

платників податків надасть можливість податковим органам ефективніше виконувати функції щодо контролю за справлянням податків до бюджету, а також оперативно виявляти порушення податкового законодавства. Усе це сприятиме викоріненню незаконних явищ у податковій політиці й забезпечить поліпшення рівня фінансової культури в суспільстві.

Проблема удосконалення податкового контролю як функції державного управління має суттєве значення на сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства і потребує комплексного підходу. В Україні продовжується удосконалюватись законодавча база, яка регламентує справляння податків, однак не можна сказати, що сьогодні податкова система України ефективна і досягає мети свого функціонування.

Поряд із вивченням і запровадженням кращого досвіду функціонування органів фінансового контролю в інших державах для належного і прозорого здійснення контрольних повноважень органами влади і забезпечення прав громадян, платників податків доцільно вивчати практику розгляду справ у судах, якнайшвидше доопрацювати проекти і прийняти Податковий кодекс та Закон України «Про фінансовий контроль».

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254/к // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 21-22. – Ст. 144.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
4. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4.12.1990 р. № 509-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 6. – Ст. 37.
5. Податковий кодекс України: Проект Закону України / Проект Податкового кодексу України / <http://www//sta.gov.ua/>.
6. Про фінансовий контроль: Проект Закону України від 30.08.2002 р. № 1131-1 / <http://www//rada.gov.ua/>.
7. Ковальчук А. Роль і місце фінансового права за ринкових умов // Право України. – № 2. – С. 45-48.
8. Про судові рішення: Постанова Пленуму Верховного Суду УРСР від 29.12.1976 р. № 11 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2004. – № 11.

УДК 342.925(477)

І.О. Картузова

ПІДГОТОВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОВОМУ ПРОЦЕСІ

Підготовче провадження в адміністративному судовому процесі закладає фундамент подальшого розгляду справи, тому є надзвичайно важливим елементом процесу. Розгляд порушеної адміністративної справи адміністративним судом

першої інстанції складається з двох стадій – стадії підготовчого провадження та стадії судового розгляду справи. Стадія підготовчого провадження є обов'язковою за кожною адміністративною справою. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі, що є цілком логічним. Суддя, який розглядав позовну заяву та надані до неї документи, вже ознайомився з обставинами справи, тому цілком слушно, що саме він здійснює підготовче провадження.

Як вже зазначалося, ретельно здійснена підготовка справи до розгляду є підвалиною для всього подальшого адміністративного процесу. Хоча мета підготовчого провадження прямо не визначена законодавцем, проте з аналізу положень статті 110 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) можна дійти такого висновку [1]. Метою підготовчого провадження є створення всіх умов та вжиття всіх необхідних заходів для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. Таким чином, підготовче провадження призване забезпечити передумови для гармонійного поєднання своєчасності, всебічності, об'єктивності та економічності при вирішенні справи. Для досягнення цієї мети суду надається можливість здійснення різноманітних процесуальних дій. Всі ці процесуальні дії спрямовані на вирішення суддею на стадії підготовчого провадження декількох груп питань. По-перше, це група питань, що стосується доказування та доказів. Для цього суд може прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів (ч. 2 ст. 69 КАС України); навести необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду (ст. 147 КАС України); призначити експертизу (ст. 81 КАС України) тощо. По-друге, суд вирішує групу питань стосовно участі в провадженні осіб, які беруть участь у справі, а також стосовно участі у справі інших учасників адміністративного процесу. Для цього суд вирішує питання про участь у справі сторін, третіх осіб, їхніх представників, а також у випадках, встановлених законом, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. На стадії підготовчого провадження, згідно із ст. 52 КАС України, суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. На цій самій стадії суд вирішує питання про третіх осіб. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги стосовно спору, самі вирішують питання про вступ у справу в будь-який час до закінчення судового розгляду. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог стосовно спору, можуть самі вступити у справу на стороні позивача або відповідача в будь-який час до закінчення судового розгляду або можуть бути залучені до участі у справі судом (ст. 53 КАС України).

Суддя також вирішує питання про виклики на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів та перекладачів.

По-третє, суд приймає рішення про проведення попереднього судового засідання.

Відносно цивільного судочинства Пленумом Верховного Суду України встановлено обов'язок для судді, який готує справу до розгляду, крім всіх вищезазначених дій, визначити характер спірних правовідносин і зміст правової вимоги, матеріальний закон, який їх регулює, і підлягаючі встановленню факти, що лежать в основі вимог і заперечень [2]. Уявляється, що це положення може бути цілком застосовано й при підготовці до розгляду адміністративних справ адміністративними судами.

Якщо позивач звертається до суду з обґрунтованими клопотаннями щодо невідкладного розгляду і вирішення справи, суддя вживає для цього необхідних заходів. У такому разі виклик осіб, які беруть участь у справі, чи повідомлення про постановлені судом ухвали здійснюються за допомогою кур'єра, телефону, факсу, електронної пошти чи іншого технічного засобу, тобто засобу, який забезпечував би необхідну швидкість.

Після вжиття необхідних підготовчих процесуальних заходів проводиться попереднє судове засідання. Воно спрямоване на досягнення однієї з двох цілей: для з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або для забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку.

Правило про те, що попереднє судове засідання проводить той самий суддя, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, вважається цілком слушним, бо саме він добре орієнтується в тій справі, що готував до розгляду. У судовому засіданні беруть участь сторони та інші особи, які беруть участь у справі. Дослідження останнього положення дає підстави вважати, що в попередньому засіданні можуть брати участь сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб. Що ж до інших учасників адміністративного процесу, таких, як свідок, експерт, спеціаліст, то прямих вказівок на це закон не містить.

Важливою процесуальною дією судді є те, що він з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов. Порядок відмови позивача від позову та визнання відповідачем позову встановлюється ст. 112 КАС України. Суддя також роз'яснює сторонам можливості щодо примирення. Порядок примирення сторін під час підготовчого провадження врегульований ст. 113 КАС України. Оскільки згода сторін закінчити справу примиренням тягне закриття судом провадження у справі, суддя повинен попередити про це позивача і відповідача та роз'яснити їм правові наслідки таких процесуальних дій.

У разі коли позивач не погоджується на відмову від адміністративного позову, а відповідач не визнає адміністративного позову та сторони не можуть досягти примирення, суд повинен здійснити певні процесуальні дії, метою яких є забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку. Ці процесуальні дії стосуються предмета позову, складу осіб, які братимуть

участь у справі, предмета доказування та доказів тощо. Перелік таких процесуальних дій не є вичерпним, він може доповнюватися з метою всебічної підготовки справи до судового розгляду. Крім того, необхідно зазначити, що характер адміністративної справи безумовно відбивається на тих процесуальних діях, що вчиняються судом у попередньому судовому засіданні.

Частиною 5 статті 111 КАС України передбачене правило, що призване створити найбільш сприятливі умови для реалізації прав та законних інтересів головних діючих осіб адміністративного процесу. Попереднє судове засідання може бути відкладено, якщо хоча б одна зі сторін подала заяву про неможливість прибуття до суду, а суд визнав ці причини поважними.

Вище вже було зазначено, що в ході попереднього судового засідання позивач може відмовитися від адміністративного позову повністю або частково, а відповідач – визнати адміністративний позов повністю або частково. Аналіз положень законодавства, як уявляється, дає змогу дійти висновку про те, що обидві сторони можуть вчинити ці процесуальні дії не тільки в попередньому судовому засіданні, а й в будь-який час у ході підготовчого провадження.

Відмову від позову вважають одностороннім волевиявленням позивача, яке має за мету врегулювання спору та закінчення справи. Визнання позову також розглядається як одностороннє волевиявлення відповідача, спрямоване на врегулювання спору.

Відмова від адміністративного позову чи визнання адміністративного позову повинні здійснюватись у певній процесуальній формі, а саме повинні бути викладені в адресованій суду письмовій заяві, яка приєднується до справи.

У разі коли суд приймає відмову від адміністративного позову, він постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі. Якщо позивач частково відмовляється від адміністративного позову, суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог. У законодавстві також передбачаються наслідки визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом. Якщо відповідач частково визнає адміністративний позов і таке визнання приймає суд, останній може ухвалити постанову суду про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог відповідно до статті 164 КАС України. При повному визнанні відповідачем адміністративного позову і прийнятті його судом приймається постанову суду про задоволення адміністративного позову. Згідно зі ст. 162 КАС України при прийнятті судом постанови про задоволення адміністративного позову в ній визначається, яким саме способом відбувається задоволення позову.

Згідно зі ст. 112 та ст. 51 КАС України суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову або визнання відповідачем адміністративного позову, якщо це суперечать закону або порушує чий-небудь права, свободи чи інтереси. У цьому разі суд продовжує розгляд адміністративної справи.

Під час попереднього судового засідання та загалом під час усього підготовчого провадження сторони мають можливість примиритися. Позивач та відповідач можуть піти на взаємні поступки у справі та повністю або частково врегулювати спір на цій основі. Таким чином, сторони можуть здійснити примирення,

яке є їх двостороннім волевиявленням, націленим на врегулювання спору шляхом взаємних поступок. Згідно з положеннями ст. 113 КАС України визначено межі примирення. Воно може стосуватися тільки прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. Це є цілком логічним, бо примирення є рішенням сторін, а не інших осіб, які беруть участь у справі, тобто воно й зачіпає їхні права та обов'язки. Що ж стосується предмета адміністративного позову, то ним є матеріально-правова вимога позивача до відповідача, яка виникає зі спірних правовідносин та відносно якої суд повинен винести рішення у справі. Таким чином, при примиренні сторони доходять згоди з предмета адміністративного позову.

Якщо сторони дійшли висновку, що можуть врегулювати справу шляхом примирення, вони подають клопотання до суду, який зупиняє провадження у справі. Відповідно до ст. 156 КАС України, суд зупиняє провадження у справі в разі звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні. Перебіг усіх процесуальних строків у цьому разі зупиняється.

У разі примирення сторін суд, згідно зі ст. 157 КАС України, постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, в якій фіксуються умови примирення. Ухвала суду про закриття провадження у справі може бути оскаржена. У разі коли суд прийняв ухвалу про закриття провадження у справі на підставі досягнення сторонами примирення, повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається (ст. 157 КАС України).

Суд не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси (ст. 51 КАС України).

У разі невиконання умов примирення однією зі сторін провадження у справі поновлюється за клопотанням іншої сторони. Про поновлення провадження у справі суд постановляє ухвалу. З дня поновлення провадження у справі перебіг процесуальних строків продовжується. Провадження у справі продовжується зі стадії, на якій воно було зупинено.

Законодавством передбачене загальне правило, згідно з яким кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення (ст. 71 КАС України). У законодавстві встановлено право суду звернутися до осіб, які беруть участь у справі, з пропозицією про доповнення чи пояснення певних обставин справи на стадії підготовчого провадження. Суд може також запропонувати цим особам надати додаткові докази у строк, встановлений судом. Законодавець прямо не вказує, коли саме суд може вчинити ці дії, проте уявляється, що це може відбутися в будь-який час на всьому протязі підготовчого провадження. Додаткові докази повинні бути надані особами, які беруть участь у справі в строк, встановлений судом. Зважаючи на те, що строк, наданий для подання додаткових доказів, встановлюється судом, він згідно зі ст. 102 КАС України може бути продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі. Питання про продовження вказаного строку вирішується судом з урахуванням поважності причин несвоєчасного надання доказів.

Однією з важливих процесуальних дій, яку може вчинити суд у ході підготовчого провадження, є судове доручення. При здійсненні провадження в адміністративній справі суд завжди прагне до отримання доказів з первісного джерела, бо це є однією з гарантій надходження вірних та об'єктивних відомостей про факти, що стосуються справи. Отже, при розгляді адміністративної справи може виникнути потреба збирання доказів за межами територіальної підсудності суду, який розглядає справу. У цьому разі суд, що розглядає справу, доручає відповідному адміністративному суду провести певні процесуальні дії.

Судове доручення оформляється ухвалою суду, який здійснює розгляд адміністративної справи. Ухвала повинна бути оформлена належним чином, тобто в ній має бути коротко зазначений зміст справи, що розглядається, вказуються обставини, що належить з'ясувати, та докази, які слід зібрати суду, що виконує доручення. Ухвала про судово доручення невідкладно надсилається до адміністративного суду, який буде її виконувати. Вона є обов'язковою для суду, який буде виконувати судово доручення.

Законодавцем не передбачено точних строків виконання судового доручення, проте у статті міститься положення про невідкладне здійснення судового доручення. Відповідно до того, яка процесуальна дія вчиняється, суд-виконавець судового доручення додержується правил, встановлених законодавством для регламентації порядку здійснення відповідних процесуальних дій. Так, наприклад, у порядку судового доручення згідно зі ст. 78 КАС України можуть бути допитані свідки.

Судове доручення виконується в судовому засіданні. Особи, які беруть участь у справі, повідомляються про дату, час і місце судового засідання. Якщо ці особи не прибули в судово засідання, проте є дані про то, що вони були належним чином повідомлені, відповідний суд виконує судово доручення.

Уявляється, що документи, якими було оформлене виконання судового доручення, повинні невідкладно пересилатися до суду, який розглядає справу.

Під час підготовчого провадження судом, як відомо, вчинюються різноманітні процесуальні дії з метою забезпечення всіх необхідних заходів для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. До таких дій належать передбачені ст. 116 КАС України об'єднання і роз'єднання справ. Вказана стаття надає право суду в межах підготовчого провадження об'єднати для спільного розгляду і вирішення кілька адміністративних справ. Підставою такого об'єднання може бути: 1) наявність однорідних позовних заяв одного й того самого позивача до того самого відповідача чи до різних відповідачів; 2) наявність позовних заяв різних позивачів до одного й того самого відповідача. Об'єднання справ сприяє забезпеченню процесуальної економії та виступає перешкодою для прийняття судом протилежних рішень. Сторони у справі також зацікавлені в тому, щоб їхні вимоги були розглянуті якомога швидко одним і тим самим судом.

Також суд може роз'єднати одну чи декілька позовних вимог, що поєднані в одне провадження, у самостійні провадження. Це необхідно в разі, коли їх спільний розгляд ускладнює чи сповільнює вирішення справи.

Об'єднання та роз'єднання справ здійснюється ухвалою суду, оскарження якої законодавцем не передбачено, оскільки прийняття цього документа не перешкоджає подальшому рухові справи.

Розглядаючи підготовче провадження в адміністративному процесі, не можна обійти увагою інститут забезпечення адміністративного позову. Без перебільшення треба зазначити, що закріплення в законі положень про забезпечення адміністративного позову є однією з найважливіших гарантій захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Забезпечення адміністративного позову – це вжиття адміністративним судом, у провадженні якого знаходиться справа, певних заходів щодо охорони прав та свобод позивача для створення можливості реального виконання позитивного (для позивача) рішення суду. Підставами забезпечення адміністративного позову є: 1) наявність очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі; 2) неможливість захисту прав, свобод та інтересів позивача без вжиття таких заходів; 3) необхідність докладання значних зусиль та витрат для відновлення прав, свобод та інтересів позивача в разі невжиття цих заходів; 4) очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Відповідно до ч. 1 ст. 117 КАС України, суд може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову за клопотанням позивача або з власної ініціативи. З метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів позивача законодавцем встановлено досить стислий строк для розгляду клопотання про забезпечення адміністративного позову. Таке клопотання розглядається не пізніше наступного дня після його одержання. У тому разі коли клопотання обґрунтоване та термінове, суд вирішує його негайно. Уявляється, що законодавець мав на увазі, що при обґрунтованості та терміновості клопотання воно вирішується судом позитивно. Суд наділено правом прийняти ухвалу про забезпечення адміністративного позову без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі.

Хоча формально статті, що стосуються забезпечення адміністративного позову, розташовані в главі II, присвяченій підготовчому провадженню, проте ухвала про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову може бути прийнята судом першої інстанції до ухвалення рішення по суті справи, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити суд апеляційної інстанції до вирішення апеляційної справи. Таким чином, уявляється, що рішення суду щодо забезпечення адміністративного позову приймається в будь-якій стадії адміністративного провадження до постановлення судом рішення по суті адміністративної справи.

За загальним правилом, що встановлено у ч. 3 ст. 117 КАС України, подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень. Проте суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його

окремих положень, що оскаржуються. Таким чином, законодавець визначив, що головним способом забезпечення адміністративного позову є зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень. Крім того, можливе повне або часткове забезпечення позову. Так, суд може прийняти рішення про зупинення дії не всіх, а тільки окремих положень рішення, що оскаржується. В останньому разі суд має конкретно вказати в ухвалі, які саме положення рішення забезпечуються позовом. Суб'єкт владних повноважень, який прийняв рішення, щодо якого суд встановив забезпечення позову, невідкладно повідомляється шляхом надсилання йому ухвали суду, яка є обов'язковою для виконання.

Зупинення дії оскаржуваного рішення є не єдиним засобом забезпечення адміністративного позову. Адміністративний позов також може бути забезпечено заборонаю вчиняти певні дії.

Відповідач, а також інша особа, яка бере участь у справі, мають право заявити клопотання про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або про скасування заходів забезпечення адміністративного позову. У КАС України встановлено, що ініціатором вирішення питання про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або про скасування заходів забезпечення адміністративного позову може виступити відповідач, а також інша особа, яка бере участь у справі, тобто це може бути позивач, треті особи, представники сторін та третіх осіб. Вказане право може бути реалізоване відповідачем або іншими особами в будь-який час у ході адміністративного провадження. Клопотання про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або про скасування заходів забезпечення адміністративного позову розглядається в процесуальний строк не пізніше наступного дня після його одержання. Уявляється, що в разі обґрунтованості та терміновості клопотання воно вирішується позитивно та негайно ухвалою суду без повідомлення позивача та інших осіб, які беруть участь у справі.

Законодавець встановлює загальне правило, відповідно до якого питання про забезпечення адміністративного позову, про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або про скасування заходів забезпечення адміністративного позову вирішується в судовому засіданні. З цього правила є винятки. Вони стосуються тих клопотань, що є обґрунтованими і терміновими та щодо яких суд приймає рішення без проведення судового засідання.

Скасування заходів забезпечення адміністративного позову може здійснюватися трьома способами, що передбачені ст. 118 КАС України. По-перше, як вже було зазначено, суд може скасувати заходи забезпечення адміністративного позову в будь-який час у ході розгляду адміністративної справи за клопотанням відповідача, а також іншої особи, яка бере участь у справі. По-друге, суд може одночасно з постановленням рішення або після цього постановити ухвалу про скасування заходів забезпечення адміністративного позову. По-третє, у разі коли суд відмовляє в задоволенні вимог позивачеві, не торкаючись питання забезпечення адміністративного позову, вжиті заходи забезпечення адміністративного позову припиняють свою дію з моменту набрання постановою суду чинності.

Необхідно також відмітити, що суд може одночасно з прийняттям постанови у справі або після цього постановити ухвалу про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим. Виконання ухвал з питань забезпечення адміністративного позову здійснюється негайно.

Законодавцем встановлено, що ухвала з питань забезпечення адміністративного позову може бути оскаржена. Оскарженню підлягають ухвали, що стосуються забезпечення позову: ухвали про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, ухвали про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим та ухвали про скасування заходів забезпечення адміністративного позову. Оскарження цих ухвал не зупиняє їх виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Вище вже було зазначено, що підготовче провадження є обов'язковою стадією розгляду кожної адміністративної справи. Здійснення підготовчого провадження судом тягне за собою певні правові наслідки. Ці наслідки відбиваються в одній з ухвал, що можуть бути прийняті судом у ході підготовчого провадження.

По-перше, суд може постановити ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду. Відповідно до ст. 155 КАС України, підстави залишення позовної заяви без розгляду є такими:

1) подання позовної заяви особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності. Згідно із ст. 48 КАС України адміністративна процесуальна дієздатність належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у справах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Крім того, адміністративна процесуальна дієздатність належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам);

2) подання позовної заяви від імені позивача особою, яка не має повноважень на ведення справи. Повноваження на ведення справи від імені позивача мають представники, процесуальне положення яких в адміністративному процесі врегульовано статтями 56-59 КАС України. Крім цього, згідно зі ст. 60 КАС України у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах;

3) наявність у провадженні цього або іншого адміністративного суду адміністративної справи про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Треба зазначити, що підставою залишення позовної заяви без розгляду є тільки наявність такої адміністративної справи, в якій збігаються всі три аспекти: беруть участь ті самі позивач та відповідач, збігаються предмет та підстави адміністративного позову;

4) повторне неприбуття позивача в судове засідання без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

5) надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви;

6) особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і за захистом прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти адміністративного позову і від неї надійшла відповідна заява;

7) провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам статті 106 КАС України, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом;

8) позивач до закінчення судового розгляду залишив судове засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності.

Про залишення позовної заяви без розгляду суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. Залишення позовної заяви без розгляду не є перешкодою для звернення до адміністративного суду в загальному порядку після усунення підстав, з яких заява була залишена без розгляду.

По-друге, наслідком підготовчого провадження може бути прийняття ухвали суду про зупинення провадження у справі. Суд зупиняє провадження у справі згідно із ст. 156 КАС України в разі:

1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, яка була стороною у справі, – до встановлення правонаступника;

2) необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи – до вступу у справу законного представника;

3) неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, – до набрання чинності судовим рішенням в іншій справі;

4) звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні.

Вказані чотири підстави в обов'язковому порядку тягнуть за собою зупинення провадження у справі незалежно від точки зору суду. Законодавцем передбачені також підстави, що не є обов'язковими для зупинення провадження в адміністративній справі. За цих підстав суд може на власний розсуд прийняти рішення про зупинення провадження. Це:

1) захворювання особи, яка бере участь у справі, підтвержене медичною довідкою, що перешкоджає з'явленню до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до її одужання;

2) перебування особи, яка бере участь у справі, у відрядженні, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до повернення з відрядження;

3) призначення судом експертизи – до одержання її результатів;

4) наявності інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, – до терміну, встановленого судом.

Про зупинення провадження у справі суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена.

По-третє, наслідком підготовчого провадження може бути прийняття судом ухвали про закриття провадження у справі. Статтею 157 КАС України визначені підстави закриття провадження у справі:

1) якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

2) якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом;

3) якщо сторони досягли примирення;

4) якщо є такі, що набрали чинності, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами;

5) у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

Про закриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. Винесення судом ухвали про закриття провадження у справі є перешкодою для повторного звернення з тією самою позовною заявою.

По-четверте, наслідком підготовчого провадження може бути винесення ухвали суду про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

В ухвалі про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду суд має дати звіт про виконання підготовчих дій, тобто в ухвалі повинне бути визначене, які процесуальні дії вчинені судом у ході підготовчого провадження. Цією самою ухвалою встановлюється дата, час та місце розгляду справи, а також вирішується питання про склад осіб, які братимуть участь у справі та які підлягають виклику в судове засідання.

Законодавцем встановлено правило, згідно з яким судовий розгляд може бути розпочатий у той самий день, у який проводилось попереднє судове засідання, на яке з'явилися всі особи, які беруть участь у справі. Це можливо тоді, коли під час попереднього судового засідання вирішені всі необхідні для розгляду справи питання та сторони дали письмову згоду на початок судового розгляду.

Частиною 4 ст. 121 КАС України встановлено також, що в разі якщо під час попереднього провадження відповідач визнав позов, суд може прийняти постанову про задоволення адміністративного позову.

Суд повинен проінформувати всіх заінтересованих осіб про наслідки підготовчого провадження. Для цього копії судового рішення, в якому відбиваються обставини, за яких закінчилося підготовче провадження, надсилаються особам, які беруть участь у справі. Винятком є випадок, коли судовий розгляд справи починається в той самий день, що й попереднє судове засідання.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. Про підготовку цивільних справ до судового розгляду: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 5 березня 1977 р. № 1.

УДК 342.925:342.8

*А.О. Неугодніков***ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО РОЗГЛЯДУ СПРАВ,
ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ**

Демократичність судового розгляду – один із основних принципів в організації та діяльності судової влади, є невід'ємним елементом установалення об'єктивної істини. Водночас процесуально-правова компетенція суду та процесуально-правовий статус учасників процесу гарантують ефективність судового захисту прав у спорах, що виникають з виборчих правовідносин. Адміністративне судочинство та адміністративний процес – якісно нові явища для українського правосуддя. Слід відмітити, що функціонування й удосконалення адміністративного судочинства як інституту захисту законних прав та інтересів учасників публічних правовідносин має велике значення для досягнення високої ефективності вирішення публічно-правових спорів, зокрема тих, що пов'язані з виборчим процесом.

Поняття виборчого процесу або процесу референдуму Кодексом адміністративного судочинства (КАС) України не визначено, і враховуючи те, що, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 17 КАС України, компетенція адміністративних судів поширюється на спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, ці спори повинні розглядати адміністративні суди [1]. Тому судам слід звертатися до Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [2, 3, 4] та інших нормативно-правових актів, якими визначено етапи (початок, проходження та закінчення) виборчого процесу та процесу референдуму.

Спори, у тому числі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій чи комісій з референдуму, які виникли поза межами етапів виборчого процесу та процесу референдуму або не стосуються виборчого процесу чи процесу референдуму, не належать до спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, а тому визначення юрисдикції таких спорів та їх розгляд проводиться в загальному порядку. Разом з цим необхідно звернути увагу судів на те, що згідно із статтею 72 Конституції України [5] всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України