останні могли ефективно виконувати свою роботу, а також, наскільки суди повинні забезпечувати перевірку на розумність підходу до застосування такої дискреції. Це питання також лежить в основі принципу розподілу влади, який не завжди правильно розуміють в тому сенсі, що він працює «в обидва боки» і також передбачає, що адміністративні суди не можуть замінити виконавчу гілку. Виконавча влада, а особливо демократично обрані законодавчі органи повинні мати певну незалежність від судової влади. Також важливо знати, чи володіють суди необхідними експертними можливостями для вирішення високотехнічних питань, наприклад, в таких питаннях, як надання дозволу на будівництво з огляду на норми централізованого планування, охорони архітектурної спадщини, і як забезпечити найкращий та найефективніший судовий контроль у цих сферах. Дотичними проблемними питаннями для адміністративної гілки судової влади в Україні є невиконання окремих судових рішень щодо зобов'язання вчинити певні дії та інших судових рішень проти суб'єктів владних повноважень.

Враховуючи викладене, міжнародні та національні експерти проекту ЄС «Право-Justice» розробили окремий опитувальник з альтернативними багатоваріантними питаннями (додаток 1) для вивчення думки та позиції суддів, адвокатів, представників суб'єктів владних повноважень та науковців **щодо матеріального та процесуального адміністративного законодавства, а також структури адміністративного судочинства в Україні.**

Опитувальник було розроблено на основі спостережень експертів, отриманих від зацікавлених сторін у рамках індивідуального спілкування та під час круглих столів/конференцій (етап з'ясування фактів, листопад 2018 - квітень 2019 року). При складенні Опитувальника, експерти зосередилися на первинному визначенні тих аспектів застосування КАСУ, які потребують особливої уваги, з урахуванням питань, які були доведені до їхнього відома різними зацікавленими сторонами, а також на ретельному аналізі самого Кодексу. Фінальний Опитувальник містить чотири основні розділи, присвячені таким ключовим темам, як: 1. Дискреція органів державної влади та ефективність адміністративних проваджень в Україні; 2. Доступність та справедливість адміністративного судочинства; 3. Врегулювання спорів, mediaція; 4. Виконання судових рішень. Крім того, Опитувальник містить також вступну частину та розділ по характеристиці респондентів. Дані, отримані за допомогою Опитувальника, оброблялися в аркуші Excel, що дозволило експертам виокремлювати інформацію за різними критеріями.

Збір даних тривав сім місяців, з травня по листопад 2019 року. Методом збору даних було *індивідуальне заповнення Опитувальника* на заходах, присвячених актуальним проблемам адміністративного судочинства в Україні (див. Додаток 3), а також *онлайн*, через веб-сайт Проекту ЄС «Право- Justice». Опитування проводилося Проектом ЄС «Право-Justice» за підтримки окружних та апеляційних адміністративних судів, Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду та Асоціації правників України.



Загалом, в опитуванні взяли участь 333 особи з різних сфер правничої діяльності (судді, адвокати, представники суб'єктів владних повноважень, науковці).

Під час збору статистичних даних в рамках заповнення Опитувальника (травень-листопад 2019 року), експерти також провели в регіонах *детальні інтерв'ю* (із відкритими запитаннями) з представниками вищезазначених груп відповідних зацікавлених сторін.

Важливо відмітити, що описана вище методика моніторингу може використовуватися не лише для моніторингу поточної ситуації із застосування КАСУ, але й для проведення моніторингу ефективності застосування будь-якого іншого законодавства у майбутньому. Запропонована методика дозволяє визначити проблеми як процесуального характеру так і організаційної структури відповідної галузі, зібрати дані про застосування законодавства, здійснити їх аналіз, а також визначити заходи для вдосконалення законодавства, судової практики та відповідної організаційної структури.

Результати, отримані за допомогою Опитувальника, а також інтерв'ю були проаналізовані експертами Проекту ЄС «Право-Justice».

Основою для цього звіту послужили:

- Кодекс адміністративного судочинства України
- Результати опитування
- Індивідуальні інтерв'ю та обговорення у форматі круглого столу в різних регіонах України

Готуючи цей звіт, експерти також брали до уваги:

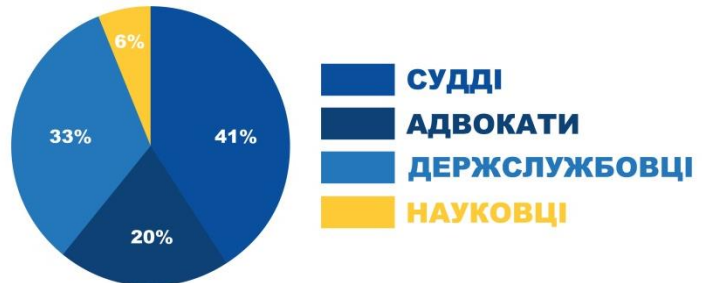
- Системний звіт. Адміністративне оскарження: поточний стан та рекомендації, підготовлений Радою бізнес-омбудсмена
- Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією в Україні, Верховний Суд, квітень 2018 року
- Моніторинговий звіт Міністерства юстиції України щодо аналізу виконання та ефективності прийнятих нормативно-правових актів, жовтень 2019 року (Додаток 5).

СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

Дослідження, проведене за допомогою Опитувальника не є репрезентативним, однак все ж чітко відображає проблеми законодавства у сфері адміністративного судочинства та дає змогу виокремити певні тенденції щодо його удосконалення. Загальний огляд усіх отриманих даних представлений у Додатку 2.

Загалом, в опитуванні взяли участь 333 респонденти, з яких:

- 41% є суддями, 20% є адвокатами, 33% посадовими чи службовими особами органу державної влади, органу місцевого самоврядування, і 6% є науковцями.



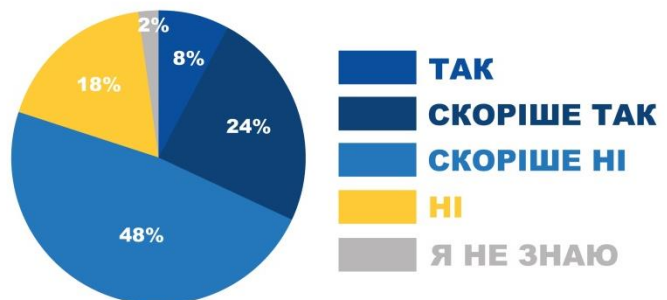
Частина I: Дискреція органів державної влади та ефективність адміністративних процедур в Україні

Питання 1:

Чи передбачає національне законодавство та практика чіткі правила щодо свободи розсуду суб'єктів владних повноважень?

Зауважимо, що питання дискреції (свободи розсуду) суб'єктів владних повноважень було одне із ключових питань у дослідженні. Позиції і погляди на поняття та зміст дискреції досі різняться навіть серед досвідчених експертів, для яких ця сфера є спеціальним об'єктом дослідження, тому було важливо зрозуміти, яким чином цей правовий феномен врегульовується на рівні законодавства та практики в Україні.

Більше половини усіх респондентів відповіли на питання «Скоріше ні» та «Ні» (майже 70%), – чітких правил не встановлено, що, на думку експертів, повністю відповідає дійсності. Однозначно «Так» відповіло лише 8% учасників опитування, і переважна більшість із цієї кількості – державні службовці, що може вказувати на те, що правила існують, але вони не є очевидними, а зрозумілі тим, хто їх застосовує щоденно у своїй роботі.



Питання 2 і 8:

Чи існує різниця між дискреційними повноваженнями виборних та невиборних суб'єктів владних повноважень?

Чи володіють судді більшим обсягом повноважень при перегляді рішень посадових осіб, аніж при перегляді рішень, прийнятих колегіальним органом влади?

Як було встановлено експертами Проекту, різниця між дискреційними повноваженнями виборних та невиборних суб'єктів владних повноважень відсутня, і не проводиться жодних розмежувань між обсягом повноважень суду при перегляді одноособових чи колегіальних рішень (у контексті перевірки законності таких рішень).

Попри це, наприклад, відповідаючи на питання щодо різниці між дискреційними повноваженнями

виборних та невиборних органів, більшість респондентів – хоча і невелика – відповіла «Скоріше так» (32 %). У той же час, примітно, що рівна кількість учасників опитування дали майже протилежні відповіді: «Так» і «Скоріше ні» (по 23 %), що свідчить про необхідність роз'яснення суті та особливостей дискреції державних органів (про тренінги – далі).

Чи є чіткі правила щодо розподілу повноважень між різними суб'єктами?

Слід зазначити, що приблизно 63% респондентів вважають, що в Україні існують норми розмежування повноважень між адміністративними органами: 30% вважають, що вони чітко визначені, ще 33% погоджуються з тим, що правила зрозумілі, але існують певні застереження. Кількість категорично негативних відповідей є дуже малою – 8%, що може свідчити про те, що переважна більшість респондентів не стикалася з труднощами в цій сфері.

Питання 5 і 6:

Чи передбачає українське законодавство межі судового втручання в дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень?

Чи повинен суд – через свої рішення – втручатися в компетенцію державних органів для забезпечення негайного вирішення відповідного спору?

Межі судового контролю є доволі чутливим питанням не лише в Україні, а й у Європі, оскільки суд не має права перебирати на себе повноваження органу державної влади чи місцевого самоврядування, втім повинен ефективно контролювати законність прийнятих ними рішень.

Аналіз відповідей на питання № 5 (рівень урегульованості) не дає можливості зробити однозначні висновки перш за все тому, що багато респондентів в рамках індивідуальних зустрічей відзначали, що рівень правового регулювання судових процедур у КАСУ є прийнятним. Утім, примітним є те, що більш ніж чверть від усіх респондентів (35 %), вірогідно, маючи претензії до якості правового регулювання, все ж не дали категорично негативної відповіді.

Цікаво, що у відповідях на пов'язане із цим питання помічено ті ж самі тенденції щодо того, що учасники опитування не дали однозначної відповіді на те, чи має суд втручатися у компетенцію державних органів влади. Трохи більша перевага у варіанту відповіді на питання «Скоріше так» а, фактично, однакова кількість респондентів дала протилежні відповіді: «Так» і «Ні» (по 25 %). Загалом це питання є оціночним, але, незважаючи на це, подібна варіативність також може давати низький рівень довіри до органів державної влади.

Питання 4, 7, 10:

Чи забезпечує Кодекс адміністративного судочинства процесуальні гарантії від можливого зловживання суб'єктами владних повноважень їхніми правами?

Чи забезпечується належний судовий контроль над застосуванням дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень однаково у межах усіх судових інстанцій? На які з нижче наведених аспектів рішень законодавчої / виконавчої влади поширюються межі судового контролю згідно Кодексу адміністративного судочинства (можливі кілька варіантів відповідей)?

Переважна більшість учасників опитування відповіла «Скоріше так» на питання про існування у КАСУ процесуальних запобіжників від зловживання правами (39 %), більшість з яких судді. Судді є і серед тих, хто дає негативну або скоріше негативну відповідь, однак ми можемо припустити, що така відповідь може бути пов'язана із тим, що таким суддям ще не доводилося на практиці застосовувати відповідні важелі протидії зловживанню правами.

Приблизно 38% учасників опитування мають сумніви у тому, що усі судові інстанції однаково здійснюють контроль над застосуванням суб'єктами владних повноважень своїх дискреційних повноважень. Досить дивно, що серед 38-ми відсотків саме судді з різних інстанцій є більшістю, що дали таку відповідь. Відтак, у подальшому цьому питанню доцільно приділити окрему увагу, диференціювавши його на

декілька аспектів із отриманням детальних даних щодо кожного з них.

Питання 9, 11, 12 і 14:

9.Адміністративні суди володіють необхідними знаннями і можливостями для прийняття рішень з технічних питань, які відносяться до компетенції органів влади (наприклад, у спорах з Державною архітектурно-будівельною інспекцією).

11. Чи має суддя свободу розсуду (дискреційні повноваження) при тлумаченні невизначених правових понять чи загальних положень законодавства?

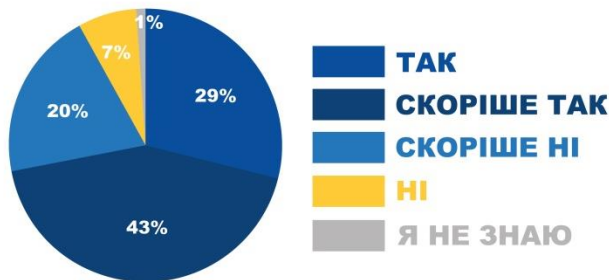
12. На практиці судді застосовують зазначені вище дискреційні повноваження?

14. Чи існує необхідність у проведенні навчання для органів влади щодо тлумачення положень законодавства та використання дискреційних повноважень?

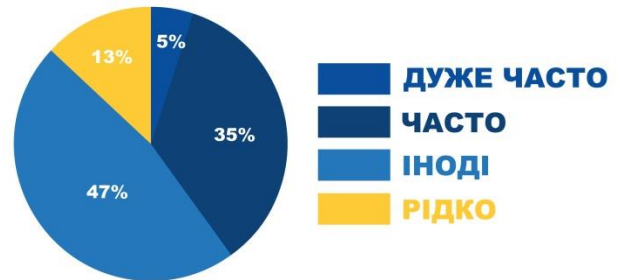
Питання технічних знань і можливостей у адміністративному процесі також є окремою темою дослідження: адже пов'язано не тільки із законодавчим забезпеченням, але й з довірою до суду як інституції.

Більше половини (55 %) респондентів зазначили, що суди все ж не мають достатніх знань для ухвалення рішень із питань, які вимагають наявності спеціальних технічних знань. Проте, це не є невіршуваною проблемою, адже з одного боку, належне функціонування інституту судових експертиз певною мірою знімає із суддів потребу володіти глибокими знаннями у технічній сфері, а з іншого боку – можливо розглянути впровадження відповідної спеціалізації (наприклад, у питаннях, пов'язаних із будівництвом).

Більш серйозним, на наш погляд, є питання існування у суддів свободи тлумачення загальних положень законодавства та неоднозначних правових термінів. Статистичні дані вказують на дещо парадоксальну ситуацію: судді мають свободу розсуду у цих питаннях, але не користуються нею (див. графіку нижче).



Питання 11



Питання 12

Тобто, більше 70 % вважають, що суддям надана можливість тлумачити певні поняття та загальні положення законодавства на власний розсуд, однак, водночас, приблизно стільки ж (60 %) вважають, що судді не завжди їх використовують. При цьому, самі судді визнають, що відповідні інструменти використовуються не завжди.

Така ситуація може зумовлюватися низкою причин, однією з яких може бути недостатнє навчання або ж підготовка усіх зацікавлених осіб перед або одразу після впровадження нових положень законодавства, особливо тих, які раніше не були відомі правопорядку України.

У підтримку вказаної тези, майже 93 % респондентів зазначили, що, зокрема, проведення навчання по окремих питаннях є необхідним для органів влади, що, очевидно, вказує на нагальну проблему, яка потребує вирішення.

Питання 13:

У випадках, коли адміністративний суд визнав дії органів влади протиправними, чи передбачає Кодекс адміністративного судочинства індивідуальну відповідальність певної особи у вигляді обов'язку відшкодування збитків або можливості кримінального переслідування?

Переважає більшість (80 %) відповіли, що КАСУ не передбачає індивідуальної відповідальності окремого державного службовця у випадку встановлення судом протиправності його рішень, дій або бездіяльності.

Нажаль, із цього питання неможливо зробити висновок про те, чи вважають учасники опитування необхідність впровадження такої відповідальності – було зазначено, що відповідальність може бути на рівні дисциплінарної, – однак поглиблені індивідуальні інтерв'ю вказали на те, що до такого інституту потрібно ставитися з особливою увагою через ряд суттєвих ризиків, які він у собі містить.

Частина II. Доступність та справедливість адміністративного судочинства

Питання 15 і 16:

Новий Кодекс адміністративного судочинства чітко розмежовує юрисдикцію адміністративних судів від юрисдикції господарських судів та судів загальної юрисдикції.

Яка із вказаних юрисдикцій найбільш перетинається з адміністративною?

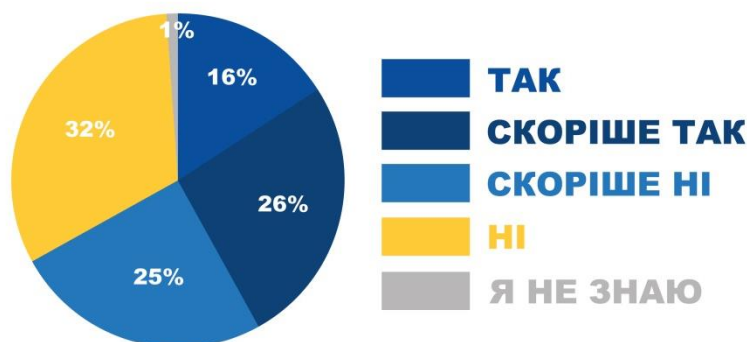
Юрисдикційні питання є дуже важливими, адже завжди бажано, щоб із самого початку справу розглядав компетентний суд. Як показали результати аналізу відповідей, для України це й досі є проблемою. Орієнтовно, 81 % респондентів: 47 % - «Скоріше погоджуються», 34 % - «Скоріше не погоджуються» із тим, що юрисдикція адміністративних судів чітко розмежована від юрисдикції господарських судів та судів загальної юрисдикції. Такі сумніви, очевидно, вказують на те, що чіткого розподілу насправді не існує. Тим паче, що 63 % респондентів переконані, що конфлікти юрисдикцій відбуваються як щодо господарських, так і цивільних справ.

Вкрай негативним явищем є і те, що сторони процесу часто дізнаються про те, що справу розглянув некомпетентний суд, на стадії касаційного провадження, тобто через декілька років після початку розгляду справи. Така ситуація, звісно, потребує якнайшвидшого вирішення.

Питання 17:

Чи вважаєте Ви, що оскарження органами влади судових рішень у всіх випадках (навіть безпідставне) є зловживання правами і має бути обмежене?

Цікаво, що опитування шляхом відповіді на закриті питання та відкриті інтерв'ю показали дещо різні результати. З огляду на перше, респонденти не бачать проблем у тому, що органи влади оскаржують судові рішення у всіх випадках (навіть безпідставне) і не вбачають у цьому зловживань. Тоді як спілкування тет-а-тет, у тому числі і з державними службовцями, виявило, що часто вони змушені оскаржувати судові рішення лише тому, щоб у майбутньому убезпечити себе від потенційно можливих ризиків, пов'язаних із кримінальними переслідуваннями. При цьому, як зазначалося, навіть необхідність понесення зайвих (часто значних) витрат з державного бюджету, не завжди є аргументом проти того, щоб не оскаржувати очевидно законні та обґрунтовані судові рішення. На переконання експертів Проекту, безпідставне оскарження судових рішень аж ніяк не сприяє підвищенню ефективності



провадження і є цілком негативним явищем, якого слід позбутися найближчим часом.

Питання 18 і 19: Монополія адвокатури

Обов'язкове представництво адвокатами (монополія адвокатури) сприяє більшому доступу до правосуддя.

Обов'язкове представництво адвокатами (монополія адвокатури) підвищує якість судового процесу.

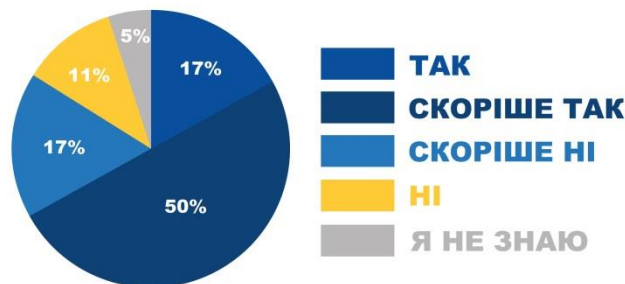
Експертам Проекту відомо, що наприкінці грудня 2019 року було скасовано обов'язкове представництво адвокатів. Відповіді на ці питання Опитувальнику надавалися тоді, коли таких відомостей не було в інформаційному просторі.

Позитивним є той факт, що переважна більшість респондентів (біля 77 %) визнала те, що обов'язкове представництво адвоката у суді підвищує якість судового процесу, хоча кореляція між монополією адвокатури та доступом до правосуддя, на думку 63 % опитаних, відсутня. Останнє може пояснюватися тим, що участь адвоката тягне за собою більші витрати на розгляд справи у суді. Можливо подивитися на результати опитування (питання № 18) під іншим кутом зору. Із тих осіб, які вважають (категорично чи із застереженнями), що монополія адвокатури сприяє більшому доступу до правосуддя, переважна більшість – судді, і це наводить на думку, що саме судді розуміють роль і важливість професійних і підготовлених осіб на етапі вирішення питання про звернення до суду.

Питання 20: Правова допомога

Чи гарантує система безоплатної правової допомоги належний доступ до правосуддя для малозабезпечених сторін?

У цілому, як показали результати опитування, система безоплатної правової допомоги допомагає малозабезпеченим сторонам забезпечити право на доступ до правосуддя. Відтак, необхідно лише підвищувати не тільки її рівень та ефективність, а й фінансову складову, таку як розумність і обґрунтованість витрат. Це може бути пов'язано, зокрема, із тим, яким чином визначити баланс між недопущенням безпідставного оскарження судового рішення (що призведе до невиправданих бюджетних витрат) та забезпеченням захисту прав та законних інтересів клієнта.



Питання 21, 22: Судові витрати

Ставки судового збору, передбачені чинним законодавством, обмежують доступ до правосуддя. Чи належним чином суд обґрунтовує свої рішення щодо розміру витрат на професійну правничу допомогу?

У відповіді на питання щодо того, чи обмежують доступ до правосуддя чинні ставки судового збору, однозначної відповіді надано не було. Приблизно 53 % погоджуються повністю чи частково і 47 % не погоджуються повністю чи частково. Звісно, це питання залежить від майнового стану осіб, які звертаються та мають нести судові витрати у зв'язку із розглядом справи у суді. У рамках цього питання зазначимо, що перш за все про обмеження доступу до правосуддя через ставки судового збору заявляють державні службовці та адвокати. Хоча, у деякому сенсі, високі ставки судового збору, наприклад, за подання апеляційної чи касаційної скарги, безпосередньо впливає на зменшення кількості необґрунтованих оскаржень, чим розвантажує суди від зайвої і марної роботи (питання № 17).

Позитивним моментом є те, що сторони використовують надану їм процесуальну можливість відшкодувати витрати клієнта на правову допомогу за рахунок особи, що прогнала спір. Дослідження показали, що суд, в цілому, належним чином обґрунтовує свої рішення щодо розміру витрат на професійну правничу допомогу. Поряд із тим, з наведеним твердженням не погоджуються приблизно 37 % респондентів, серед яких переважна більшість – адвокати і державні службовці. Це питання потребує додаткового вивчення, адже, можливо, такі відповіді пов'язані не стільки із обґрунтуванням як таким, а

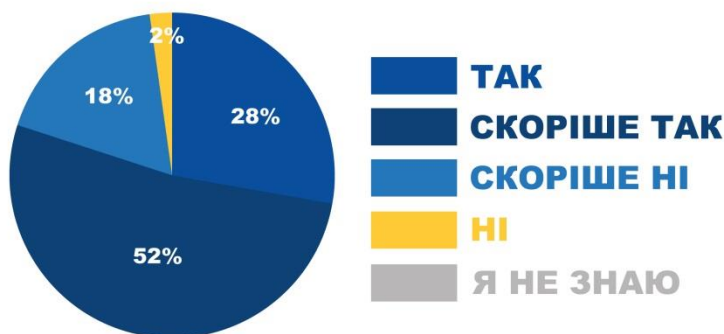
іноді з необґрунтованим зменшення/задоволенням явно завищених витрат на правову допомогу (залежно від того, яка сторона має понести чи відшкодувати відповідні витрати на свою користь).

Питання 23 і 24:

Кодекс адміністративного судочинства встановлює чіткі та зрозумілі правила участі третіх осіб у судовому провадженні.

Чи наводять прокурори в адміністративному провадженні обґрунтовані підстави для представництва інтересів держави в суді?

Як засвідчує графіка, усі учасники опитування визнали, що законодавство не містить особливих проблем із урегулюванням участі третіх осіб в адміністративному процесі.



Питання 23

Однак, слід глянути на роль прокурорів у тих випадках, коли вони представляють інтереси держави у суді. Експертам відомо, що це є певним атавізмом, коріння якого їдуть з Радянського Союзу, де прокурор відігравав ключову роль у дотриманні законності і мав навіть більші повноваження, ніж суд. Іноді вступ у справу прокурора міг бути сприйнятий як підкреслення її важливості для держави, що не могло не чинити тиск на суд. Однак, наразі питання перебуває дещо у іншій площині: чи є таке представництво у принципі ефективним?

За наслідками поглиблених інтерв'ю ми визначили, що окреслене вище питання перестає бути проблемою, оскільки наразі підстави для вступу прокурорів до участі в справі, які передбачені процесуальним законодавством, є обмеженими.

Питання 25:

Чи залежать незалежність та неупередженість суддів адміністративних судів від державних органів, чії рішення вони переглядають?

Хоча майже 40 % респондентів чітко заперечило, що незалежність та неупередженість суддів адміністративних судів не корелюється із тим, рішення яких державних органів, вони переглядають, наявність 35 % учасників опитування, які вважають, що залежність все ж є (11 % - «Так», 24 % - «Скоріше так»), вже свідчить про наявність величезної проблеми, яку слід терміново вирішувати, адже незалежність та неупередженість суду – фундаментальні принципи його діяльності, за відсутності яких можна забути про справедливий суд і ефективне судочинство.

Питання 26:

Обмін інформацією між Конституційним Судом України та адміністративними судами є вчасним та продуктивним, і це сприяє ефективному застосуванню адміністративними судами рішень КСУ щодо неконституційності правових норм.

Відсутність чіткої відповіді на це питання є, скоріше, свідченням, того, що взаємодія на рівні Конституційного Суду України та адміністративними судами є або відсутньою, або ж непрозорою, а тому і не зовсім зрозумілою для учасників опитування. Можливо, проблема полягає у тому, що

Конституційний Суд України не забезпечує формування та дотримання єдиних підходів під час розгляду справ про визначення конституційності правових норм, а відтак і не в змозі слідкувати за єдністю судової практики. Той факт, що серед лише 13 % респондентів, які ствердно відповіли на це питання, більшість є суддів, може свідчити про те, що багатьом іншим учасникам судового процесу існування такої взаємодії просто невідома.

Питання 27, 28, 29 і 32:

Чи є інститут спрощеного провадження ефективним?

Чи повинен суд за вмотивованим клопотанням сторони у справі постановити рішення про вихід зі спрощеного провадження?

Чи дотримуються адміністративні суди строків розгляду справи, що розглядається у спрощеному порядку?

Чи є ефективним на практиці інститут пріоритизації справ у спрощеному провадженні (ч. 2 ст. 12 КАС України)?

Як свідчать результати дослідження, респонденти в переважній мірі вважають інститут спрощеного провадження ефективним (76%). Практично усі опитані (90%) погоджуються, що суд за вмотивованим клопотанням сторони у справі повинен постановити рішення про вихід зі спрощеного провадження. Що стосується питання дотримання строків розгляду справи у спрощеному порядку адміністративними судами, то більшість респондентів (67%) вважають, що суди їх дотримуються. Разом з тим, близько 27% опитаних, вважають, що такі строки не дотримуються.

Оцінюючи ефективність на практиці інституту пріоритизації справ у спрощеному провадженні думки респондентів розділилися: 56% опитаних вважають даний інститут ефективним, 31% з цим не погоджуються, 13% не визначилися.

Питання 30 і 31:

Інститут малозначних справ сприяє розгляду справ у розумний строк.

На Вашу думку, перелік справ, що відносяться до малозначних, є достатнім?

Респонденти позитивно оцінили запровадження інституту малозначних справ. 78% опитаних погоджуються з тим, він сприяє розгляду справ у розумний строк. Що стосується переліку справ, що відносяться до малозначних, то 67% опитаних вважають цей перелік достатнім. Разом з тим, 36% респондентів з цим не погоджуються.

Питання 33 і 34:

Чи є зазвичай судові рішення адміністративних судів належним чином обґрунтовані?

Посилання адміністративних судів у рішеннях на практику Європейського Суду з прав людини загалом є правильною і доречною.

Респонденти у абсолютній більшості (82%) погоджуються з тим, що судові рішення адміністративних судів зазвичай є належним чином обґрунтовані. Що ж стосується посилання адміністративних судів у рішеннях на практику Європейського Суду з прав людини, 67% опитаних вважають таке посилання правильним і доречним. Разом з тим 33% відзначають проблеми у цьому напрямку та з цим не погоджуються.

Питання 35:

Чи потрібно надати суддям певну свободу в організації судового розгляду так, як вони вважають за необхідне?

Думки респондентів розділилися щодо питання надання суддям певної свободи в організації судового розгляду так, як вони вважають за необхідне: 52% (18 % так, 33% скоріше так) опитаних погоджуються з наданням такої дискреції, при цьому 47% респондентів проти надання суддям такої дискреції у процесі.

Питання 36, 37:

Як часто виникають ситуації, коли у справі необхідна експертиза (незалежно від її сфери), але ні позивач, ні відповідач не вимагають її призначення?

Хто має нести витрати на проведення експертизи, якщо ні позивач, ні відповідач не вимагають цього?

80% опитаних стверджують, що лише іноді виникають ситуації, коли у справі необхідна експертиза (незалежно від її сфери), але ні позивач, ні відповідач не вимагають її призначення. Думки, респондентів цілком розділилися у питання того хто має нести витрати на проведення експертизи, якщо ні позивач, ні відповідач не вимагають цього: 34 % опитаних вважає, що це має бути сторона, що програла, 23% - що сторони у рівних частинах, 28% - що держава, 12% - що за таких умов експертиза не має проводитись, 4% - не знають відповіді на це питання.

Питання 38 і 39:

Чи розуміють усі учасники судового провадження та суд, яким саме чином працює механізм огляду доказів за їх місцезнаходженням?

Чи виникали у Вас труднощі з подачею до суду електронних доказів?

Розділилися позиції респондентів, щодо питання розуміння учасниками судового провадження та судом механізму огляду доказів за їх місцезнаходженням: 11% - повністю і 39 % - скоріше погоджуються, що усі учасники судового провадження та суд, розуміють яким саме чином працює механізм огляду доказів за їх місцезнаходженням. Проте близько 43% опитаних відзначають проблему із таким розумінням (6% - ні, 37% - скоріше ні).

Не має одностайності в опитаних і у питанні подачі електронних доказів до суду: 34% опитаних вважають, що на практиці виникають труднощі із подачею електронних доказів, 44% опитаних такої проблеми не бачать, 22% відповіли «не знаю», вочевидь не маючи досвіду подачі електронних доказів до суду.

Питання 40:

Чи користуються на практиці сторони в адміністративному процесі новелою Кодексу адміністративного судочинства - зустрічний позов?

Що стосується такої новели Кодексу адміністративного судочинства, як зустрічний позов, то наразі не можна відмітити його активного використання на практиці: лише 39% опитаних відзначили, що сторони подають зустрічний позов, половина ж опитаних (51%) відзначили, що такою новелою Кодексу сторони не користуються.

Питання 41:

Чи вважаєте Ви, що кожна справа повинна мати можливість бути оскарженою до суду апеляційної інстанції (як з питань фактів, так і з питань права)?

Думку, що кожна справа повинна мати можливість бути оскарженою до суду апеляційної інстанції (як з питань фактів, так і з питань права), повністю підтримують 58%, скоріше підтримують 28%. Приблизно 14% респондентів висловлюються проти такої можливості оскарження.

Питання 42:

Чи вважаєте Ви, що судові рішення є обґрунтованими?

Абсолютна більшість опитаних погоджується з тим, що судові рішення є обґрунтованими (84%) і лише близько 14% з цим не погоджується.

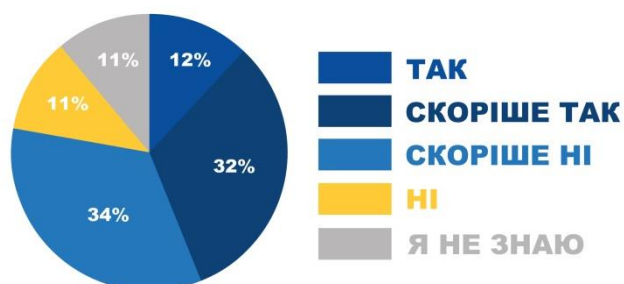
Частина III: Врегулювання спорів, медіація

Питання 43, 44, 45 і 46:

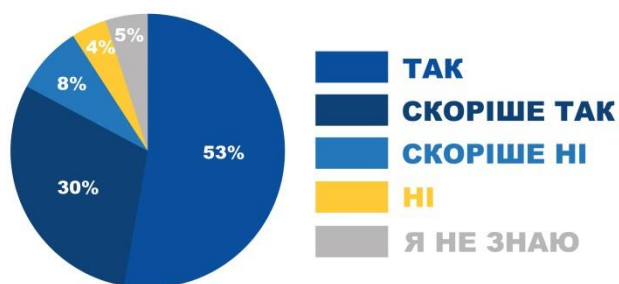
Як часто на практиці відбувається врегулювання спорів за участі судді?

Чи у повній мірі судді розуміють порядок врегулювання спорів за участі судді?

Чи потрібно додаткове навчання суддів для кращого розуміння ними інституту врегулювання спорів за участю судді?



Питання 44



Питання 45

Як підтверджують результати дослідження, врегулювання спорів за участю судді на практиці відбувається рідко (58%). Окрім цього, майже половина респондентів 45% вважає, що судді не розуміють порядок врегулювання спорів за участі судді, при цьому інша частина опитаних, вважає, що таке розуміння є (44%), 11 % опитаних не змогли дати свою оцінку даному питанню.

Разом з тим, респонденти однак є в тому, що суддям потрібне додаткове навчання для кращого розуміння ними інституту врегулювання спорів за участю судді (82%). Також, респонденти у своїй абсолютній більшості (86 %) притримуються думки, що адміністративним судам повинно бути дозволено забезпечувати мирове вирішення адміністративних справ (затверджувати конкретні умови досягнутих сторонами домовленостей).

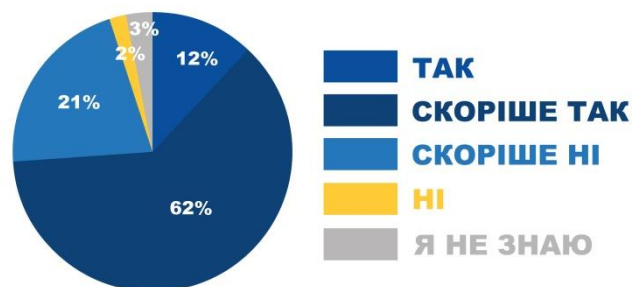
Виконання IV: Виконання рішень

Питання 47 і 48:

Чи вважаєте Ви, що резолютивні частини судових рішень адміністративних судів є чіткими та зрозумілими?

Чи виконуються судові рішення адміністративних судів на практиці?

Практично абсолютна більшість опитаних респондентів (86%) вважають, що резолютивні частини судових рішень адміністративних судів є чіткими та зрозумілими. Дещо менше опитаних (74%) вважають, що судові рішення адміністративних судів виконуються на практиці. При цьому близько чверті опитаних (23%) вважають, що існують проблеми із виконанням судових рішень адміністративних судів.



Питання 48

Питання 49, 50 і 51:

Обов'язок органу влади подавати звіт про виконання судового рішення, який може бути покладено на нього судом, підвищує ефективність виконавчого провадження.

Чи гарантує система заходів забезпечення позову припинення протиправних дій та ухилення відповідача від виконання рішення суду в майбутньому?

Чи виникають на практиці складнощі з виконанням судового рішення про забезпечення доказів у адміністративному процесі?

За результатами дослідження, більшість респондентів 82% погоджуються з твердженням, що обов'язок органу влади подавати звіт про виконання судового рішення, який може бути покладено на нього судом, підвищує ефективність виконавчого провадження. Також, більша половина опитаних (71%) вважають, що система заходів забезпечення позову гарантує припинення протиправних дій та ухилення відповідача від виконання рішення суду в майбутньому. Разом з тим, чверть опитаних (25%) з цим не погоджуються.

45% опитаних звернули увагу, що на практиці виникають складнощі з виконанням судового рішення про забезпечення доказів у адміністративному процесі. При цьому, 43% опитаних респондентів, проблем із виконанням судового рішення про забезпечення доказів у адміністративному процесі не вбачають.

Питання 52:

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства застосування судового контролю за виконанням рішення суду можливе щодо (можливо декілька варіантів відповідей): акту індивідуальної дії, нормативно-правового акту індивідуальної дії, бездіяльності суб'єкта владних повноважень, рішення суб'єкта владних повноважень щодо заходів забезпечення позову, заходів забезпечення позову.

Як вказують результати опитування, респонденти вважають, що застосування судового контролю за виконанням рішення можливе щодо, бездіяльності суб'єкта владних повноважень (33%), акту індивідуальної дії (24%), рішення суб'єкта владних повноважень щодо заходів забезпечення позову (15%), нормативно-правового акту індивідуальної дії (14%) та заходів забезпечення позову, заходів забезпечення позову (14%)



СПОСТЕРЕЖЕННЯ

Спостереження були об'єднані в такі групи:

- A. Поточна ситуація в Україні: загальні спостереження
- B. Дискреція органів державної влади та ефективність адміністративних проваджень
- C. Доступ до адміністративного судочинства, справедливість судового розгляду
- D. Обов'язок доказування / докази
- E. Забезпечення позову
- F. Спрощене провадження
- G. Обсяг перегляду та прийняття рішень по суті справи або рішення адміністративних судів першої/ другої інстанцій про скасування рішення органу виконавчої влади
- H. Медіація
- I. Альтернативне вирішення спорів
- J. Судові рішення

За можливості, усі спостереження представлені нижче було структуровано у наступний спосіб:

- A) Передумови
- B) Цілі
- B) Рекомендації

A. Поточна ситуація в Україні: загальні спостереження

A) Передумови

- Оцінку структури та системи адміністративного судочинства в Україні слід сприймати на тлі того, що українському суспільству все ще бракує **довіри** до державних органів, у тому числі до судів. Адміністративні суди відіграють особливо важливу роль у становленні демократичної правової держави. Лише гарантія ефективного адміністративно-правового захисту, тобто високої якості та своєчасного контролю за суб'єктом владних повноважень з боку незалежних суддів, є «запорукою верховенства права»¹.

- Цей звіт з Моніторингу адміністративного судочинства в Україні не повинен обмежуватися лише діяльністю судів, але **також повинен брати до уваги роботу органів, що контролюються адміністративними судами**, через тісний зв'язок між ними (через взаємопов'язаність їхньої діяльності) та через те, що вони є «обличчям» держави. Тільки коли відповідні суб'єкти владних повноважень виконують покладені на них завдання, адміністративні суди також можуть дотримуватися встановлених правових норм.

На основі цих двох міркувань можна зробити такі спостереження стосовно суб'єктів владних повноважень:

Кожен громадянин повинен мати право звернутися до суб'єкта владних повноважень і отримати ефективне рішення. Дотримання цього принципу (зобов'язання суб'єкта владних повноважень обґрунтовувати свої рішення) вочевидь можна розуміти лише як те, що суб'єкт владних повноважень, за нормальних обставин, належно і прозоро керується адміністративними нормами, і що кожен акт суб'єкта владних повноважень може бути оскаржений до адміністративного суду або незалежного органу.

Якість прийнятого акту суб'єкта владних повноважень має важливе значення для ефективності правового захисту в адміністративних судах.

¹ Див. детальніше статистику у Звіті "Новий Верховний суд", Проект ЄС TwinningUA 12 ENPI JH 02 16 червня 2019, ст 8 та далі.

- Виходячи з цих міркувань, очевидно, що одним із головних структурних недоліків **на рівні державного управління є відсутність єдиного законодавчого акту про адміністративні процедури**. Такі процесуальні норми про адміністративні процедури існують лише у сфері податкового та митного законодавства, однак важливо мати спільну процесуальну базу у всіх сферах адміністративного права. Це здається ще більше актуальним у світлі роздробленості державних та місцевих органів влади, а також їх великої кількості. Як наслідок, ці обставини призводять до відсутності однакового застосування існуючих загальних правових принципів та/або формально та частково існуючих процесуальних рамок. Єдиний закон про адміністративні процедури для суб'єктів владних повноважень сприятиме їх прозорості, а єдиний порядок виконання рішення також може допомогти підвищити відсоток успішно реалізованих рішень.

Стосовно процедур між суб'єктами владних повноважень та судами (заздалегідь визначених):

- У деяких обмежених сферах адміністративного права існує **внутрішня процедура оскарження**. Як було повідомлено експертам під час індивідуальних інтерв'ю, у цих сферах вона працює добре. У інших сферах адміністративного права існують факультативні процедури оскарження, а в деяких їх взагалі не має. Якщо розширити сфери адміністративного права, у яких можливі (обов'язкові) внутрішні процедури оскарження, то виникає потреба у формалізації та законодавчому регулюванню такої процедури. Така процедура повинна бути прозорою, а також зрозумілою та зручною в застосуванні (що додатково свідчить про те, що вона має бути подібною або однаковою для всіх галузей права; вона не повинна бути занадто складною та заплутаною, і повинна дозволяти легко встановлювати певну правову ситуацію в конкретному адміністративному спорі). Це врешті-решт сприяє спрощенню доступу до правосуддя (завдяки прозорості та тому, що громадянин знає, як оскаржити рішення суб'єкта владних повноважень). Загалом, забагато внутрішніх інстанцій у органах державної влади та органах місцевого самоврядування може збити з пантелику учасників процесу та стати причиною відсутності «доступу до правосуддя». Внутрішні процедури оскарження можуть добре працювати; однак сфери права та загальне ставлення до них повинні бути належно збалансовані та глибоко вкорінені у добре функціонуючі процесуальні та структурні рамки.

- У будь-якому випадку, акт суб'єкта владних повноважень, який є належним чином обґрунтованим та якісним, після встановлення та дослідження всіх відповідних фактів, може допомогти уникнути багатьох (дорогих) судових процесів, забезпечує правову визначеність та вирішує конфлікти.

Обов'язкове представництво суб'єкта владних повноважень не повинно становити проблему починаючи з січня 2020 року, оскільки 18 грудня 2019 року парламент розширив концепцію самопредставництва, що було особливо важливим для органів державної влади та органів місцевого самоврядування².

В) Цілі

Необхідно на законодавчому рівні уніфікувати питання адміністративної процедури органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Слід передбачити специфіку для конкретних потреб (наприклад, оподаткування, митний контроль тощо); однак основа має бути уніфікована. Також метою є забезпечення більшої правової визначеності та передбачуваності адміністративних процедур, обмежуючи в такий спосіб кількість можливих судових спорів у майбутньому.

² Закон України №390-ІХ від 18 грудня 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення можливостей самопредставництва в суді органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб незалежно від порядку їх створення».

Слід сприяти комунікації між суб'єктами владних повноважень та судами. Тільки при скоординованому підході можна забезпечити дотримання прав громадян; певний ступінь комунікації необхідний для прийняття рішень, що можуть бути виконані, та власне виконання судових рішень.

С) Рекомендації

- Слід вжити законодавчих заходів щодо запровадження уніфікованих адміністративних процедур.

- Крім того, на даному етапі прецедентні рішення Верховного Суду у певних спорах також можуть бути важливим кроком на шляху підтримки існування ефективної і прозорої адміністративної процедури в Україні.

- Потрібна додаткова підготовка, зокрема, спільні тренінги, а будь-які законодавчі зміни повинні супроводжуватися відповідним навчанням представників суб'єктів владних повноважень.

- Щорічні загальні звіти Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду України з акцентом на ключовій судовій практиці підвищать правову передбачуваність та правову визначеність. На основі цього може відбуватися комунікація між суб'єктами владних повноважень та адміністративними судами.

В. Дискреція органів державної влади та ефективність адміністративних проваджень

А) Передумови

Дискреційні повноваження – це свідомо запроваджена конструкція, за допомогою якої законодавець надає суб'єкту владних повноважень право обирати правові наслідки для організаційно непідпорядкованих суб'єктів. У цьому контексті поняття дискреційних повноважень веде до завершальної стадії правозастосування, а саме до визначення правових наслідків. Це відбувається, коли норма чітко не визначає ці наслідки, а прямо залишає вибір за органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Тому, навіть якщо тлумачення використаних понять також може стосуватися визначення правових наслідків, ми розмежуємо інтерпретацію гіпотези та дискреційні повноваження, які передбачають вибір рішення. Дискреційна влада – це конструкція, що передбачає найбільш широкі можливості дискреційних повноважень та свободу прийняття рішень. Органу, який вже зробив вибір щодо валідації та інтерпретації, мав дискрецію щодо підпорядкування конкретного фактичного стану речей конкретним правовим положенням, додатково надається дозвіл обирати варіант рішення. Ми маємо справу з адміністративною дискреційною владою, у першу чергу, коли вибір наслідків однозначно здійснюється суб'єктом владних повноважень. У цьому розділі звіту часто використовується слово «може». Законодавець може також сформулювати такий дозвіл, вказавши на обов'язок використовувати одне з рівнозначних рішень, які також мають юридичну вагу. Таким чином, передбачається застосування відкритих критеріїв, що дають суб'єктам владних повноважень можливість зробити обдуманий і зважений вибір.

Ухвалення рішення на підставі адміністративних дискреційних повноважень – це використання дозволу органу на формування в окремій справі та за окремих обставин, правових наслідків у межах дискреції, встановленої положенням матеріального права, або в межах обов'язкових процесуальних рамок. Така можливість повинна надаватися при перегляді рішень, прийнятих суб'єктами владних повноважень, в межах такої дискреції. З одного боку, має бути повага до вибору законодавця, а у випадку судового перегляду також слід враховувати принцип розподілу влади. Отже, це питання пов'язане з обмеженням судового перегляду питання законності діяння без втручання у питання мети прийняття такого акта. З іншого боку, у контексті верховенства права не йдеться про обмеження дискреційних повноважень, які не підлягають ні внутрішньому, ні зовнішньому перегляду перед незалежним зовнішнім органом. Включення цих підстав викликає бажання вдосконалити поняття дискреційних повноважень та чітко встановити обсяги перегляду. Це можна зробити за допомогою законодавства, як у Польщі (ст. 1 (2)

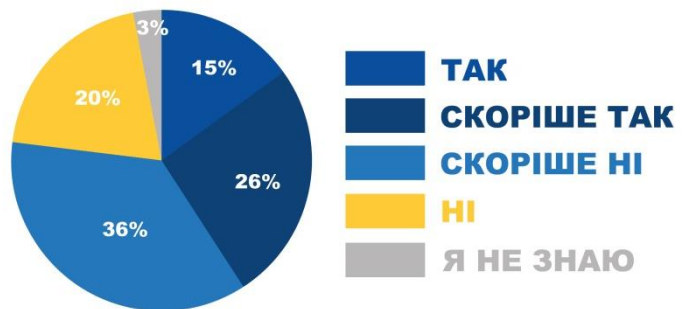
Закону про організацію адміністративних судів від 25 липня 2002 р., або п. 3 статті 130 та п. 3 ст. 133 Австрійської федеральної конституції (та п.2 і 4 ст. 28 Австрійського федерального закону про судочинство в адміністративних судах), або шляхом введення поняття «помилки застосування дискреційних повноважень» у положення, у вигляді перевищення або неправильного застосування дискреційних повноважень (§ 114 Німецьке уложення про провадження справ в адміністративному порядку – Verwaltungsgerichtsordnung).

Експертам не одразу стало зрозуміло, що в українській юридичній традиції існує інша концепція дискреції. Взагалі, ці поняття іноді справді важко розрізнити в певних, конкретних справах, а іноді стає важко чітко виокремити їх на практиці. Тому, зрозуміло, що сприйняття відрізняється, і може скластися враження, що судовий контроль виходить за межі дискреційних свобод, наданих виконавчій владі. Також відповіді респондентів на питання 11 Опитувальника показують, що існує проблема чіткого та зрозумілого розмежування «дискреції» суду та «тлумачення» ним правових норм (див. Додаток 2).

Таке різне сприйняття стало особливо помітним під час індивідуальних інтерв'ю з різними зацікавленими сторонами. Також результати Опитувальника свідчать про те, що поняття тлумачення законів та дискреція недостатньо розмежовані у всіх сферах юридичної традиції.

У рамках Опитувальника було кілька питань щодо дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень та судового контролю над ними. Одне з найголовніших звучало так: Чи передбачає українське законодавство межу судового втручання в дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень?

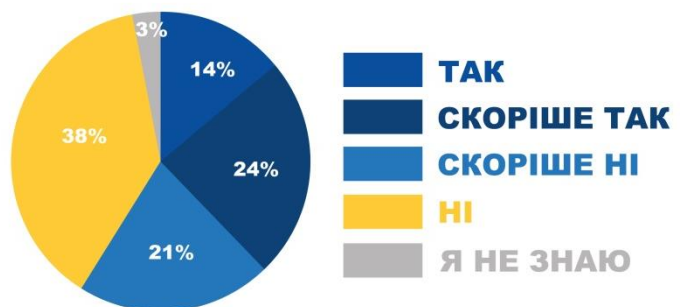
Як показують результати опитування, більше половини всіх респондентів (майже 70%) вважають, що в національному законодавстві немає чітких правил щодо межі судового втручання в дискреційні повноваження органів державної влади. На думку експертів, це цілком вірно. Лише 8% респондентів відповіли «так», і переважна більшість – це державні службовці, які вказували на те, що норми існують, але вони не очевидні, але зрозумілі для тих, хто їх застосовує щодня у своїй роботі.



Питання 5

Також дуже підтримується ідея проведення тренінгів для суб'єктів владних повноважень щодо тлумачення законодавства та використання дискреційних повноважень (див. відповіді на питання 14 Опитувальника, Додаток 2).

Загалом, опитані респонденти знають про існування процедурних гарантій контролю над дискрецією, які застосовують суб'єкти владних повноважень (приблизно 56% респондентів відповіли ствердно), але межі судового перегляду дискреційних рішень їм не відомі (приблизно 55% опитаних сказали про це, див. також відповіді на питання 8 Опитувальника, Додаток 2).



Питання 8

Є випадки, коли суд шляхом здійснення судового перегляду втручався у дискреційні повноваження (надані суб'єкту владних повноважень), а є випадки, коли орган державної влади вважав, що судом було «перетнуто межу», хоча, насправді, йшлося лише про тлумачення закону. Нарешті, є випадки, коли суб'єкт владних повноважень отримав недостатньо інструкцій у наказах щодо порядку застосування дискреції у певних категоріях справ.

Як з'ясували експерти проекту, немає розмежування між дискреційними повноваженнями виборних та невиборних органів влади, і не визначено різницю в обсязі повноважень суду при перегляді індивідуальних та колегіальних рішень (у контексті перевірки законності рішень).

Незважаючи на це, наприклад, відповідаючи на питання про різницю між дискреційними повноваженнями виборних та невиборних органів влади, більшість респондентів – хоч і незначна – відповіли «Скоріше так» (32%). У той самий час, слід зазначити, що така сама кількість респондентів дала майже протилежні відповіді: «Так» і «Скоріше ні» (по 23%), що свідчить про необхідність з'ясування природи та особливостей дискреції органів державної влади.

В) Цілі

- **Адміністративна дискреція завжди обмежена законами та фактичними обставинами справи.** З'ясування фактів у справі відбувається одночасно з валідацією та тлумаченням мотивації, що дозволяє відповідному органу визначити коло фактів, що мають бути підтверджені у рамках справи.

- В автономному правовому порядку легітимізація законності як різновиду культурної цінності здійснюється переважно шляхом гарантування на законодавчому рівні захисту певних фундаментальних цінностей. Автономними цінностями права є, зокрема, права людини та демократичні інститути верховенства права.

- **Процесуальна дискреція** судового контролю над прийнятим рішенням може вивчатися під різними кутами регулювання процесуального законодавства. Регулювання процесуального законодавства дає суддям широкі повноваження у застосуванні процесуальних заходів. Рамки такої дискреції передбачені в законодавстві з урахуванням загальних принципів, і згодом у застосуванні процесуальних заходів під час провадження. Тому положення процесуального законодавства дають державним органам свободу у визначенні правової форми перебігу адміністративного провадження у справі.

- Прийняття рішення на засадах дискреції не означає волюнтаризм чи свавілля.

С) Рекомендації

- Тренінги (для всіх зацікавлених сторін, тобто суддів, адвокатів та державних службовців) на методичній основі щодо тлумачення норм як на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так і на рівні суду.

- Зразкові справи та подальше роз'яснення судових рішень можуть виступати в ролі додаткових рекомендацій для суддів першої та апеляційної інстанцій. Досягнення існуючої судової практики та доктрини, судовий перегляд дискреційних рішень обмежується дотриманням процесуальних норм при їх винесенні. Обґрунтування суду не можна вважати послідовним, якщо воно містить таке зауваження: Тільки правильне визначення адміністративного заходу дозволяє суб'єкту владних повноважень розглянути всі важливі обставини справи, а це, у свою чергу, впливає на прийняття дискреційного рішення у справі відповідно до закону.

- Те, що рішення ґрунтується на нормі, яка дозволяє державному органу застосовувати дискрецію, не виключає такого контролю, однак, тягне за собою обмеження його обсягів. Якщо така норма дає можливість обирати правові наслідки для суб'єкта, то кожен вибір у межах його дискреції є законним і не може скасовуватися судом.

- Обсяг дискреційних повноважень завжди визначається законом; а рамки дискреції визначаються положеннями про компетенцію, процесуальними нормами та матеріальним

законодавством; суб'єкт владних повноважень обмежений відповідним законодавством, яке регулює його діяльність, а також його метою та визначеними стандартами етики. Дискреція суб'єктів владних повноважень не дозволяє відповідальному органу приймати свавільні рішення при вирішенні справи, але в той же час не зобов'язує його задовольняти кожну вимогу громадянина.

С. Доступ до адміністративного судочинства, справедливість судового розгляду

А) Передумови. Загальні зауваження.

Загалом видається, що новий КАСУ працює, а всі зацікавлені сторони одностайно не бажають внесення **значних змін до законодавства**. Цей підхід має під собою розумні підстави, адже самі по собі законодавчі зміни не здатні негайно змінити процес. Крім того, постійна зміна законодавства негативно впливає на правову визначеність, прозорість та якість судового провадження.

Існує потреба уточнити деякі положення КАСУ; однак, загалом це можна зробити за допомогою модельних справ та уніфікації судової практики як такої.

Також, досі вважається, що **гарантії незалежності** суддів ще не встановлені належним чином. Дисциплінарні скарги використовуються як інструмент тиску на суддів (зовні судової системи). Однак є думка, що загалом Вища рада правосуддя як дисциплінарний орган суддів приймає адекватні та об'єктивні рішення на підставі таких скарг. Тільки ті судді, чия фактична та особиста незалежність належним чином захищена, дійсно можуть сприяти підвищенню довіри до судової влади.

Ці напрацювання слід розвивати, щоб встановити правильний баланс між відповідальністю, що настає для суддів за недобросовісну поведінку, а з іншого боку – захистити суддів від наклепу як інструменту зовнішнього тиску. Не варто недооцінювати, який це здійснює демотивуючий вплив на суддів (навіть якщо врешті-решт суддя буде виправданий), а також наслідки усвідомлення того, що проти тебе як судді відкрито дисциплінарну справу. Непорушна добросовісність суддів та високі етичні стандарти є «наріжним каменем» судової влади. Однак критика на адресу суддів (як осіб), яка не є об'єктивною та абсолютно необґрунтованою, може закінчитися своєрідним «полюванням на відьом» та призвести до надмірного тиску на суддів. Крім того, процес перевірки суддів все ще триває; якнайшвидше його завершення також може сприяти стабілізації судової системи зсередини.

Заявлена практична проблема частково також стосується судових викликів та **повідомлень**, оскільки немає правової визначеності щодо того, чи можна вважати їх такими, що мали місце, а, отже, з якого моменту відраховувати певні процесуальні строки (або вони не пов'язані з фактом повідомлення, тому інколи учасники процесу не мають достатньо часу в рамках процедури для того, щоб діяти чи реагувати. Це стосується процесуальних та інших строків як для користувачів суду (учасників справи), так і для суду.

Система судових зборів (судові накази щодо відшкодування витрат на представництво іншої сторони) не завжди є обґрунтованою, про що повідомляли деякі зацікавлені сторони. У деяких випадках суб'єкт владних повноважень звертається до суду (безпосередньо) щодо вжиття «зустрічних заходів», але не сплачує судовий збір. Таким чином, розпочинається судове провадження; врешті-решт заяву відхиляють з формальних підстав (несплата судового збору). Навантаження на суди можна буде зменшити, коли заяви подаватимуться лише в тих випадках, коли суб'єкт владних повноважень дійсно бажає оскаржити ситуацію і має достатньо бюджетних коштів для того, щоб звернутися з позовом. Як було повідомлено експертам під час інтерв'ю, інколи належний перебіг провадження у справах відповідно до процесуальних положень неможливий або переривається через труднощі у підтримці громадського порядку за межами та всередині приміщень суду та в залах судових засідань. Оскільки існує можливість застосування **примусових заходів**, судді повинні їх використовувати і усвідомлювати своє право користуватися ними (див. вище щодо незалежності) для належного забезпечення

громадського порядку.

Як показали результати Опитування, **участь третіх осіб** у судовому процесі регулюється КАСУ і, на думку респондентів, вважається чітко регламентованою (див. відповіді на питання 23 Опитувальника, Додаток 2). При цьому, участь **прокурорів** у адміністративному процесі під час захисту «суспільних інтересів» вважається недостатньо обґрунтованою (прокурори належним чином не пояснюють, коли вони втручаються у судове провадження (так вважають приблизно 57% зацікавлених сторін), що відповідає враженням, висловленим у деяких індивідуальних інтерв'ю.

Участь прокурорів у певному виді провадження можна вважати проблемою з огляду на нещодавню справу ЄСПЛ (див. рішення ЄСПЛ *Vermeulen vs. Belgium*³). Загальний статус прокурорів в адміністративному судочинстві слід оцінити в рамках адміністративної процедури, оскільки це може суперечити принципу рівності сторін – через надмірну вагу державних інтересів у процесі. Вбачається дисбаланс у положенні прокурора стосовно громадян. Відсутність видимості рівності сторін виходить на перший план (див. також відповіді на питання 25 Опитувальника, Додаток 2).

В) Рекомендації

- Досі актуальним є проведення тренінгів для суддів з питань застосування положень нового КАСУ
- Прийняття Верховним судом рішень щодо уніфікованого тлумачення та застосування норм КАСУ
- Роз'яснення законодавства (та/або за допомогою судової практики), включаючи певні правові презумпції, щодо здійснення належного повідомлення та належні положення щодо електронних засобів повідомлення та презумпції його отримання
- Оскільки суспільний інтерес уже представляє орган державної влади-відповідач, роль прокурора як додаткового представника «суспільних інтересів» є сумнівною. Зокрема, з точки зору рівності сторін, нинішній статус прокурора важко узгодити зі статтею 6 ЄСПЛ (див. рішення ЄСПЛ *Vermeulen v. Belgium*).

D. Обов'язок доказування / докази

Для встановлення правил судового контролю за доказами, важливими питаннями також є те, який обов'язок доказування покладається на кожну сторону та який стандарт доказування застосовується. На ці питання впливає загальна концепція судової системи: більш інквізиційна чи змагальна. Для деяких нескладних справ судовий перегляд може бути регламентований окремо (ст. 263 КАСУ). Згідно з прийнятим новим КАСУ, обов'язок доказування покладається на суб'єкт владних повноважень, докази надаються сторонами справи, а судовий розгляд є більш змагальним.

Ст.9 КАСУ :

«Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі

1. Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

2. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень».

Оскільки п. 1 та 2 ст. 9 Кодексу видаються трохи суперечливими за своїм формулюванням – дозволяючи судді також виходити за межі обов'язку сторін пред'являти докази, хоча сторони повинні представити свої докази в суді, – судова практика ще не є однорідною. Формування практики Верховного Суду щодо обсягу та меж змагального підходу та збору доказів *ex officio* ще не завершено. Здається, що різні судді використовують різну практику, а критерії подання доказів також по-різному

³ Справа *Vermeulen v. Belgium*, Рішення Великої палати ЄСПЛ від 20 лютого 1996 <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57985>

застосовуються в різних судах. Докази не завжди надаються судді в повному обсязі під час першого засідання, нові докази приймаються згодом без будь-яких обмежень, докази також приймаються *ex officio*.

Незрозуміло, як поєднується дія цих пунктів ст. 9 КАСУ у різних справах: з одного боку, змагальний підхід зазнаватиме певних обмежень за певних обставин, а з іншого боку, ефективне забезпечення захисту прав громадян (без подальших обмежень) потребує розслідування *ex officio*.

Пов'язаним питанням є призначення експерта, якщо це потрібно судді. Немає чітких відповідей на питання, як повинна проходити процедура призначення, як формується перелік можливих експертів і як обирати з-поміж них, а також, хто покриває витрати на експерта та чи потрібні експертні свідчення взагалі; судова практика з даного питання також різниться. Загалом, зацікавлені сторони мають багато питань щодо призначення експертиз (а саме, чи володіє суд належним експертним та оперативним потенціалом для розгляду високотехнологічних питань (див. відповіді на питання 9, 36, 37 Опитувальника, Додаток 2). У цьому контексті, відповіді на результати Опитування співпадають та підтверджують результати індивідуальних інтерв'ю. Як свідчать результати опитування, механізм перевірки доказів не є зрозумілим для зацікавлених сторін (див. відповіді на питання 38 Опитувальника, Додаток 2). Однією з причин такої ситуації можуть бути зміни до КАСУ. В силу цього, тренінги та роз'яснення рішень Верховного Суду можуть бути корисними для виправлення такої ситуації.

Е. Забезпечення позову

Як було повідомлено, судова практика щодо вжиття заходів для забезпечення позову є різною. Сама процедура є додатковим навантаженням для користувачів суду і може створювати тимчасові проблеми. Критерії прийняття рішення видаються недостатньо чіткими. Додаткові труднощі виникають через стислі строки та необхідність зважувати суспільні та приватні інтереси.

Утім, з одного боку, зазвичай, вважається, що таке правове регулювання працює добре. Тимчасовість такого рішення (хоча воно може мати довгострокові наслідки) можна пояснити його характером, і воно, видається, належним чином врегульоване в українському законодавстві. Подібні системи тимчасових заходів забезпечення позову існують і в інших європейських країнах. Окрім того, за наслідками проведеного опитування у питанні функціонування системи заходів забезпечення позову проблем не виявлено (див. відповіді на питання 50 Опитувальника, Додаток 2).

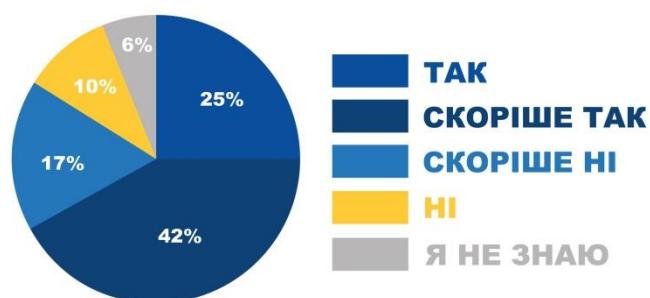
Адміністративні суди повинні ретельно зважувати наслідки застосування заходів забезпечення позову, а також принцип пропорційності. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду повинен проявити ініціативу для забезпечення кращої комунікації між адміністративними судами, аби уникнути ситуацій, коли за подібних чи однакових обставин адміністративні суди нижчих інстанцій приймають різні рішення щодо забезпечення позову.

Ф. Спрощене провадження

Спрощення полягає у веденні провадження винятково в письмовій формі. КАСУ чітко регулює випадки, коли таке провадження не повинно застосовуватися та за яких обставин воно може бути застосовано. У цілому система спрощеного провадження вважається ефективною (приблизно 77% респондентів відповіли ствердно на це питання, див. відповіді на питання 27 та 30 Опитувальника, Додаток 2). Разом з тим, деякі учасники процесу, здається, не розуміють, що таке «незначна складність». Віднесення справи до незначної складності дає суддям можливість застосовувати широкую дискрецію, вирішуючи таким чином, які справи відносяться до цієї категорії (див. пункт 6 ст. 12 КАСУ).

Аби уникнути проблем із правовою визначеністю, було б добре мати роз'яснення (рекомендації) у судовій практиці з даного питання. Крім того, частина 5 ст. 328 КАСУ має містити чітке положення про те, що касаційному оскарженню не підлягають справи незначної складності, які розглядаються у спрощеному провадженні.⁴

Кілька зацікавлених сторін повідомили під час індивідуальних інтерв'ю, що рішення у спрощеному провадженні не ухвалюються у розумні строки. Однак це неможливо підтвердити, дивлячись на результати опитування (див. відповіді на питання 29 Опитувальника, Додаток 2).



Питання 29

З іншого боку, на сильній завантаженості судів наголошували не лише самі судді, а й інші зацікавлені сторони.

Крім того, розгляд окремих категорій малозначних справ («справ незначної складності») регулюється ст. 263 КАСУ. Її було запроваджено в цілях підвищення ефективності судового розгляду. Однак, факт наявності позову та відзиву (які мають бути подані протягом певного періоду часу, встановленого суддею) як підстави для прийняття рішення, слід підкреслити у частині 3 ст. 263 КАСУ⁵.

С) Рекомендації

Щоб уникнути випадків, коли подібними «спрощеними» провадженням (які мають на меті підвищити ефективність судового процесу) зловживають з метою зменшення навантаження, слід, перш за все, усунути недоліки, пов'язані з кількістю суддів, та інші організаційні недоліки. Лише тоді спрощене провадження виконуватиме покладену на нього роль.

Г. Обсяг перегляду та прийняття рішень по суті справи або рішення адміністративних судів першої/другої інстанцій про скасування рішення суб'єкта владних повноважень

А) Передумови

З даного питання слід зазначити, що з боку адміністративних суддів пріоритет все ще надається можливості громадян оскаржувати рішення державних органів, органів самоврядування. На практиці це означає тенденцію – незважаючи на заявлені порушення – переглядати прийнятий акт суб'єкта владних повноважень в апеляційній інстанції в усій його повноті (з урахуванням загальних принципів статті 2 КАСУ). Хоча такі широкі можливості оскарження дій суб'єктів владних повноважень є питанням

⁴ Див. Моніторинговий звіт Міністерства юстиції України щодо аналізу виконання та ефективності прийнятих нормативно-правових актів, жовтень 2019 року (Додаток 5), сторінка 83

⁵ Див. Там само

правової політики, зокрема з урахуванням політичного минулого, на практиці це може призвести до обтяжливих судових проваджень. Крім того, новий КАСУ обмежує сферу судового перегляду лише щодо аргументів, які були представлені сторонами справи (причому в подальшому деякі питання, пов'язані з застосуванням дискреції, можуть бути визнані такими, що не підлягають судовому перегляду). Також, КАСУ обмежує «інквізиційну» роль судді. Хоча на рівні закону зрозуміло, що обсяг судового перегляду, є однаковим для всіх суб'єктів владних повноважень, на практиці видно, що суди з більшою увагою ставляться до перегляду рішень колегіальних органів, які існують на муніципальному рівні та, в основному, стосуються результатів місцевих виборів.

Як нам стало відомо, у деяких регіонах відсоток судових рішень, якими скасовуються акти суб'єктів владних повноважень, є вищим, за рішення, винесені судом по суті. На це може бути кілька причин.

Загальна проблема полягає в тому, що для органу державної влади, місцевого самоврядування обґрунтування викладені в судовому рішенні про скасування акту суб'єкта владних повноважень, не є обов'язковими. Існує одне законодавче положення, що стосується лише Верховного Суду, у якому не чітко говориться про те, що правові висновки щодо застосування правових норм, викладені у рішеннях Верховного Суду, є обов'язковими для всіх органів державної влади, які застосовують нормативно-правовий акт, що містить відповідні норми. Однак, це не діє на практиці і до того ж стосується лише Верховного Суду.

Це часто призводить до неодноразового винесення незаконних рішень суб'єктами владних повноважень та постійного скасування цих рішень адміністративними судами. Вирішення конфліктів стає дедалі складнішим і тривалішим.

Під час дослідження ми дійшли висновку, що не всі норми КАСУ однаково добре і в повній мірі застосовуються на практиці. Крім того, частковою причиною відсутності єдиної практики застосування КАСУ може бути різна інтерпретація окремих його положень. Відтак, по деяких положеннях КАСУ слід надати роз'яснення.

В) Цілі

- Адміністративна юрисдикція не повинна перевищувати межі контролю за виконавчою владою чи перебирати на себе її функції.

Конфлікт повинен врегулюватися завдяки винесенню якісних – а також швидких та ефективних – рішень. Слід уникати ситуацій, коли врегулювання конфлікту заходить у глухий кут: рішення суб'єкта владних повноважень скасовується, останній приймає те саме рішення, яке в подальшому знову скасовується, і так по колу.

С) Рекомендації

- Навчання суддів щодо меж втручання у рішення суб'єктів владних повноважень

- Роз'яснення Верховного Суду щодо застосування положень КАСУ

- Суб'єкти владних повноважень повинні керуватися відповідними основними міркуваннями та обґрунтуванням суду про скасування акту суб'єкта владних повноважень.

Н. Медіація

А) Передумови

У КАСУ запроваджено новий інститут, а саме вирішення спорів за участю судді. Суддя може зупинити провадження для того, щоб створити умови для вирішення спорів між сторонами справи.

Медіація (яка відрізняється від вирішення спорів, наприклад, мирного врегулювання) – є актуальним

питанням і для України. Медіація, включаючи судову, набуває особливо важливого значення у цивільній та господарській юрисдикції. У КАСУ немає положень про «медіацію» як таку, ні під час судового провадження, ні як обов'язкового етапу, що передує судовому розгляду.

Необхідно зробити наголос на особливостях адміністративного законодавства та адміністративної юрисдикції, а саме постулаті, що: (а) виконання рішення в цілому повинно здійснюватися на основі законодавства і не позбавляти сторін можливостей для переговорів – за винятком випадків застосування дискреції, а також (б), що одна зі сторін переговорів, як правило, має більше інформації у багатьох сферах і є сильнішою за іншу сторону переговорів. Зважаючи на ці особливості адміністративної юрисдикції, в українському контексті медіація може викликати недовіру та підозри в корупції та непрозорості. Існуючі широкі підстави для притягнення державних службовців до відповідальності також є негативним фактором, оскільки представники державних органів, як правило, бояться звинувачень у корупції чи упередженості чи умисного прийняття неправильного рішення. Повноваження органу державної влади, місцевого самоврядування щодо укладання мирової угоди та права вести переговори по окремих справах сприймалася по-різному, але однаково неохоче.

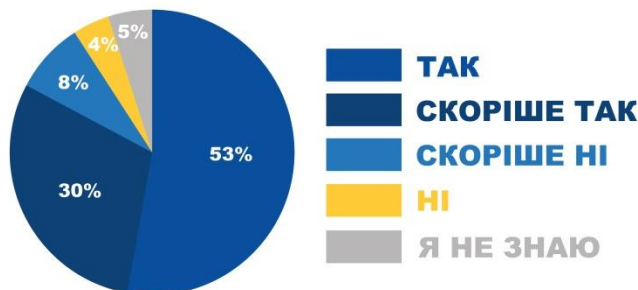
Різні зацікавлені сторони мають неоднаковий погляд на цю тему. У цілому стало очевидним, що в принципі користувачі судів будуть зацікавлені у можливості медіації на досудовому етапі, а також у медіації в рамках судового провадження. На заваді цьому стає, головним чином, непідготовленість державного органу, а також відсутність спеціальної підготовки серед суддів.

Причини небажання як органів державної влади, так і суддів, зазвичай, пов'язані з відсутністю належного захисту від звинувачень у корупції, неправильному виконанні чи зловживанні повноваженнями (під час ведення переговорів у рамках медіації), а також відсутність належної підготовки. Небажання відображено й у результатах опитування (див. відповіді на питання 43, 44 та 45 Опитувальника, Додаток 2). Отже, здається, що працівникам державних органів було б зручніше, якби процедуру медіації організував і вів суддя.



Питання 43

Питання 44



Питання 45

Однак ставлення до того, щоб суди отримали дозвіл вирішувати спори в такий спосіб, є позитивним (див. відповіді на питання 46 опитувальника, Додаток 2).

Європейська практика свідчить про те, що медіація на рівні адміністративного суду практикується лише в кількох європейських країнах стосовно певних категорій адміністративних справ. У деяких країнах досудова медіація також цінується та має додаткове значення для вирішення конфлікту. Здається, що медіація на рівні суду особливо цінується, коли є достатній рівень довіри до незалежної судової влади, і на такій основі додаткові функції суддів як медіаторів добре приживаються.

Б) Цілі

Звісно, важливо, щоб суспільство в цілому і особливо, учасники процесу, довіряти судовій владі. Судова влада може якісно працювати лише тоді, коли вона не перевантажена занадто великою кількістю справ. Вирішення конфліктів як таке (у більш широкому сенсі) також є однією з головних характеристик судової влади та її існування. В адміністративному законодавстві існують певні межі, оскільки метою діяльності суб'єктів владних повноважень є виконання законів. Таким чином, це підґрунтя, на якому стоїть будь-який орган державної влади, орган місцевого самоврядування та система адміністративних судів, одночасно обмежує можливе застосування медіації, оскільки медіація передбачає деякі інші аспекти, ніж альтернативне вирішення спорів. Медіація також може означати компроміс між сторонами в частині невиконання закону у повній мірі.

Очевидно, що існують певні види справ, за яких медіація може бути корисною. У довгостроковій перспективі медіація на рівні суду, можливо, матиме свої переваги, тому можна було б уже тепер спробувати застосовувати її в обмежених категоріях справ в окремих галузях права. Але в цілому – з огляду на історичний досвід та недостатній рівень довіри до судової влади в Україні – по-перше, необхідно підвищити рівень довіри до судової влади. Медіація не є таким уже прозорим інструментом і наразі може створити та викликати ефект, протилежний очікуваному. Однак, медіація на рівні суб'єктів владних повноважень наразі може стати реальністю, якщо проводити її належно та коректно. Мова також може йти про альтернативний підхід або доповнення до звичайного механізму оскарження рішення на рівні органу державної влади, місцевого самоврядування.

Крім того, слід заохочувати застосування інших засобів мирного вирішення спорів або механізми альтернативного вирішення спорів, а також використовувати відповідні положення нового Кодексу у щоденній роботі суддів.

Маючи на увазі деякі останні тенденції щодо заохочення до судової медіації в адміністративних справах і те, що судова медіація викликала певний інтерес серед суддів адміністративної юрисдикції, вказану ініціативу можна було б розглянути і для України. Щоб уникнути деяких згаданих побічних ефектів, українська сторона має бути добре підготовлена. Слід розробити нормативно-правову базу, попередньо визначити групу добровольців із числа суддів адміністративної юрисдикції, які пройдуть належну підготовку для вивчення навичок медіації. Для цього треба буде відібрати пілотні суди та кілька категорій адміністративних справ.

В) Рекомендації

- Представники (або деякі представники) державних органів повинні мати дозвіл чи внутрішні повноваження вести переговори щодо досудового мирного врегулювання та / або досудової медіації; та бути достатньо захищеними від неправдивих звинувачень (зокрема, у корупції).
- Слід розробити достатню нормативну базу для судової медіації, заздалегідь визначити певні категорії адміністративних справ. Необхідно також почати інформаційно-просвітницьку кампанію.
- Було б корисно реалізувати певні пілотні ініціативи щодо судової медіації в окремих адміністративних судах. Для цього слід обрати та організувати відповідну підготовку для суддів-добровольців.
- Для суддів слід проводити необхідну кількість професійних тренінгів і навчати, як заохочувати сторін до вирішення спорів під час судового розгляду та реалізовувати цю можливість.

I. Альтернативне вирішення спорів

A) Передумови

Див. вище. Альтернативне вирішення спорів включає різні способи вирішення спорів за межами судової зали. Воно включає в себе посередництво, арбітраж або інші засоби примирення. Загалом, досудове врегулювання спорів потрібно відрізнити від альтернативного вирішення спорів під час судового провадження. Останнє застосовується лише в деяких європейських адміністративних юрисдикціях. Як для досудового вирішення, так і для вирішення на етапі судового розгляду, представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування неохоче погоджуються на мирне вирішення спорів. Загалом, думка щодо наявності в суддів такого дозволу на вирішення спорів у такий спосіб (див. відповіді на питання 46 Опитувальника, Додаток 2) є позитивною.

B) Цілі

Див. вище. Вирішення спорів є головною метою також і для адміністративної юрисдикції. У цій юрисдикції існують певні обмеження щодо застосування альтернативного вирішення спорів. Однак за певних обставин і для певної категорії спорів його застосування може не лише допомогти вирішити суперечку між двома сторонами, а й уникнути тривалого судового розгляду і в цілому справити кращий ефект.

C) Рекомендації

- Може бути корисним проведення спеціальних тренінгів для суддів (з експертами в ролі тренерів) з забезпечення мирового врегулювання (у контексті нових положень щодо вирішення спорів за участю судді) між сторонами справи під час судового розгляду. Головною метою будь-якої юрисдикції є вирішення конфліктів. Це зумовлює необхідність застосування медіації в інтересах сторін.
- Як представники державних органів, з одного боку, так і судді – з іншого повинні користуватися належним захистом від необґрунтованих обвинувачень у корупції. Тільки тоді, коли їхні функції належним чином визначені в законах, вони зможуть також активно долучатися до переговорів про мирне врегулювання спорів; представники державних органів повинні мати достатні повноваження для ведення переговорів, а також повноваження підписувати відповідні угоди.

J. Судові рішення:

1. Зв'язок з/застосування ЄКПЛ та судової практики ЄСПЛ

Як відомо, в Україні міжнародні норми мають пріоритет перед нормами національного права. Це стосується також (і головним чином) ЄСПЛ. В рамках індивідуальних інтерв'ю, деякі зацікавлені сторони повідомили експертам, що практика застосування різних правових режимів та вирішення можливих колізій між суперечливими нормами, не завжди є уніфікованою. Крім того, знання та правильність застосування окремих рішень ЄСПЛ іноді викликають сумніви.

C) Рекомендації:

Розширення знань з судової практики ЄСПЛ задля їх правильного застосування (практичні тренінги).

Крім того, належний переклад судових рішень ЄСПЛ, що допоможе розширити знання з відповідної судової практики. Перекладені рішення ЄСПЛ повинні бути доступні на всіх рівнях адміністративної юрисдикції. Верховний Суд повинен продовжувати виконувати провідну роль у посиленні застосування судової практики ЄСПЛ.

Доктрина та механізм застосування практики ЄСПЛ у випадку конфліктів різних правових режимів повинні бути чітко визначені, а за потреби – додатково роз'яснюватися практикою Верховного Суду та, якщо необхідно, Конституційним Судом.

Спілкування з суддями з інших європейських країн є актуальним для розширення світогляду та кращого розуміння таких структурних питань (шляхом порівняння).

2. Велика Палата/Верховний Суд

А) Передумови

Нова структура Верховного Суду була добре сприйнята учасниками процесу та зацікавленими сторонами. Експерти отримали позитивні відгуки з даного питання. Разом з тим, деякі зацікавлені сторони у індивідуальних інтерв'ю вказували на те, що Велика Палата повинна застосовувати більш жорсткий фільтр справ.

Нещодавні спроби запустити новий процес судової реформи на рівні Верховного Суду можуть легко нівелювати досягнення щодо зміцнення та раціоналізації роботи діючої судової системи.

Система «зразкових справ», яка стала застосовуватися на практиці, сприяє швидшому ухваленню рішень у подібних справах та робить судовий процес у цілому більш ефективним.

В) Цілі

- Новий Верховний Суд повинен продовжувати «бачити себе» в ролі Касаційного суду та виносити рішення з питань права, що мають принципове значення, і таким чином сприяти єдиному застосуванню закону. Докладніше див. Рекомендації експертів «Новий Верховний Суд України», Проект ЄС Твінінг UA 12 ENPI JH 02 16 від червня 2019 року, а також європейські стандарти, що містяться у висновку КРЕС № 20.
- Підвищення правової визначеності через послідовну практику прийняття рішень
- Підвищення правової визначеності шляхом більш регулярного та зрозумілого тлумачення законодавства
- Покращення іміджу судової влади та суддів
- Боротьба з корупцією, спричинена відсутністю єдності судової практики

С) Рекомендації

Основна роль Верховного Суду повинна полягати у вирішенні суперечностей у судовій практиці та забезпеченні послідовного та єдиного застосування законів, а також у сприянні розвитку права за допомогою судової практики.

3. Розмежування адміністративної юрисдикції цивільних і кримінальних судів

А) Передумови

У деяких сферах досі існують несистемні адміністративні провадження. Перше за все, це стосується адміністративних кримінальних проваджень. КАСУ передбачає, що загальні суди мають повноваження розглядати певні адміністративні справи (накладення адміністративних санкцій), і деякі з них направляються для оскарження до загального апеляційного суду, інші – до адміністративного апеляційного суду. Це означає, що в цих справах про адміністративні правопорушення загальний

місцевий суд є судом першої інстанції, але апеляція потім подається до адміністративного суду. Тут – з точки зору виконуваних функцій – адміністративний суд є апеляційною інстанцією і – на відміну від місцевих судів – застосовує адміністративні процедури, тобто КАСУ.

По-друге, є справи, коли повністю не відомо, чи необхідно цей спір вирішувати в цивільній чи адміністративній юрисдикції. Проведення може тривати багато років, перш ніж правильний суд винесе остаточне рішення. Швидка передача справи до, імовірно, компетентного суду (іншої юрисдикції) не передбачена в процесуальному кодексі, і суддя, який приймає рішення, не може швидко та невідкладно звернутися, наприклад, до Великої Палати з проханням прийняти рішення щодо такого конфлікту юрисдикцій. На сьогодні, для вирішення конфлікту юрисдикцій потрібно вести тривалі провадження перед Великою Палатою Верховного Суду.

В) Цілі

- Чітке розмежування адміністративної юрисдикції та юрисдикцій щодо адміністративних правопорушень, а також від цивільної / господарської юрисдикції; роз'яснення на законодавчому рівні, аби чітко визначити ознаки приналежності справи до тієї чи іншої юрисдикції. Дуже допомогло б роз'яснення законодавства та судової практики.
- Відсутність необхідності судового розгляду з метою визначення підсудності та роз'яснення компетенцій.

С) Рекомендовані заходи

Відмова від практики судових проваджень з метою визначення юрисдикції у справах про адміністративні правопорушення.

Рішення щодо розв'язання конфлікту компетенцій (щодо того, яка юрисдикція є компетентною) не повинно виноситися Великою палатою Верховного Суду. Було б ефективніше знайти шляхи для отримання роз'яснення, яке не підлягає оскарженню, у більш швидкий спосіб (наприклад, через звернення напряду до Верховного Суду).

Доцільно передбачити законодавством можливість спростити провадження щодо вирішення питання конфлікту компетенцій або в незрозумілих ситуаціях, щодо того, яка юрисдикція є компетентною.

Чіткі правові положення щодо того, під яку юрисдикцію підпадає певна категорія справ і якими є її характерні ознаки.

4. Практика оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій суб'єктами владних повноважень

А) Передумови

У рамках індивідуальних інтерв'ю та на заходах зацікавленими сторонами неодноразово наголошувалося, що представники суб'єктів владних повноважень мають тенденцію оскаржувати кожне рішення адміністративного суду, навіть коли факти і законодавство є чіткими і немає підстав для оскарження.

Передумовою такої поведінки є бажання уникнути звинувачень у корупції та в порушенні ст. 364, 365 Кримінального Кодексу України (відповідальність державних службовців).

В) Цілі

Необхідно, щоб судова система працювала належним чином. Не може бути так, що оскаржується кожне рішення суду, а отже, навантаження подвоюється, що робить усю судову систему (а також її адміністративну гілку) неефективною та дорогою.

- С) Рекомендації
- Представники державних органів повинні мати більше свободи та розсуду щодо оскарження судових рішень
 - Вони повинні бути захищені від помилкових звинувачень, що потенційно можуть тягнути за собою кримінальну відповідальність.
 - Встановлення судового збору на однаковому рівні та умовах для всіх користувачів суду може також допомогти вирішити питання «автоматичного» оскарження.

5. Ухвалення судових рішень у розумні строки

А) Передумови

Наскільки стало відомо експертам – і це, підтверджується КАСУ, існують законодавчо встановлені строки, які однак видаються дуже короткими в порівнянні з великою кількістю справ, що надходить на розгляд, але судді проти цього не заперечують. Однак, для того, щоб уникнути цих часових рамок, існує практика, коли слухання проводяться суддею, вимагається подання всіх необхідних документів у встановлений строк, після чого порядок провадження змінюється на письмове, а у ньому чітко визначені строки відсутні. Не існує ефективного способу боротьби із тривалим судовим розглядом у судах першої та другої інстанцій. Як розповідали експертам зацікавлені сторони під час індивідуальних інтерв'ю, у деяких регіонах існує проблема із довготривалими провадженнями. Іноді учасники процесу чинять тиск на суддів, просто подаючи дисциплінарну скаргу на суддю, оскільки не існує інших засобів прискорити провадження у справі.

В) Цілі

Потрібен ефективний засіб боротьби із надмірною тривалістю судового провадження, це зобов'язання, виникає на підставі ст. 13, а також ст. 6 ЄСПЛ (див. рішення ЄСПЛ *Sürmeli* проти Німеччини, заява № 75529/01).

Необхідно встановити адекватний баланс між відповідальністю суддів та захистом від негайних дисциплінарних стягнень, та уникати таких обхідних рішень, як зміна процедури задля можливості дотримуватися термінів прийняття законних рішень.

Слід змінити законодавчо встановлені терміни винесення судових рішень або збільшити ресурси судової влади.

С) Рекомендації:

- Достатні ресурси для адміністративних судів
- Ефективні законодавчі норми для протидії надмірній тривалості проваджень

6. Виконання судових рішень

А) Передумови

У силу соціально-політичних, а також економічних і фінансових причини, в Україні існують певні організаційні недоліки виконання судових рішень. Державні судові виконавці зазвичай не хочуть виконувати рішення адміністративних судів, зокрема у, так званих, соціальних справах, а також справах проти державних органів. Нещодавно створені приватні виконавці не мають права примусово виконувати рішення адміністративних судів, що набули законної сили.

Держава повинна виконувати рішення адміністративних судів без офіційної процедури примусового виконання. Коефіцієнт виконання судових рішень в Україні достатньо низький; це стосується також і адміністративної юрисдикції. Необхідно підкреслити, що етап примусового виконання також є частиною справедливого судового розгляду згідно зі ст. 6 ЄСПЛ, а ігнорування остаточних рішень судової влади означає дестабілізацію основних принципів демократії. Проблемою також є й велика кількість звернень до ЄСПЛ. Невиконання рішень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування також знижує довіру суспільства до судової влади та поглиблює існуючі проблеми. З недавнього часу судді також контролюють виконання винесених ними рішень. Як було повідомлено експертам, часто не вистачає часу, щоб робити це належним чином, а іноді немає доступу до необхідних електронних реєстрів. Однак зацікавлені сторони в цілому підтримують цю нову процедуру (див. відповіді на питання 49 Опитувальника, Додаток 2).

Видається, що існує практика не виконання рішення адміністративних судів у випадках, коли суб'єкт владних повноважень скасовує оскаржуване рішення шляхом прийняття нового рішення (вже його колегіальним органом), на основі нових підстав. Див. також вище у підрозділі G. «Обсяг перегляду та прийняття рішень по суті справи або рішення адміністративних судів першої/другої інстанцій про скасування рішення суб'єкта владних».

Як було повідомлено експертам, існує більш серйозна проблема щодо виконання рішень колегіальних органів, так як в Україні відсутня колегіальна відповідальність. Щодо цієї категорії справ одноставно було заявлено про те, що рівень примусового виконання рішень колегіальних органів є низький. Після апеляції чи касації відповідні суб'єкти владних повноважень не беруть до уваги обґрунтування та мотивацію надану судами у своїх рішеннях, і виходить так, що для вирішення судового конфлікту необхідно кілька судових проваджень («каскад касацій») (див. також вище спостереження щодо «дискреції»). Загалом, зацікавлені сторони в основному вважають, що суд повинен своїм рішенням вирішити спір (приблизно 59% відповіли схвально на це питання), і тому вважають важливішим ухвалення рішень по суті справи.

Нарешті, є справи, коли суб'єкт владних повноважень взагалі не виконує рішення судів, а просто їх ігнорує. В інших випадках до суду безпосередньо звертаються з питань виконання, як-от примусове стягнення певних категорій податкових заборгованостей. Однак, у цілому суди не перевантажені цією категорією справ.

З іншого боку, повідомлялося, що примусове виконання рішень є неможливим, оскільки рішення суду не є зрозумілим або не підлягає виконанню на практиці. Однак це не підтверджується результатами опитування (див. відповіді на питання 47 та 48 Опитувальника, Додаток 2), отже, здається, це не є загальною проблемою.

Здається, що деякі проблеми, пов'язані з виконанням рішень про забезпечення позову (див. відповіді на питання 51 Опитувальника, Додаток 2). Однак, здається, це також не є загальною проблемою (див. розділ «забезпечення позову» вище).

B) Цілі

- Розширення опцій по застосуванню примусових заходів аби змусити державні органи дотримуватися та виконувати судові рішення
- Незрозуміло, чи ефективно працює нова система виконання рішень (де суди контролюють етап виконання рішення). Існує потреба у достатніх ресурсах та належному доступі до відповідної інформації.

C) Рекомендації

- Необхідно вдосконалити опції по застосуванню певних примусових заходів, аби змусити державні органи дотримуватися та виконувати судові рішення.

- Більш ефективні та ґрунтовні рішення для ситуацій, коли зачіпаються інтереси третіх осіб (наприклад, Міністра фінансів стосовно певних бюджетних питань). Як варіант, вони повинні мати можливість ставати стороною справи за спеціальним законом (завдання для законодавця). Суб'єкт владних повноважень як сторона судового розгляду також повинен належним чином брати участь у судовому розгляді та – якщо це можливо – ділитися своїми міркуваннями під час судового розгляду, що триває.
- Рішення, яким суд скасовує рішення та повертає справу до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, має бути обов'язковим (так само як і його мотивування див. вище у розділі G. «Обсяг перегляду та прийняття рішень по суті справи або рішення адміністративних судів першої/другої інстанцій про скасування рішення суб'єкта владних»).
- Повноваження державних та приватних виконавців повинні бути рівним для забезпечення чесної конкуренції та ефективності виконання рішень адміністративних судів.

7. Якість рішень

A) Передумови

Різні зацікавлені сторони вказали на те, що рішення судів, на їхню думку, мають низьку якість з точки зору змісту, що рішення не є чіткими ані в резолютивній, ані в мотивувальній частині. Однак це, здається, не є загальною проблемою (див. відповіді на питання 33, 42 Опитувальника, Додаток 2). Тим не менш, необхідно наголосити на тому, що якість рішень має бути високою, а отже, необхідно докласти більше зусиль для забезпечення загального високого рівня якості.

B) Цілі

Наявність єдиної прозорості, чіткої та зрозумілої судової практики. Це основа для того, щоб у громадянському суспільстві сформувалася довіра до судової влади. Поняття довіри включає в себе довіру професійної спільноти, довіру учасників справи та довіру суспільства як такого до судової влади.

Доцільно прописати чітке та зрозуміле рішення для учасників справи, надати точну та стислу мотивацію. Тільки тоді можна подавати апеляційну скаргу, яка стосуватиметься основних аспектів рішення суду першої / другої інстанції, і лише тоді суспільство зможе зрозуміти аргументацію, побачити прозорість роботи судової влади та висловити довіру до судової влади.

Також важлива гарантія (для судді, що приймає рішення, і для судової влади в цілому) від необґрунтованої критики окремих судових рішень та популістських нападів. Як наслідок, це сприяє сталості верховенства права.

C) Рекомендації:

- Поглиблена підготовка (практичні тренінги)
- Прозора повноцінна база даних судових рішень та судової практики
- Внутрішні механізми формування єдиної судової практики (особисте спілкування між суддями, а також обмін досвідом з європейськими колегами)
- Наявність речників судів, які контактують із засобами масової інформації і суспільством та інформують їх про діяльність суду; належна підготовка прес-секретарів та виділення відповідних бюджетних ресурсів для здійснення судом своєї комунікаційної діяльності
- Достатній ресурси для забезпечення діяльності судів



Ключові рекомендації:

А. Структурні

1. Якісна робота державних органів створює засади для якісної роботи адміністративної юрисдикції: потрібен єдиний закон, який би регулював процедуру прийняття рішення суб'єктами владних повноважень;
2. Якщо суд скасовує оскаржуване рішення суб'єкта владних повноважень, на останній повинно покладатися зобов'язання негайно встановити за допомогою всіх наявних правових засобів правову ситуацію, що відповідає правовому висновку адміністративного суду з відповідного юридичного питання. Це дозволить уникнути повторного оскарження адміністративного рішення, скасування та повернення до державного органу влади;
3. Необхідно запровадити чіткі фільтри прийнятності касаційних скарг до Верховного Суду;
4. Необхідно відмовитися від практики залучення прокурорів як третіх осіб у адміністративних справах;
5. Необхідно уточнити гарантії незалежності суддів від дисциплінарної відповідальності;
6. Необхідно впорядкувати систему та обов'язки щодо сплати судового збору;
7. Необхідно вирішити конфлікт компетенцій між цивільною, кримінальною та адміністративною юрисдикціями та відмовитися від перехресної системи розгляду судових справ;
8. Під час внесення будь-яких процесуальних змін до законодавства слід залучати усі зацікавлені сторони;
9. Законодавчі зміни повинні ґрунтуватися на об'єктивних фактах, що включає здійснення моніторингу законодавства в цілях оцінювання, а також у цілях напрацювання пропозицій щодо внесення законодавчих змін;
10. Необхідно вирішити проблему з кількістю суддів та браком інших необхідних ресурсів, потрібні бюджетні кошти для прес-секретарів (які проходять спеціальне навчання) та інші засоби для підвищення прозорості діяльності суду в цілому у всіх інстанціях, а також, з іншого боку, ефективні засоби правового захисту в разі надмірної тривалості провадження;
11. Державні службовці повинні володіти достатньою дискрецією для того, щоб не оскаржувати всі (особливо зрозумілі та законні) рішення адміністративних судів, а також мати можливість вести переговори про мирне врегулювання спору на досудовому етапі та / або досудову медіацію, будучи при цьому достатньо захищеними від необґрунтованих обвинувачень;
12. Необхідно розробити належне законодавство щодо судової медіації. Слід заздалегідь визначити деякі категорії адміністративних справ, до яких у пілотному порядку застосовуватиметься судова медіація;
13. Необхідно вдосконалити варіанти застосування певних примусових заходів, аби змусити державні органи виконувати судові рішення;
14. Усі користувачі суду повинні мати доступ до перекладів судових справ ЄСПЛ.

В. Практичні:

Необхідно розробляти тренінги (не лише для суддів), а й для інших зацікавлених сторін, як то: адвокатів та представників суб'єктів владних повноважень:

1. Щодо методологічних основ тлумачення норм та застосування дискреції;
2. Для уточнення на практичних прикладах меж та обсягів перегляду, а також лімітів розслідування справи суддями *ex officio* (також у порівнянні зі спрощеним провадженням);
3. Щоб підвищити якість судових рішень, зокрема, забезпечити їхню чіткість, всебічність та використання міжнародних принципів / практики ЄСПЛ;
4. Експертні тренінги для суддів необхідні для заохочення та забезпечення ведення переговорів щодо вирішення спорів під час судового провадження;
5. Експертні тренінги для суддів для забезпечення можливості мирового врегулювання (у контексті нових положень щодо вирішення спорів за участю судді) та судової медіації;
6. Обмін досвідом із суддями з інших європейських країн має значення для розширення світогляду та кращого сприйняття таких структурних питань (шляхом порівняння);

Існує потреба в роз'ясненнях Верховного Суду через судову практику щодо питань:

7. Меж та ступеня дискреції та судового контролю за застосуванням дискреції в різних юрисдикціях;
8. Взаємодії та значення відповідних положень щодо змагальної системи, обов'язку доказування та доказів;
9. Обсягу та кількості спрощених проваджень;
10. Правильного застосування практики ЄСПЛ.

IV Додатки

1. Опитувальник
2. Результати опитування
3. Перелік круглих столів та конференцій, проведених у різних регіонах України
4. Порівняльний аналіз кращих європейських практик у питанні меж судового контролю
5. Моніторинговий звіт Міністерства юстиції України щодо застосування та ефективності прийнятого законодавства (у частині адміністративного судочинства)



ОПИТУВАЛЬНИК З МОНІТОРИНГУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Шановний респонденте:

Від імені Проекту Європейського Союзу "Право–Justice", запрошуємо Вас взяти участь у опитуванні з питань адміністративного судочинства.

Після прийняття нового **Кодексу адміністративного судочинства України** у жовтні 2017 року важливо знати чи діє на практиці мета законодавця – **підвищити ефективність провадження**, а також забезпечення **рівності сторін**. Крім того, невирішеним залишається ключове питання - це визначення **меж та ступеня дискреційних повноважень виконавчих органів** у різних адміністративних спорах, тобто якою мірою **виконавчі органи** задля **ефективної** роботи повинні бути вільні від судового контролю, а також наскільки суди повинні забезпечити перевірку **обґрунтованості** при застосуванні такої дискреції. Це питання також лежить в основі принципу **поділу влади**, який не завжди належним чином розуміють як **двосторонній процес**, який діє не тільки на користь судів. Виконавча влада і особливо демократично **обрані законодавчі органи влади** повинні мати певну ступінь **незалежності** від судового контролю. Також важливо знати, чи мають суди необхідну **експертну спроможність** вирішувати **спеціалізовані технічні питання** - у таких областях, наприклад, як дозвіл на будівництво в контексті централізованого планування, правила охорони архітектурних об'єктів і культурної спадщини, а також яким чином забезпечити найбільш ефективний судовий контроль у цих сферах. Як завжди, основою ефективного судового контролю також є прозора та узгоджена діяльність і процедури суб'єкта владних повноважень, які засновані на певних єдиних засадах та керівних принципах. Також важливо забезпечити таку організаційну структуру системи адміністративного судочинства, яка дозволяє суддям приймати повністю незалежні рішення, забезпечувати повноцінний захист основних прав та ефективний судовий захист, тощо.

Враховуючи вищенаведене, міжнародні та національні експерти Проекту ЄС "Право-Justice" розробили даний опитувальник для дослідження думок та позицій суддів, адвокатів, суб'єктів владних повноважень та академічних кіл з **питань матеріального та процесуального адміністративного права**.

Результати цього опитувальника будуть проаналізовані експертами/командою Проекту та *будуть використані для розробки необхідних законодавчих змін*. Такі дані є надзвичайно важливими для забезпечення збору інформації, необхідної для процесу розробки законодавчих та підзаконних актів, прийняття судових рішень, перегляду цієї інформації на основі фактичних даних, і тим самим сприяння кращому балансу між ефективністю та справедливістю правосуддя відповідно до європейських стандартів та кращих порівняльних практик. Крім того, отримана інформація надасть надійні інструменти для оцінки якості законодавства, а також пропозицій щодо внесення необхідних змін.

Результати опитування буде проаналізовано у фінальному звіті та запропоновано до обговорення у грудні 2019 року. Звіт буде розміщений на веб-сайті Проекту ЄС "Право–Justice": <http://www.pravojustice.eu/>

Заздалегідь дякуємо Вам за участь в опитуванні!

Проект ЄС "Pravo–Justice"

Рекомендації щодо заповнення опитувальника:

Даний Опитувальник призначений для заповнення суддями, адвокатами, суб'єктами владних повноважень та представниками наукових кіл, що спеціалізуються на адміністративних справах.

Ознайомтеся з пропонуваними запитаннями і відзначте, будь ласка, той варіант відповіді (підкресліть або обведіть кружком), який найбільше відповідає Вашій точці зору. Вкажіть Вашу відповідь, обвівши цифру в обраній Вами клітинці.

Ваші відповіді будуть узагальнені, результати опубліковані та надані для ознайомлення всім зацікавленим особам. Результати буде використано для розробки та впровадження механізму моніторингу матеріального та процесуального адміністративного права.

Дане опитування є анонімним. Ваші відповіді будуть враховані тільки в узагальненому вигляді, а довідкова інформація про Вас як респондента призначена виключно для статистичного аналізу

Частина 1: Інформація про респондентів

У якому з нижченаведених регіонів ви працюєте?

Київ	1	Івано-Франківськ	10	Сумська область	18
Київська область	2	Кіровоградська область	11	Тернопільська область	19
Вінницька область	3	Луганська область	12	Харківська область	20
Волинська область	4	Львівська область	13	Херсонська область	21
Дніпропетровська область	5	Миколаївська область	14	Хмельницька область	22
Донецька область	6	Одеська область	15	Черкаська область	23
Житомирська область	7	Полтавська область	16	Чернівецька область	24
Закарпатська область	8	Рівненська область	17	Чернігівська область	25
Запорізька область	9			АРК	26

Тип населеного пункту

Село	1	Велике місто (100-500 тисяч жителів)	5
Селище міського типу	2	Дуже велике місто (500-1 млн жителів)	6
Мале місто (до 50 тисяч жителів)	3	Місто-мільйонник (більше ніж 1 млн жителів)	7
Середнє місто (50-100 тисяч жителів)	4		

Стать

Чоловіча	Жіноча
1	2

Вік

18 – 35 років	35 – 45 років	45 – 55 років	Старше 55 років
1	2	3	4

Загальний досвід роботи у сфері юриспруденції

До 5 років	5 – 10 років	10 – 20 років	Більше 20 років
1	2	3	4

Досвід роботи у сфері адміністративного права та процесу

До 5 років	5 – 10 років	10 – 20 років	Більше 20 років
1	2	3	4

Ви працюєте як

Суддя	Адвокат	Посадова чи службова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування	Науковець (основне місце роботи)
1	2	3	4

Частина II: Дискреція органів державної влади та ефективність адміністративних проваджень в Україні

1) Чи передбачає національне законодавство та практика чіткі правила щодо свободи розсуду суб'єктів владних повноважень?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

2) Чи існує різниця між дискреційними повноваженнями виборних та невиборних суб'єктів владних повноважень?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

3) Чи існують чіткі правила щодо розмежування компетенцій між різними адміністративними органами?

Так	Скоріше	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

4) Чи забезпечує Кодекс адміністративного судочинства процесуальні гарантії від можливого зловживання суб'єктами владних повноважень їхніми правами?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

5) Чи передбачає українське законодавство межу судового втручання в дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

6) Чи повинен суд – через свої рішення – втручатися в компетенцію державних органів для забезпечення негайного вирішення відповідного спору?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

7) Чи забезпечується належний судовий контроль над застосуванням дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень однаково у межах усіх судових інстанцій?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

8) Чи володіють судді більшим обсягом повноважень при перегляді рішень посадових осіб, ніж при перегляді рішень, прийнятих колегіальним органом влади?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

9) Адміністративні суди володіють необхідними знаннями і можливостями для прийняття рішень з технічних питань, які відносяться до компетенції органів влади (наприклад, у спорах з Державною архітектурно-будівельною інспекцією).

Повністю згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Повністю не згоден
1	2	3	4

10) На які з нижче наведених аспектів рішень законодавчої / виконавчої влади поширюються межі судового контролю згідно Кодексу адміністративного судочинства (можливі кілька варіантів відповідей)?

Встановлення фактичних обставин справи	Правильне тлумачення закону	Можливе зловживання правами / вихід за межі повноважень	Дотримання процесуальних норм	Інше
1	2	3	4	5

11) Чи має суддя свободу розсуду (дискреційні повноваження) при тлумаченні невизначених правових понять чи загальних положень законодавства?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

12) На практиці судді застосовують зазначені вище дискреційні повноваження

Дуже часто	Часто	Іноді	Рідко
1	2	3	4

13) У випадках, коли адміністративний суд визнав дії органів влади протиправними, чи передбачає Кодекс адміністративного судочинства індивідуальну відповідальність певної особи у вигляді обов'язку відшкодування збитків або можливості кримінального переслідування?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

14) Чи існує необхідність у проведенні навчання для органів влади щодо тлумачення положень законодавства та використання дискреційних повноважень?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

Частина III: Доступність та справедливість адміністративного судочинства

15) Новий Кодекс адміністративного судочинства чітко розмежує юрисдикцію адміністративних судів від юрисдикції господарських судів та судів загальної юрисдикції.

Повністю згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Повністю не згоден
1	2	3	4

16) Яка із вказаних юрисдикцій найбільш перетинається з адміністративною?

Цивільна	Господарська	Обидва варіанти вірні	Я не знаю
1	2	3	4

17) Чи вважаєте Ви, що оскарження органами влади судових рішень у всіх випадках (навіть безпідставне) є зловживання правами і має бути обмежене?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

18) Обов'язкове представництво адвокатами (монополія адвокатури) сприяє більшому доступу до правосуддя.

Повністю згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Повністю не згоден
1	2	3	4

19) Обов'язкове представництво адвокатами (монополія адвокатури) підвищує якість судового процесу.

Повністю згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Повністю не згоден
1	2	3	4

20) Чи гарантує система безоплатної правової допомоги належний доступ до правосуддя для малозабезпечених сторін?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

21) Ставки судового збору, передбачені чинним законодавством, обмежують доступ до правосуддя.

Повністю згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Повністю не згоден
1	2	3	4

22) Чи належним чином суд обґрунтовує свої рішення щодо розміру витрат на професійну правничу допомогу?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

23) Кодекс адміністративного судочинства встановлює чіткі та зрозумілі правила участі третіх осіб у судовому провадженні.

Повністю згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Повністю не згоден
1	2	3	4

24) Чи наводять прокурори в адміністративному провадженні обґрунтовані підстави для представництва інтересів держави в суді?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

25) Чи залежать незалежність та неупередженість суддів адміністративних судів від державних органів, чиї рішення вони переглядають?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

26) Обмін інформацією між Конституційним Судом України та адміністративними судами є вчасним та продуктивним, і це сприяє ефективному застосуванню адміністративними судами рішень КСУ щодо неконституційності правових норм.

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

27) Чи є інститут спрощеного провадження ефективним?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

28) Чи повинен суд за вмотивованим клопотанням сторони у справі постановити рішення про вихід зі спрощеного провадження?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

29) Чи дотримуються адміністративні суди строків розгляду справи, що розглядається у спрощеному порядку?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

30) Інститут малозначних справ сприяє розгляду справ у розумний строк.

Повністю згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Повністю не згоден
1	2	3	4

31) На Вашу думку, перелік справ, що відносяться до малозначних, є достатнім?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

32) Чи є ефективним на практиці інститут пріоритизації справ у спрощеному провадженні (ч. 2 ст. 12 КАС України)?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

33) Чи є зазвичай судові рішення адміністративних судів належним чином обґрунтовані?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

34) Посилання адміністративних судів у рішеннях` на практику Європейського Суду з прав людини загалом є правильною і доречною.

Завжди	Зазвичай	Іноді	Ніколи
1	2	3	4

35) Чи потрібно надати суддям певну свободу в організації судового розгляду так, як вони вважають за необхідне?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

36) Як часто виникають ситуації, коли у справі необхідна експертиза (незалежно від її сфери), але ні позивач, ні відповідач не вимагають її призначення?

Завжди	Зазвичай	Іноді	Ніколи
1	2	3	4

37) Хто має нести витрати на проведення експертизи, якщо ні позивач, ні відповідач не вимагають цього?

Сторона, що програла	Сторони у рівних частинах	Держава	Я не знаю	Тоді експертиза не має проводитись
1	2	3	4	5

38) Чи розуміють усі учасники судового провадження та суд, яким саме чином працює механізм огляду доказів за їх місцезнаходженням?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

39) Чи виникали у Вас труднощі з подачею до суду електронних доказів?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

40) Чи користуються на практиці сторони в адміністративному процесі новелою Кодексу адміністративного судочинства - зустрічний позов?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

41) Чи вважаєте Ви, що кожна справа повинна мати можливість бути оскарженою до суду апеляційної інстанції (як з питань фактів, так і з питань права)?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

42) Чи вважаєте Ви, що судові рішення є обґрунтованими?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

Частина IV: Врегулювання спорів, медіація

43) Як часто на практиці відбувається врегулювання спорів за участі судді?

Завжди	Часто	Рідко	Ніколи	Я не знаю
1	2	3	4	5

44) Чи у повній мірі судді розуміють порядок врегулювання спорів за участі судді?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

45) Чи потрібно додаткове навчання суддів для кращого розуміння ними інституту врегулювання спорів за участю судді?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

46) Чи має бути дозволено адміністративним судам забезпечувати мирове вирішення адміністративних справ (затверджувати конкретні умови досягнутих сторонами домовленостей)?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

Частина V: Виконання рішень

47) Чи вважаєте Ви, що резолютивні частини судових рішень адміністративних судів є чіткими та зрозумілими?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

48) Чи виконуються судові рішення адміністративних судів на практиці?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

49) Обов'язок органу влади подавати звіт про виконання судового рішення, який може бути покладено на нього судом, підвищує ефективність виконавчого провадження.

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

50) Чи гарантує система заходів забезпечення позову припинення протиправних дій та ухилення відповідача від виконання рішення суду в майбутньому?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

51) Чи виникають на практиці складнощі з виконанням судового рішення про забезпечення доказів у адміністративному процесі ?

Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні	Я не знаю
1	2	3	4	5

52) Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства застосування судового контролю за виконанням рішення суду можливе щодо (можливо декілька варіантів відповідей):

акта індивідуальної дії	нормативно-правового акта	бездіяльності суб'єкта владних повноважень	рішення суб'єкта владних повноважень щодо заходів забезпечення позову	заходів забезпечення позову
1	2	3	4	5

ДЯКУЄМО ЗА УЧАСТЬ В ОПИТУВАННІ!

Моніторинг адміністративного судочинства в Україні (АЖМ)

Результати, одержані на основі 333 відповідей

Частина 1. Інформація про респондентів

1. Регіон роботи

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Київ	31	9,5%
Вінницька	5	1,5%
Волинська	12	3,7%
Дніпропетровська	67	20,6%
Донецька	2	0,6%
Закарпатська	8	2,5%
Запорізька	2	0,6%
Івано-Франківська	6	1,8%
Львівська	53	16,3%
Миколаївська	7	2,1%
Одеська	30	9,2%
Полтавська	2	0,6%
Рівненська	10	3,1%
Сумська	1	0,3%
Тернопільська	12	3,7%
Харківська	36	11,0%
Херсонська	3	0,9%
Хмельницька	1	0,3%
Чернівецька	38	11,7%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	326	100,0%
Немає відповіді	7	
ВСЬОГО	333	

2. Тип населеного пункту

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Село	0	0,00%
Селище міського типу	0	0,00%
Мале місто (до 50 000 жителів)	4	1,25%
Середнє місто (50-100 000 жителів)	6	1,88%
Велике місто (100-500 000 жителів)	102	31,88%
Дуже велике місто (500 000 - 1 млн жителів)	85	26,56%
Місто-мільйонник (більше 1 млн жителів)	123	38,44%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	320	100,00%
Немає відповіді	13	
ВСЬОГО	333	

3. Стать

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Чоловіча	135	41,03%
Жіноча	194	58,97%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	329	100,00%
Немає відповіді	4	
ВСЬОГО	333	

4. Вік

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
18 до 35 років	101	30,42%
35 до 45 років	161	48,49%
45 до 55 років	51	15,36%
Старше 55 років	19	5,72%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

5. Загальний досвід роботи у сфері юриспруденції

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
До 5 років	49	14,85%
5 до 10 років	50	15,15%
10 до 20 років	150	45,45%
Більше 20 років	81	24,55%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

6. Досвід роботи у сфері адміністративного права та процесу

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
До 5 років	78	24,07%
5 до 10 років	97	29,94%
10 до 20 років	135	41,67%
Більше 20 років	14	4,32%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	324	100,00%
Немає відповіді	9	
ВСЬОГО	333	

7. Ви працюєте як

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Суддя	136	41,09%
Адвокат	66	19,94%
Державний службовець	108	32,63%
Науковець (основне місце роботи)	21	6,34%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	331	100,00%
Немає відповіді	2	
ВСЬОГО	333	

Частина II. Дискреція органів державної влади та ефективність адміністративних проваджень в Україні

Питання 1. Чи передбачає національне законодавство та практика чіткі правила щодо свободи розсуду суб'єктів владних повноважень?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	27	8,13%
Скоріше так	81	24,40%
Скоріше ні	158	47,59%
Ні	60	18,07%
Я не знаю	6	1,81%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 2. Чи існує різниця між дискреційними повноваженнями виборних та невиборних суб'єктів владних повноважень?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	75	22,59%
Скоріше так	105	31,63%
Скоріше ні	79	23,80%
Ні	52	15,66%
Я не знаю	21	6,33%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 3. Чи існують чіткі правила щодо розмежування компетенцій між різними адміністративними органами?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	101	30,33%
Скоріше так	110	33,03%
Скоріше ні	94	28,23%
Ні	27	8,11%
Я не знаю	1	0,30%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	333	100,00%
Немає відповіді	0	
ВСЬОГО	333	

Питання 4. Чи забезпечує Кодекс адміністративного судочинства процесуальні гарантії від можливого зловживання суб'єктами владних повноважень їхніми правами?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	71	21,39%
Скоріше так	129	38,86%
Скоріше ні	92	27,71%
Ні	37	11,14%
Я не знаю	3	0,90%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 5. Чи передбачає українське законодавство межу судового втручання в дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	51	15,32%
Скоріше так	88	26,43%
Скоріше ні	118	35,44%
Ні	67	20,12%
Я не знаю	9	2,70%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	333	100,00%
Немає відповіді	0	
ВСЬОГО	333	

Питання 6. Чи повинен суд – через свої рішення – втручатися в компетенцію державних органів для забезпечення негайного вирішення відповідного спору?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	84	25,30%
Скоріше так	105	31,63%
Скоріше ні	58	17,47%
Ні	83	25,00%
Я не знаю	2	0,60%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 7. Чи забезпечується належний судовий контроль над застосуванням дискреційних повноважень суб'єктами владних повноважень однаково у межах усіх судових інстанцій?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	28	8,41%
Скоріше так	90	27,03%
Скоріше ні	126	37,84%
Ні	76	22,82%
Я не знаю	13	3,90%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	333	100,00%
Немає відповіді	0	
ВСЬОГО	333	

Питання 8. Чи володіють судді більшим обсягом повноважень при перегляді рішень посадових осіб, аніж при перегляді рішень, прийнятих колегіальним органом влади?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	46	13,86%
Скоріше так	80	24,10%
Скоріше ні	70	21,08%
Ні	127	38,25%
Я не знаю	9	2,71%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 9. Адміністративні суди володіють необхідними знаннями і можливостями для прийняття рішень з технічних питань, які відносяться до компетенції органів влади (наприклад, у спорах з Державною архітектурно-будівельною інспекцією).

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Скоріше згоден	106	31,93%
Скоріше не згоден	146	43,98%
Повністю згоден	38	11,45%
Повністю не згоден	42	12,65%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 10. На які з нижче наведених аспектів рішень законодавчої / виконавчої влади поширюються межі судового контролю згідно Кодексу адміністративного судочинства (можливі кілька варіантів відповідей)?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Фактичні обставини справи	161	
Правильне тлумачення закону	141	
Можливе зловживання правами / вихід за межі повноважень	191	
Дотримання процесуальних норм	167	Декілька варіантів
Інше	22	
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	328	
Немає відповіді	5	
ВСЬОГО	333	

Питання 11. Чи має суддя свободу розсуду (дискреційні повноваження) при тлумаченні невизначених правових понять чи загальних положень законодавства?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	97	29,22%
Скоріше так	142	42,77%
Скоріше ні	68	20,48%
Ні	22	6,63%
Я не знаю	3	0,90%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 12. На практиці судді застосовують зазначені вище дискреційні повноваження

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Дуже часто	16	4,91%
Часто	113	34,66%
Іноді	153	46,93%
Рідко	44	13,50%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	326	100,00%
Немає відповіді	7	
ВСЬОГО	333	

Питання 13. У випадках, коли адміністративний суд визнав дії органів влади протиправними, чи передбачає Кодекс адміністративного судочинства індивідуальну відповідальність певної особи у вигляді обов'язку відшкодування збитків або можливості кримінального переслідування?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	34	10,46%
Скоріше так	24	7,38%
Скоріше ні	84	25,85%
Ні	172	52,92%
Я не знаю	11	3,38%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	325	100,00%
Немає відповіді	8	
ВСЬОГО	333	

Питання 14. Чи існує необхідність у проведенні навчання для органів влади щодо тлумачення положень законодавства та використання дискреційних повноважень?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	219	65,77%
Скоріше так	93	27,93%
Скоріше ні	5	1,50%
Ні	10	3,00%
Я не знаю	6	1,80%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	333	100,00%
Немає відповіді	0	
ВСЬОГО	333	

Частина III. Доступність та справедливість адміністративного судочинства

Питання 15. Новий Кодекс адміністративного судочинства чітко розмежовує юрисдикцію адміністративних судів від юрисдикції господарських судів та судів загальної юрисдикції.

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Повністю згоден	42	12,73%
Скоріше згоден	156	47,27%
Скоріше не згоден	113	34,24%
Повністю не згоден	19	5,76%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 16. Яка із вказаних юрисдикцій найбільш перетинається з адміністративною?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Цивільна	47	14,24%
Господарська	74	22,42%
Обидві	207	62,73%
Я не знаю	2	0,61%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 17. Чи вважаєте Ви, що оскарження органами влади судових рішень у всіх випадках (навіть безпідставне) є зловживання правами і має бути обмежене?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	53	16,06%
Скоріше так	84	25,45%
Скоріше ні	82	24,85%
Ні	107	32,42%
Я не знаю	4	1,21%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 18. Обов'язкове представництво адвокатами (монополія адвокатури) сприяє більшому доступу до правосуддя

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Повністю згоден	32	9,70%
Скоріше згоден	90	27,27%
Скоріше не згоден	125	37,88%
Повністю не згоден	83	25,15%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 19. Обов'язкове представництво адвокатами (монополія адвокатури) підвищує якість судового процесу.

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Повністю згоден	89	26,81%
Скоріше згоден	133	40,06%
Скоріше не згоден	65	19,58%
Повністю не згоден	45	13,55%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 20. Чи гарантує система безоплатної правової допомоги належний доступ до правосуддя для малозабезпечених сторін?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	58	17,52%
Скоріше так	165	49,85%
Скоріше ні	56	16,92%
Ні	37	11,18%
Я не знаю	15	4,53%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	331	100,00%
Немає відповіді	2	
ВСЬОГО	333	

Питання 21. Ставки судового збору, передбачені чинним законодавством, обмежують доступ до правосуддя.

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Повністю згоден	65	19,58%
Скоріше згоден	111	33,43%
Скоріше не згоден	99	29,82%
Повністю не згоден	57	17,17%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 22. Чи належним чином суд обґрунтовує свої рішення щодо розміру витрат на професійну правничу допомогу?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	64	19,34%
Скоріше так	132	39,88%
Скоріше ні	81	24,47%
Ні	41	12,39%
Я не знаю	13	3,93%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	331	100,00%
Немає відповіді	2	
ВСЬОГО	333	

Питання 23. Кодекс адміністративного судочинства встановлює чіткі та зрозумілі правила участі третіх осіб у судовому провадженні.

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Повністю згоден	92	27,88%
Скоріше згоден	172	52,12%
Скоріше не згоден	60	18,18%
Повністю не згоден	6	1,82%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 24. Чи наводять прокурори в адміністративному провадженні обґрунтовані підстави для представництва інтересів держави в суді?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	25	7,58%
Скоріше так	93	28,18%
Скоріше ні	123	37,27%
Ні	58	17,58%
Я не знаю	31	9,39%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 25. Чи залежать незалежність та неупередженість суддів адміністративних судів від державних органів, чії рішення вони переглядають?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	36	10,84%
Скоріше так	80	24,10%
Скоріше ні	86	25,90%
Ні	127	38,25%
Я не знаю	3	0,90%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	100,00%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 26. Обмін інформацією між Конституційним Судом України та адміністративними судами є вчасним та продуктивним, і це сприяє ефективному застосуванню адміністративними судами рішень КСУ щодо неконституційності правових норм.

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	43	12,99%
Скоріше так	88	26,59%
Скоріше ні	102	30,82%
Ні	52	15,71%
Я не знаю	46	13,90%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	331	100,00%
Немає відповіді	2	
ВСЬОГО	333	

Питання 27. Чи є інститут спрощеного провадження ефективним?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	101	30,51%
Скоріше так	151	45,62%
Скоріше ні	36	10,88%
Ні	32	9,67%
Я не знаю	11	3,32%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	331	100,00%
Немає відповіді	2	
ВСЬОГО	333	

Питання 28. Чи повинен суд за вмотивованим клопотанням сторони у справі постановити рішення про вихід зі спрощеного провадження?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	175	53,35%
Скоріше так	120	36,59%
Скоріше ні	13	3,96%
Ні	16	4,88%
Я не знаю	4	1,22%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	328	100,00%
Немає відповіді	5	
ВСЬОГО	333	

Питання 29. Чи дотримуються адміністративні суди строків розгляду справи, що розглядається у спрощеному порядку?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	83	25,15%
Скоріше так	138	41,82%
Скоріше ні	57	17,27%
Ні	34	10,30%
Я не знаю	18	5,45%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 30. Інститут малозначних справ сприяє розгляду справ у розумний строк.

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Повністю згоден	85	25,76%
Скоріше згоден	171	51,82%
Скоріше не згоден	52	15,76%
Повністю не згоден	22	6,67%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 31. На Вашу думку, перелік справ, що відносяться до малозначних, є достатнім?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	64	19,57%
Скоріше так	133	40,67%
Скоріше ні	75	22,94%
Ні	43	13,15%
Я не знаю	12	3,67%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	327	100,00%
Немає відповіді	6	
ВСЬОГО	333	

Питання 32. Чи є ефективним на практиці інститут пріоритизації справ у спрощеному провадженні (ч. 2 ст. 12 КАС України)?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	37	11,35%
Скоріше так	146	44,79%
Скоріше ні	70	21,47%
Ні	30	9,20%
Я не знаю	43	13,19%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	326	100,00%
Немає відповіді	7	
ВСЬОГО	333	

Питання 33. Чи є зазвичай судові рішення адміністративних судів належним чином обґрунтовані?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	75	22,87%
Скоріше так	193	58,84%
Скоріше ні	47	14,33%
Ні	13	3,96%
Я не знаю	0	0,00%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	328	100,00%
Немає відповіді	5	
ВСЬОГО	333	

Питання 34. Посилання адміністративних судів у рішеннях на практику Європейського Суду з прав людини загалом є правильною і доречною.

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Завжди	40	12,16%
Зазвичай	181	55,02%
Іноді	98	29,79%
Ніколи	10	3,04%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	329	100,00%
Немає відповіді	4	
ВСЬОГО	333	

Питання 35. Чи потрібно надати суддям певну свободу в організації судового розгляду так, як вони вважають за необхідне?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	65	19,76%
Скоріше так	107	32,52%
Скоріше ні	100	30,40%
Ні	53	16,11%
Я не знаю	4	1,22%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	329	100,00%
Немає відповіді	4	
ВСЬОГО	333	

Питання 36. Як часто виникають ситуації, коли у справі необхідна експертиза (незалежно від її сфери), але ні позивач, ні відповідач не вимагають її призначення?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Завжди	5	1,53%
Часто	42	12,88%
Іноді	259	79,45%
Ніколи	20	6,13%
Я не знаю	0	0,00%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	326	100,00%
Немає відповіді	7	
ВСЬОГО	333	

Питання 37. Хто має нести витрати на проведення експертизи, якщо ні позивач, ні відповідач не вимагають цього?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Сторона, що програла	109	33,54%
Сторони у рівних частинах	73	22,46%
Держава	90	27,69%
Тоді експертиза не має проводитись	40	12,31%
Я не знаю	13	4,00%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	325	100,00%
Немає відповіді	8	
ВСЬОГО	333	

Питання 38. Чи розуміють усі учасники судового провадження та суд, яким саме чином працює механізм огляду доказів за їх місцезнаходженням?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	37	11,25%
Скоріше так	127	38,60%
Скоріше ні	122	37,08%
Ні	19	5,78%
Я не знаю	24	7,29%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	329	100,00%
Немає відповіді	4	
ВСЬОГО	333	

Питання 39. Чи виникали у Вас труднощі з подачею до суду електронних доказів?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	59	18,15%
Скоріше так	51	15,69%
Скоріше ні	70	21,54%
Ні	72	22,15%
Я не знаю	73	22,46%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	325	100,00%
Немає відповіді	8	
ВСЬОГО	333	

Питання 40. Чи користуються на практиці сторони в адміністративному процесі новелою Кодексу адміністративного судочинства - зустрічний позов?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	61	18,60%
Скоріше так	65	19,82%
Скоріше ні	118	35,98%
Ні	49	14,94%
Я не знаю	35	10,67%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	328	100,00%
Немає відповіді	5	
ВСЬОГО	333	

Питання 41. Чи вважаєте Ви, що кожна справа повинна мати можливість бути оскарженою до суду апеляційної інстанції (як з питань фактів, так і з питань права)?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	189	57,27%
Скоріше так	90	27,27%
Скоріше ні	29	8,79%
Ні	17	5,15%
Я не знаю	5	1,52%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 42. Чи вважаєте Ви, що судові рішення є обґрунтованими?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	71	21,65%
Скоріше так	204	62,20%
Скоріше ні	43	13,11%
Ні	4	1,22%
Я не знаю	6	1,83%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	328	100,00%
Немає відповіді	5	
ВСЬОГО	333	

Частина IV. Врегулювання спорів, медіація

Питання 43. Як часто на практиці відбувається врегулювання спорів за участі судді?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Завжди	3	0,90%
Часто	9	2,71%
Рідко	193	58,13%
Ніколи	98	
Я не знаю	29	8,73%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	332	70,48%
Немає відповіді	1	
ВСЬОГО	333	

Питання 44. Чи у повній мірі судді розуміють порядок врегулювання спорів за участі судді?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	41	12,42%
Скоріше так	104	31,52%
Скоріше ні	112	33,94%
Ні	37	11,21%
Я не знаю	36	10,91%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 45. Чи потрібно додаткове навчання суддів для кращого розуміння ними інституту врегулювання спорів за участю судді?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	174	52,57%
Скоріше так	99	29,91%
Скоріше ні	25	7,55%
Ні	15	4,53%
Я не знаю	18	5,44%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	331	100,00%
Немає відповіді	2	
ВСЬОГО	333	

Питання 46. Чи має бути дозволено адміністративним судам забезпечувати мирове вирішення адміністративних справ (затверджувати конкретні умови досягнутих сторонами домовленостей)?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	149	45,15%
Скоріше так	134	40,61%
Скоріше ні	32	9,70%
Ні	11	3,33%
Я не знаю	4	1,21%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Частина V: Виконання рішень

Питання 47. Чи вважаєте Ви, що резолютивні частини судових рішень адміністративних судів є чіткими та зрозумілими?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	87	26,36%
Скоріше так	198	60,00%
Скоріше ні	33	10,00%
Ні	10	3,03%
Я не знаю	2	0,61%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	330	100,00%
Немає відповіді	3	
ВСЬОГО	333	

Питання 48. Чи виконуються судові рішення адміністративних судів на практиці?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	38	11,66%
Скоріше так	201	61,66%
Скоріше ні	70	21,47%
Ні	6	1,84%
Я не знаю	11	3,37%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	326	100,00%
Немає відповіді	7	
ВСЬОГО	333	

Питання 49. Обов'язок органу влади подавати звіт про виконання судового рішення, який може бути покладено на нього судом, підвищує ефективність виконавчого провадження.

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	120	36,25%
Скоріше так	152	45,92%
Скоріше ні	27	8,16%
Ні	26	7,85%
Я не знаю	6	1,81%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	331	100,00%
Немає відповіді	2	
ВСЬОГО	333	

Питання 50. Чи гарантує система заходів забезпечення позову припинення протиправних дій та ухилення відповідача від виконання рішення суду в майбутньому?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	48	14,50%
Скоріше так	187	56,50%
Скоріше ні	66	19,94%
Ні	17	5,14%
Я не знаю	13	3,93%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	331	100,00%
Немає відповіді	2	
ВСЬОГО	333	

Питання 51. Чи виникають на практиці складнощі з виконанням судового рішення про забезпечення доказів у адміністративному процесі ?

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Так	39	11,85%
Скоріше так	109	33,13%
Скоріше ні	117	35,56%
Ні	22	6,69%
Я не знаю	42	12,77%
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	329	100,00%
Немає відповіді	4	
ВСЬОГО	333	

Питання 52. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства застосування судового контролю за виконанням рішення суду можливе щодо (можливо декілька варіантів відповідей):

	К-ть відповідей	К-ть відповідей (%)
Індивідуальний акта	164	
Нормативного акта	98	
Бездіяльності суб'єкта владних повноважень	222	
Рішення суб'єкта владних повноважень щодо заходів забезпечення позову	101	Декілька варіантів
Заходів забезпечення позову	98	
ВСЬОГО ВІДПОВІЛИ	314	
Немає відповіді	19	
ВСЬОГО	333	

Перелік круглих столів та конференцій, проведених у різних регіонах України з моніторингу адміністративного судочинства в Україні

травень 2019 – Круглий стіл, м. Львів

червень 2019 – Круглий стіл, м. Чернівці

липень 2019 – Круглий стіл, м. Одеса

липень 2019 – Круглий стіл, м. Харків

серпень 2019 – Круглий стіл, м. Дніпро

листопад 2019 – Конференція, м. Київ (Екологічний форум)

Порівняльний аналіз кращих європейських практик у питанні меж судового контролю

1. Франція:

Межі судового контролю (дискреція)

В адміністративному процесі існує два види судових проваджень (при цьому, сторони справи або адміністративні органи не наділені повноваженнями обирати вид провадження *per se*). Який із двох видів провадження застосовуватиметься у тій чи іншій справі, залежить від законодавчих положень чи судової практики.

А. Загальний судовий контроль (recours pour excès de pouvoir)

Межі контролю – це компетенція, процедура, мотиви, закон та факти (на основі законів та фактів на момент прийняття адміністративного рішення). У рамках цих видів проваджень існує додаткова диференціація щодо конкретних меж судового контролю, які мають бути застосовані:

А.1/ існує повний контроль за правовою кваліфікацією;

А.2/ існує обмежений контроль, коли визнається наявність дискреції.

Більшість справ розглядаються за підходом А.1/, і питання, який підхід застосовувати: А.1/ або А.2/ загалом визначається судовою практикою. Зазвичай, повноваження судді полягають у скасуванні адміністративного рішення.

В. Спеціальний судовий контроль (recours de plein contentieux)

Існує дуже багато різних справ, однак деякі з тих, що підпадають під цей варіант контролю, схожі на тип перегляду за процедурою А./ з деякими незначними відмінностями.

Жодне провадження, яке підпадає під В./, не стосується питань адміністративної дискреції (ці справи підпадають під А.2/). Це означає, що ці справи, які подібні до А./, схожі на А.1/.

Тут межі контролю – це компетенція, процедура, мотиви, закон і факти (на основі законів та фактів на момент прийняття рішення суду)!

Взагалі повноваження судді не тільки обмежуються скасуванням адміністративного рішення (але також вони можуть змінювати адміністративне рішення).

Напр.: Податкові справи та справи про надання притулку підпадають під цей вид провадження, однак ці справи також мають власні особливості.

Високо технічні/складні сфери та сфера фінансового ринку

Оскарження рішень деяких регуляторних органів підпадають під провадження В./, але загалом немає чіткої позиції, адже оскарження рішень інших органів підпадають під провадження А.1/ або А.2/. Однак перевірка законності здійснення суб'єктами своїх розпорядчих повноважень як таких зазвичай підпадає під провадження В./, але також може підпадати під провадження А.2/ (у питання, які потребують технічних знань). У разі, якщо такі регулюючі органи приймають рішення щодо внутрішніх адміністративних питань (наприклад, внутрішньої організації чи прав працівників), межі судового контролю у цих питаннях – провадження А.1/. До рішень регуляторів фінансового ринку ця диференціація також застосовується. Повноваження щодо валютних питань належать до компетенції Європейського центрального банку, для інших питань національних банків існує специфічний регулюючий орган. У разі, якщо банк втратив ліцензію, межі судового контролю такого питання підпадає під провадження В./.

Перегляд рішень антимонопольного органу в основному відбувається за правилами цивільного судочинства (з аналогічним підходом до меж судового контролю, як визначено у В./), але деякі сфери підпадають під адміністративну юрисдикцію (А.1/ або А.2/).

Справи щодо містобудування, як правило, більше розглядаються у межах проваджень А.1/, ніж у провадженні А.2/, але диференціація не ґрунтується на складності справи, а більше на питанні, чи володіє суб'єкт владних повноважень дискреційними повноваженнями.

Виконання рішень

Виконавчі провадження з виконання остаточних рішень суб'єктів владних повноважень ґрунтуються на конкретній адміністративній процедурі, що закінчується іншим адміністративним рішенням про примусове виконання. До суду можна оскаржити як рішення, так і бездіяльність, тобто, коли орган займає пасивну позицію і не виконує адміністративне рішення.

Що стосується виконання рішень адміністративних судів, то в 1995 році Франція запровадила нову систему.

Як перший етап під час судового розгляду (вирішення справи), сторона справи може попросити суд не лише скасувати адміністративне рішення, але і видати судовий наказ, яким зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії. Це додаткова вимога, яка розглядається адміністративним судом лише у разі скасування адміністративного рішення, з метою конкретизації зобов'язань адміністрації, що випливають із рішення. Сторона справи також може звернутися до суду за видачею такого наказу після ухвалення судового рішення (якщо воно не виконано). Такі накази також може видавати адміністративний суд *ex officio*.

Приклад таких наказів: якщо у задоволенні заяви на отримання дозволу на проживання відмовлено, адміністративний суд скасовує це рішення та видає наказ про видачу посвідки на проживання (або про повторний розгляд заяви, залежно від обставин справи).

В якості другого етапу, адміністративний суд може додати до судового наказу зобов'язання про сплату штрафу ("якщо ви не зробите це через два місяці, пеня становитиме 100 євро на день після досягнення граничного строку виконання рішення"). На практиці це не часто трапляється *ex ante* на момент видачі судового наказу. Це відбувається, якщо суддя припускає/передбачає можливі проблеми з примусовим виконанням у майбутньому, беручи до уваги попередню поведінку цього суб'єкта владних повноважень.

Сторона справи також може звернутися до суду пізніше та попросити застосування періодичного стягнення штрафу після ухвалення рішення, якщо воно не було виконане. Тоді ця справа підпадає під компетенцію голови суду або під компетенцію представника суб'єкта владних повноважень, що знаходиться під його керівництвом під час "адміністративної стадії", які намагаються з'ясувати, що має робити адміністрація, з чим пов'язане невиконання тощо. Якщо цей механізм не спрацює, тоді голова суду передає справу до колегії на "судову стадію" (= розв'язання спору).

Що стосується третього етапу, у разі, якщо суб'єкт владних повноважень не виконав рішення суду, адміністративний суд зобов'язує його сплатити належну суму стороні справи та/або державі. Розмір щоденної пені (див. другий етап вище) може бути збільшений судом або зменшений, якщо суб'єкт владних повноважень стикається з реальними проблемами під час виконання судового рішення, або виявив готовність і доклав певних зусиль. Втім, це не вважається присудженням стороні компенсації її збитків. Надалі про справу також повідомляють податковим судам. Такі рішення адміністративних судів вважаються платіжними дорученнями самі по собі і є підставою для сплати державними аудиторами (які є незалежними представниками держави) належної суми стороні справи та/або державі.

Коли примусове виконання не реалізовано, податкові суди можуть примусити керівника суб'єкта владних повноважень особисто виплатити непогашені суми та накласти на нього штраф додатково до вже застосованих штрафних санкцій.

2. Австрія (Німеччина):

Межі судового контролю (дискреція)

Рішення суб'єктів владних повноважень, як правило, можуть переглядатися судом у повному обсязі, диференціація меж контролю за певними групами проваджень *a priori* відсутня (а також, межі перегляду не залежать від суб'єктів владних повноважень, рішення якого перевіряється).

Норма права складається з певних фактичних елементів (фактів) у поєднанні з певними правовими наслідками, і на підставі цього співвідношення проводиться диференціація або за фактичними елементами, або за правовими наслідками.

Межі судового контролю різняться залежно від того, чи зобов'язаний суб'єкт владних повноважень на підставі фактичного елемента застосовувати відповідний правовий наслідок (передбачений цією правовою нормою). Це залежить від формулювання законодавчого положення ("має", "повинен", "слід"). Якщо, наприклад, формулювання "може" також означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний застосовувати відповідну правову норму, то це залежить від тлумачення поняття "може", а згідно з судовою практикою «може» може розглядатися як обов'язок суб'єкта владних повноважень. Ці рішення - так звані "зобов'язуючі (контрольовані) рішення", які мають наслідком повний судовий перегляд.

З іншого боку, існує дискреція, надана владі ("може" – це не обов'язок) та межі перегляду таких дискреційних рішень обмежений.

Тоді як в австрійській системі межі судового контролю самі по собі ніколи не обмежуються, коли судовий контроль стосується "складних технічних чи складних економічних" питань як таких (див. лише розмежування між обов'язковим рішенням та дискреційним рішенням), у німецькій системі (на основі усталеної судової практики) у певних випадках адміністративній владі надається більше дискреційних повноважень. Це стосується справ, коли, наприклад, адміністративний орган повинен прийняти рішення про ймовірність певних ризиків, про ймовірність певних правових наслідків або у складних технічних питаннях (і в межах цієї сфери: переважно на практиці, коли рада прийняла рішення на адміністративному рівні).

В обох системах межі судового контролю рішень суб'єктів владних повноважень, в яких вони застосували дискрецію, обмежені. У німецькій системі здійснюється контроль за тим, чи встановив суб'єкт владних повноважень факти правильно і у повному обсязі, чи він, застосовуючи дискреційні повноваження, правильно зважив інтереси, чи обрав правовий наслідок, який не передбачено законом. Аналогічний підхід обраний в австрійській системі зі значною відмінністю щодо незавершеного розслідування та встановлення фактів суб'єктом владних повноважень (див. нижче).

Як наслідок, німецький адміністративний суддя може скасувати рішення суб'єкта владних повноважень лише тоді, коли такі помилки при здійсненні дискреції були визначені та встановлені (включаючи неповне встановлення фактів, німецький адміністративний суддя не встановлює факти у цих справах). Якщо факти не були встановлені суб'єктом владних повноважень у повному обсязі, австрійський адміністративний суддя, як правило, повинен встановити їх заново і застосувати дискреційні повноваження замість суб'єкта владних повноважень (за законом суб'єкт владних повноважень має право лише заперечити проти судового рішення по суті справи у момент подання апеляційної скарги до суду; цього майже ніколи не трапляється, і якщо це сталося, суддя скасував би рішення про нове рішення органу влади та наводив би правові причини, які факти є актуальними і не встановленими). Оскільки не всі релевантні факти встановлюються суб'єктами владних повноважень, за загальним правилом адміністративний суддя здійснює дискреційні повноваження замість органів виконавчої влади (що слід сприймати критично).

Високо технічні/складні справи

В Австрії відсутній певний обмежений контроль, коли конкретний суб'єкт владних повноважень (який має повноваження щодо всієї сфери фінансового ринку) приймає рішення про надання або відкликання ліцензії.

У німецькій системі (заснованій на усталеній судовій практиці) в деяких справах суб'єкти владних повноважень мають більш широкі дискреційні повноваження. Це стосується справ, коли, наприклад, суб'єкт владних повноважень повинен прийняти рішення про ймовірність певних ризиків, про ймовірність певних правових наслідків або у складних технічних питаннях (і в межах цієї сфери: переважно на практиці, коли рада прийняла рішення на адміністративному рівні).

Антимонопольна сфера – це переважно цивільні справи в Австрії та Німеччині.

Сфера фінансового ринку

В Австрії відсутній певний обмежений контроль, коли конкретний суб'єкт владних повноважень (який має повноваження щодо всієї сфери фінансового ринку) приймає рішення про надання або відкликання ліцензії: відповідно до Регламенту (ЄС) 1024/2013 Європейський центральний банк має виключну компетенцію надавати ліцензії кредитним установам та відкликати їх. Національний адміністративний регулятор надає проект рішення відповідно до національного законодавства у випадку подання заяви на отримання ліцензії, і Європейський центральний банк може відмовити. У разі, коли національний компетентний орган, який запропонував ліцензію, вважає, що вона має бути відкликана відповідно до національного законодавства, він подає пропозицію Європейському центральному банку. У цьому випадку Європейський центральний банк приймає рішення щодо запропонованого відкликання з урахуванням обґрунтування, зазначеного у поданні національного компетентного органу (з можливістю оскаржити рішення до Суду загальної юрисдикції (ЄС)). Існують також дуже детальні положення щодо здійснення постійного спільного пруденційного нагляду за кредитними установами (спільно між спеціальним регулятором та національним банком).

У Німеччині лише один конкретний адміністративний суд є компетентним вирішувати питання фінансового ринку (у Франкфурті), а рішення ЄС щодо Австрії, так само стосуються Німеччини.

Виконання

Виконання остаточних адміністративних рішень відноситься до компетенції суб'єктів владних повноважень, які діють відповідно до визначеної процедури. Рішення таких органів щодо виконання судових рішень може бути оскаржено до адміністративних судів.

Судді не відіграють активну роль на стадії примусового виконання остаточних судових рішень.

У Німеччині суд (головуючий суддя відповідної палати, який ухвалив остаточне рішення суду) є компетентним та виступає виконавчим органом у тих справах, коли рішення приймаються НА КОРИСТЬ держави (наприклад, платіжні доручення на користь держави). Головуючий суддя, напр. також наказує судовому виконавцю виконати рішення. З іншого боку (коли судові рішення спрямовані проти держави), суд також може покласти на суб'єкта владних повноважень обов'язок сплатити штраф за невиконання судового рішення.

3. Литва:

Межі судового контролю (дискреція)

Фактично, межі процесуального контролю оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень є повними. Правова кваліфікація питання, яку застосовує суб'єкт владних повноважень, також повністю контролюється адміністративним судом.

Що стосується дискреції суб'єкта владних повноважень, то судовий контроль досить обмежений. Як правило, коли вирішуються складні економічні питання або визнається, що адміністрація (зокрема, виборні органи) провадить певну політику, судовий контроль також обмежений. Тим не менш, у всіх випадках застосовується принцип належного управління (адміністрування).

Щодо питання обсягу судової дискреції під час розгляду адміністративних справ, то у цьому випадку законодавство не є досить чітким. Утім, судова практика Верховного адміністративного суду надає певні вказівки, якими керуються інші адміністративні суди.

Адміністративні судді можуть не лише скасовувати рішення суб'єкта владних повноважень, але й змінювати його. Однак, коли помилки при здійсненні адміністративної дискреції були встановлені, адміністративний суддя, зазвичай, скасовує рішення суб'єкта владних повноважень та повертає його на новий розгляд.

Виконання

Виконання остаточних адміністративних рішень відноситься до компетенції суб'єктів владних повноважень, який діє відповідно до визначеної процедури. Рішення таких органів щодо виконання судових рішень може бути оскаржено до адміністративних судів.

Судді не відіграють активну роль на стадії примусового виконання остаточних судових рішень. У Литві система приватних виконавців займається всіма видами примусового виконання (приватними і публічними) і є дуже ефективною, адже є зацікавленість у виконанні судових рішень. Тоді як суб'єкт владних повноважень кілька разів неохоче виконував судові рішення проти держави, приватні виконавці негайно знайшли спосіб зробити це.

Високо технічні/складні сфери

Адміністративні судді зазвичай не займаються високо технічними/складними сферами. Судовий контроль у таких справах обмежений, як і щодо справ Суду Європейського Союзу. Однак адміністративні судді завжди перевіряють, чи не була допущена явна (груба) помилка у застосуванні, наприклад, технічної методики, певних критеріїв, розрахунків тощо.

Сфера фінансового ринку

У Литві відсутні конкретні правила щодо контролю за рішеннями, ухваленими у зв'язку з функціонуванням фінансового ринку. Зважаючи на те, що ця сфера зазвичай досить складна, суди дотримуються аналогічних процедурних правил, як у складних технічних та економічних питаннях. Рішення національного органу з питань конкуренції (як державної адміністрації) оскаржуються в адміністративних судах. Оскільки національне законодавство повністю відповідає законодавству ЄС, суди чітко дотримуються судової практики Суду загальної юрисдикції (ЄС) та Суду ЄС, тобто застосовують ті ж критерії, переважає модель обмеженого судового контролю.

4. Польща:

Межі судового контролю (дискреція)

Дискреційні повноваження – це свідомо конструкція, за допомогою якої законодавець надає дискреційне право суб'єкту владних повноважень, який застосовує право зовнішньо, тобто до організаційно невідпорядкованих суб'єктів, визначати той чи інший правовий наслідок. Дискреційні повноваження адміністративної влади базуються на встановлених законом повноваженнях, у законодавчих положеннях формулюються відповідні дозволи. Фраза, яка найчастіше використовується, - "може" (наприклад, стаття 98 (1) Кодексу адміністративного судочинства). Законодавець може також сформулювати такий дозвіл, вказавши на обов'язок використовувати одне з двох рівноцінних рішень, які також мають однакову силу (стаття 9 (2) Закону про будівництво). Таким чином, висуваються припущення про відкриті критерії, і правозастосовчому суб'єкту чітко лишається вибір; суб'єкт чітко все продумує і враховує обставини окремої справи. Ухвалення рішення на основі адміністративного дискреційного повноваження - це використання дозволу на формування у певній справі фактичного стану речей, правових наслідків у межах дискреції, встановлених положенням матеріального права, або в межах обов'язкових процесуальних норм.

Процесуальна дискреція у рамках судового контролю може розглядатися під різними кутами зору ураховуючи положення процесуального законодавства. Процесуальні норми надають суддям широкий обсяг свободи у здійсненні процесуальної діяльності. Такий рівень дискреції встановлений як на рівні загальних принципів, так і на рівні застосування процесуальних інститутів залежно від категорії справи. Відтак, положення процесуального законодавства залишають державним органам свободу у наданні правової форми ходу провадження у справі. Прикладом такого регулювання є стаття 8 Кодексу адміністративного судочинства, що встановлює загальний принцип сприяння довірі до державних органів ("Державні адміністративні органи здійснюють провадження у справах у такий спосіб, щоб сприяти довірі учасників до публічної влади").

Адміністративна дискреція завжди обмежується законом та фактичними обставинами справи. Встановлення фактів відбувається у поєднанні з міркуваннями щодо обґрунтування та тлумачення, що дозволяє суб'єкту визначити коло фактів, що слід довести під час розгляду справи.

Відповідно до статті 107 Кодексу адміністративного судочинства Польщі, зміст адміністративного рішення повинен містити, серед іншого, вказівку на правову підставу позову та викладення обґрунтування. Суд перевіряє вибір відповідних посилань на закон. Той факт, що адміністративне рішення ґрунтується на нормі, яка надає суб'єкту владних повноважень право на адміністративну дискрецію, не виключає судового контролю, проте це тягне за собою його обмеження. Якщо така норма дає можливість вибору правових наслідків для суб'єкта, то кожен вибір у межах дискреції є законним і не може скасовуватися судом. Суд перевіряє відповідність рішення закону, але не вивчає його справедливості чи ефективності. Отже, контроль за такими рішеннями не передбачає вивчення змісту рішення та того, чи є це рішення "в межах", визначених законом. Цей контроль зводиться до перевірки того, чи було рішення прийняте відповідно до встановленої процедури, зокрема, чи були вжиті всі необхідні кроки для повного з'ясування фактичних передумов і чи було правильно визначено правове обґрунтування.

Виконання

З одного боку, судовий контроль обмежений питанням законності акта без будь-якого втручання у сферу його спрямованості. З іншого боку, у верховенстві права немає необмежених дискреційних повноважень, які виключаються як з внутрішнього перегляду, так і з перегляду незалежним зовнішнім органом. Включення цих причин викликає прагнення вдосконалити поняття дискреційних повноважень та чітко встановити сферу їх застосування. Відповідно до статті 145.1.1.с. Закону про провадження в

адміністративних судах від 30 серпня 2002 року, суд, задовольняючи скаргу на рішення чи розпорядження, скасовує його повністю або частково, виявивши інші порушення процесуальних положень, якщо такі можуть мати суттєвий вплив на результат розгляду справи.

Високо технічні/складні сфери

Адміністративні судді зазвичай не займаються високо технічними/складними сферами.

Сфера фінансового ринку

Спеціальних правил щодо розгляду справ у сфері фінансового ринку в адміністративних судах немає. У Польщі ці справи вирішують цивільні суди, а інтереси громадян представляє Фінансовий омбудсмен.

5. Греція:

Сфера судового перегляду (дискреція)

У Греції, як і у Франції, існує два види проваджень з різними межами судового контролю:

- а) Повний судовий контроль, тобто суддя має повноваження вносити зміни до рішення суб'єкта владних повноважень і приймати рішення щодо суті справи, наприклад, податкові справи.
- б) Обмежений судовий контроль, за якого можливо лише скасувати адміністративне рішення. У цих справах суддя лише контролює законність процедур, напр. справи міграції або державні підряди.

Щодо контролю за здійсненою дискрецією, то це обмежений контроль, контроль "меж": це включає "зовнішній контроль" (компетенція адміністративного органу та обґрунтування адміністративного органу) та "внутрішній контроль" (що є "контролем за перевищенням граничних меж дискреції, передбачених законом Адміністрації"). Критерії, що використовуються суддею для контролю за дискрецією адміністративного органу, - це логічне значення положень закону (особливо у випадках невизначеності закону) у поєднанні з метою закону, суспільними інтересами, а також, якщо таке рішення ґрунтується на певних правових принципах, яких має дотримуватися Адміністрація (суспільний інтерес, принцип рівності, добросовісне управління, добросовісність, захист виправданої довіри громадянина, принцип пропорційності, неупередженості тощо).

Однак, застосовувати підхід а) чи в) визначається лише (!) законодавцем, а не сторонами справи і не судовою практикою.

Високо технічні/складні сфери та сфера фінансового ринку

Відмінність присутня, залежить від конкретної справи та рішення законодавця.

Виконання

Існують конкретні виконавчі провадження, щодо яких можливий повний судовий контроль (а також апеляційні суди, які не звертаються до Державної Ради). Один суддя (а не колегія) приймає рішення.



Директорат правової політики у сфері **судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів**

МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ

(аналіз впровадження та ефективності
прийнятих
нормативно-правових актів)

CONTACT US:

73 Sichovykh Striltsiv St.,
Kyiv, Ukraine, 04053

Website:

www.minjust.gov.ua

Email:

rule_of_law@minjust.gov.ua

РОЗДІЛ II. КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА
УКРАЇНИ

ПРОБЛЕМА. Можливе продовження розгляду типової справи під час розгляду зразкової, віднесення типових справ до справ незначної складності

Обґрунтування необхідності удосконалення чинного законодавства:

○ чинне адміністративне процесуальне законодавство допускає ситуацію, згідно з якою провадження у типовій справі не зупиняється на момент розгляду зразкової справи, що у підсумку може призвести до винесення судом, який розглядає типову справу, рішення, яке не узгоджуватиметься із позицією ВП ВС, викладеною у зразковому рішенні;

○ внаслідок вищевказаної ситуації, логічним кроком буде подання апеляційної скарги та розгляд справи в порядку апеляційного провадження (з метою приведення рішення у відповідність з зразковим рішенням та позицією ВП ВС);

○ типова справа не завжди підпадає під ознаки малозначної, а саме є такою, у якій «характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин»;

○ судовий розгляд типових справ повинен бути здійснений за правилами спрощеного провадження, однак не у контексті малозначної справи, а як самостійної категорії справ, які підлягають розгляду в порядку спрощеного провадження.

Акти вищих судів:

- <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>
- https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/
- Зразкові справи (аналітичний огляд): огляд практики Верховного Суду.

Режим доступу: https://legalhub.online/wp-content/uploads/2019/05/Zrazkovi_spravi.pdf

Додаткова інформація:

I. Публіцистичні статті:

<http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html>

https://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenschennyam_navantazhe.html
<https://gc.ua/wp-content/uploads/2017/12/Jurist-i-zakon-48.pdf>
<http://totum.com.ua/zrazkovi-spravi-zmenschennya-navantazhennya-chi-neob%D2%91runtovane-zatyaguvannya/>
http://www.pap.in.ua/6_2018/83.pdf
<http://kanon.ks.ua/ua/novosti/ukrainska-sudova-reforma-noveli-kod.html>
<https://evris.law/uk/statlja-chogo-bilshe-vid-zrazkovih-rishen-dopomogi-chi-klopotu/>
http://misechko.com.ua/read/publication/inshiy_protsees_onovleni_kas_ukrayini_ta_v_erkhovniy_sud_statlya_yuliyi_demidenko_dlya_yuristzakon

II. Результати проведеного Директоратом опитування:

Більшість опитаних суддів та практикуючих юристів (66,2%) вважає, що така новела як інститут типової та зразкової справи зменшить навантаження на суди першої інстанції та сприятиме формуванню єдності судової практики. Однак, на думку 50% опитаних науковців, цей процесуальний інститут потребує удосконалення, оскільки недостатньо чітко визначений законодавцем.

Шляхи вирішення зазначених проблем (пропозиції щодо усунення недоліків):

- частину першу статті 291 КАС України варто доповнити положеннями, згідно з якими в ухвалі суду про зупинення провадження суд зазначає, за якими ознаками справа належить до типової; ухвала про зупинення провадження може бути оскаржена до суду апеляційної інстанції у зв'язку із тим, що суд помилково відніс справу до типової. Ухвала про зупинення провадження не може бути оскаржена у разі, якщо вона постановлена у справі, на яку як на типову посилався суд у поданні про розгляд зразкової справи Верховним Судом; у разі скасування судом апеляційної інстанції ухвали суду про зупинення провадження розгляд справи здійснюється у порядку, передбаченому цим Кодексом;

- частину другу статті 291 КАС України доповнити реченням про те, що розгляд типової справи відбувається за правилами спрощеного провадження, окрім випадків передбачених частиною четвертою статті 12 цього Кодексу;

- виключити типові справи з переліку справ незначної складності у частині шостій статті 12 КАС України.

ПРОБЛЕМА. Обмеження права на касаційне оскарження в окремих категоріях справ

Обґрунтування необхідності удосконалення чинного законодавства:

- чинна редакція КАС України у частині шостій статті 12 закріплює невичерпний перелік справ, які можуть бути визнані справами незначної складності;
- можливість віднесення будь-якої справи на розсуд суду до малозначної несе ризики неможливості касаційного оскарження малозначної справи;
- по суті виникає ситуація, за якої суд касаційної інстанції зобов'язаний перевіряти висновки суду касаційної інстанції щодо відповідності справи критеріям незначної складності;
- критерії віднесення судом справи до справ незначної складності не є чітко сформульованими, що порушує принцип правової визначеності;
- можливість касаційного оскарження не повинна витікати із висновків суду першої інстанції, а повинна ґрунтуватись на положеннях закону;
- судовий розгляд справ, передбачених статтею 263 ЦПК України, здійснюється на підставі таких заяв по суті спору як позов та відзив, що звужує право сторін на обґрунтування власної позиції у справі та заперечення доводів протилежної сторони.

Міжнародні акти (зобов'язання) у вказаній сфері:

- ✓ Рекомендація R (95) 5 Комітету міністрів державам-членам щодо введення в дію та поліпшення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і торговельних справах від 07.02.1995
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Levages Prestations Services v. France» від 23 жовтня 1996 року;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Brualla Gomez de la Torre v. Spain» від 19 грудня 1997 року;
- ✓ Копенгагенська Декларація від 12-13 квітня 2018, схвалена в в Комітеті міністрів Ради Європи;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Golder v. the United Kingdom» від 21 лютого 1975 року № 4451/70;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Ashingdane v. the United Kingdom» від 28 травня 1985 року № 8225/78;

БЛОК 2. СУДОУСТРІЙ ТА СУДОЧИНСТВО. Процесуальні кодекси

- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Guérin v. France» від 29 липня 1998 року № 25201/94;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Krombach v. France» від 13 лютого 2001 року № 29731/9;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Воловік проти України» від 06 грудня 2007 року № 15123/03;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Ryabukh v. Russia» від 24 липня 2003 року № 52854/99;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Устименко проти України» від 29 жовтня 2015 року № 32053/13;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Зубац проти Хорватії» (Zubac v. Croatia) від 05.04.2018 року;
- ✓ Ухвала ЄСПЛ щодо неприйнятності у справі «Azyukovska v. Ukraine» від 09.10.2018 р. (заява №26293/18).

Акти вищих судів:

- Ухвала КАС ВС від 19 липня 2018 року у справі №П/811/1170/16;
- Ухвала КАС ВС від 18 червня 2018 року у справі № 813/3844/17;
- Ухвала КАС ВС від 21 червня 2018 року у справі № 813/3052/16;
- Ухвала КАС ВС від 26 червня 2018 року у справі № 813/4169/17;
- Ухвала КАС ВС від 11 липня 2018 року у справі № 806/3744/17;
- Ухвала КАС ВС від 17 серпня 2018 року у справі №825/1363/18;
- Ухвала КАС ВС від 15 січня 2019 року у справі № 761/23962/17;
- Ухвала КЦС ВС від 04 квітня 2018 року у справі № 369/9085/17.

Додаткова інформація:

I. Публіцистичні статті:

http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011202

<https://sud.ua/ru/news/blog/116476-maloznachni-spravi-u-praktitsi-verkhovnogo-sudu-a6167e>

https://www.asterslaw.com/ua/press_center/publications/results_of_the_year_with_the_new_code_of_administrative_proceedings_of_ukraine/

<http://kdkako.com.ua/sproshchene-provadhennya-po-administrativnomu/>

II. Наукові статті:

<http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/3/17.pdf>

<http://ajee->

[journal.com/upload/files/Conference_Book_Small_Claims_Ukraine2018.pdf](http://ajee-journal.com/upload/files/Conference_Book_Small_Claims_Ukraine2018.pdf)

Шляхи вирішення зазначених проблем (пропозиції щодо усунення недоліків):

- у частині 5 статті 328 КАС України закріпити неможливість касаційного оскарження судових рішень у справах незначної складності, передбачених пунктами 1-9,11 частини шостої статті 12 цього Кодексу;
- частину третю статті 263 ЦПК України, яка визначає перелік заяв по суті спору у певних категоріях справ, доповнити словами «відповідь на відзив та заперечення»;
- доповнити частину третю статті 263 ЦПК України положенням про те, що відповідь на відзив та заперечення подаються до суду протягом строків, встановлених судом в ухвалі про відкриття провадження у справі.

ПРОБЛЕМА. Прогалина у правовому регулюванні передачі справи у разі недотримання вимог предметної та інстанційної юрисдикції

Обґрунтування необхідності удосконалення чинного законодавства:

- чинний КАС України чітко регламентує правила підсудності адміністративних спорів, виділяючи при цьому територіальну, інстанційну та предметну юрисдикції;
- водночас, стаття 29 КАС України не врегульовує питання передачі справи з одного адміністративного суду до іншого у разі порушення інстанційної та предметної підсудності;
- КАС України у попередній редакції містив норму, яка регламентувала порядок передачі справи у разі порушення предметної юрисдикції;
- на практиці суди схильні передавати справи до вирішення питання про відкриття провадження у справі і у разі подання позову з порушенням інстанційної та предметної підсудності, керуючись аналогією закону;
- однак в ЄРСР наявні і ухвали про відмову у відкритті провадження, в яких суди застосовують положення статті 170 КАС України;
- прогалина правового регулювання зазначеного питання на практиці призводить до відсутності єдності правозастосовної практики;
- можливі наслідки буквального тлумачення закону у формі непередачі справи за підсудністю та неправильного застосування аналогії закону у формі відмови у відкритті провадження є несприятливими для сторони справи в

БЛОК 2. СУДОУСТРІЙ ТА СУДОЧИНСТВО. Процесуальні кодекси

контексті скасування рішення суду судом апеляційної інстанції та відповідно відмови у доступі до правосуддя.

Міжнародні акти (зобов'язання) у вказаній сфері:

- ✓ Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 року;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Zand v. Austria» від 12 жовтня 1978 року;
- ✓ Рішення ЄСПЛ у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20 липня 2006 року.

Судова практика:

- Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 13 липня 2019р. у справі № 120/2255/19-а (передача у зв'язку із порушенням інстанційної юрисдикції). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82997497>;
- Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 17 липня 2018 року у справі № 673/1914/17 (передача у зв'язку із порушенням предметної юрисдикції). Режим доступу: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/75379052/>;
- Ухвала Бердянського міськрайонного суду Запорізької області від 12 липня 2019 року у справі № 310/5056/19 (передача у зв'язку із порушенням предметної юрисдикції). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82978661>;
- Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 11 липня 2019 року у справі №460/1650/19 (передача у зв'язку із порушенням предметної юрисдикції). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82943525>;
- Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду 10 липня 2019 року у справі № 280/3238/19 (передача у зв'язку із порушенням предметної юрисдикції). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82930161>;
- Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 10 червня 2019 року у справі № 855/148/19 (передача у зв'язку із порушенням предметної юрисдикції). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82289962>;
- Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 16 березня 2019 року у справі № 855/79/19 (передача у зв'язку із порушенням інстанційної юрисдикції). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80486540>;
- Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 20 листопада 2018 року у справі № 855/6/18 (передача у зв'язку із порушенням інстанційної юрисдикції). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80486540>;
- Ухвала Закарпатського окружного адміністративного суду від 17 травня 2019 року у справі № 260/659/19 (відмова у відкритті провадження у справі у

БЛОК 2. СУДОУСТРІЙ ТА СУДОЧИНСТВО. Процесуальні кодекси

зв'язку із порушенням предметної юрисдикції). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81852743>.

Додаткова інформація:

За результатами проведеного Директоратом у лютому-квітні 2019 року моніторингу нового процесуального законодавства однією із найпоширеніших проблем адміністративного процесуального законодавства, про яку наголошували судді судів першої та апеляційної інстанції, було відсутність законодавчої регламентації порядку передачі справи за підсудністю у разі порушення предметної та інстанційної юрисдикції.

Шляхи вирішення зазначених проблем (пропозиції щодо усунення недоліків):

частину першу статті 29 КАС України доповнити:

1) пунктом 2-1, згідно з яким справа підлягає передачі на розгляд іншому адміністративному суду, якщо при відкритті провадження у справі суд встановить, що справа належить до предметної, інстанційної юрисдикції іншого суду;

2) пунктом 3-1, згідно з яким справа підлягає передачі на розгляд іншому адміністративному суду, якщо після відкриття провадження у справі суд встановить, що справа належить до предметної, інстанційної юрисдикції іншого суду.