

М. І. СМОКОВИЧ

**ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ
ТА РОЗМЕЖУВАННЯ
СУДОВИХ ЮРИСДИКЦІЙ**

Монографія

Київ
Юрінком Інтер
2012

УДК 342.9
ББК 67.301
С51

Рецензенти

Юлдашев О. Х. — доктор юридичних наук, професор;
Бородін І. А. — доктор юридичних наук, професор;
Самсін І. А. — Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

*Рекомендовано Вченою радою Національного університету
«Острозька академія» (протокол № 7 від 23 лютого 2012 року)*

Відтворення всієї книги чи якоїсь її частини будь-якими засобами
або в якій-небудь формі, у тому числі в Інтернеті,
без письмового дозволу видавництва забороняється.

Смокович М. І.

Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / Смокович М.І. —
К. : Юрінком Інтер, 2012. — 304 с. — Бібліогр.: с.273—301.

ISBN 978-966-667-519-7.

Монографію присвячено дослідженню теоретико-правових та практичних питань щодо визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій (адміністративної, господарської, конституційної, кримінальної та цивільної). У ході дослідження встановлено та охарактеризовано загальні та особливі критерії розмежування судових юрисдикцій. Проаналізовано судову практику щодо вирішення зазначених проблем. Визначено поняття «виборчий спір», уточнено поняття «адміністративний договір». Висвітлено особливості визначення адміністративної юрисдикції в окремих категоріях справ. Особливу увагу приділено розгляду адміністративними судами спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень, спорів про припинення повноважень народних депутатів України та депутатів місцевих рад. Запропоновано доповнення та зміни до чинного законодавства щодо розмежування судових юрисдикцій.

Розраховано на наукових та практичних працівників, суддів, адвокатів, викладачів, аспірантів, студентів, а також широкого кола осіб, яким цікавлять проблеми адміністративного права та адміністративного судочинства.

УДК 342.9
ББК 67.301

ISBN 978-966-667-519-7

© Смокович М. І., 2012
© Юрінком Інтер, 2012

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. РОЛЬ І МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ЗАХИСТІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ	15
1.1. Основоположні засади організації здійснення правосуддя в системі гарантій прав людини	15
1.2. Спеціалізація судів як елемент механізму забезпечення права на ефективний засіб захисту прав і свобод	25
1.3. Захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин як основна функція системи адміністративної юрисдикції	33
1.4. Висновки до розділу 1	35
РОЗДІЛ 2. КАТЕГОРІЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.	37
2.1. Юрисдикція суду: поняття та загальні критерії встановлення	37
2.2. Критерії встановлення юрисдикції адміністративних судів	44
2.3. Спеціальні критерії визначення спорів, на які поширюється компетенція адміністративних судів	69
2.3.1. Суб'єкт владних повноважень як позивач у справі	69
2.3.2. Адміністративна юрисдикція залежно від вимог у справі	82
2.3.3. Адміністративний договір	84
2.3.4. Визначення та поняття виборчого спору	99
2.4. Висновки до розділу 2	119
РОЗДІЛ 3. ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ	121
3.1. Розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами загальної юрисдикції	121
3.1.1. Адміністративне судочинство: оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень	124
3.2. Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби	132
3.3. Земельні спори: проблеми визначення юрисдикції	140

3.4. Компетенція адміністративних судів щодо спорів про припинення повноважень народних депутатів України та депутатів місцевих рад	190
3.5. Висновки до розділу 3	197
РОЗДІЛ 4. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.	202
4.1. Розмежування компетенції між адміністративними судами і судом конституційної юрисдикції	202
4.2. Адміністративна та кримінальна юрисдикції: проблеми розмежування	214
4.3. Особливості визначення юрисдикції щодо вирішення справ за участю органів Державної фінансової інспекції України.	228
4.4. Розмежування судових юрисдикцій щодо спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби	252
4.5. Висновки до розділу 4	264
ВИСНОВКИ	268
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	273

ПЕРЕДМОВА

Пропоноване видання присвячене дослідженню питань розмежування судових юрисдикцій та визначення компетенції адміністративних судів. Складнощі становлення адміністративної юстиції та сучасні обставини її розвитку відомі автору, який був у числі перших суддів адміністративних судів України та згодом обіймав посаду одного з дев'яти суддів Вищого адміністративного суду України, обраних Верховною Радою України (постанова від 11 грудня 2003 р.). Зазначені проблеми виникають під час її становлення, під час здійснення відповідними судами правосуддя з метою виконання їх основного завдання — захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у процесі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі в ході виконання делегованих повноважень.

З часу започаткування адміністративного судочинства в Україні (1 вересня 2005 р.) одним з проблемних питань його здійснення та функціонування всього судочинства в Україні є розмежування адміністративної та інших судових юрисдикцій — господарської, конституційної, цивільної та юрисдикції щодо розгляду спорів про адміністративні правопорушення, а також визначення підсудності спорів адміністративної юрисдикції. Законом України від 6 жовтня 2005 р. № 2953-IV «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України» було внесено зміни до розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу адміністративного судочинства України та визначено суди, на які покладено функції щодо розгляду адміністративних справ до утворення та започаткування діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів. Таким чином, вдалося врегулювати визначення підсудності спорів адміністративної юрисдикції. Однак на сьогодні ні законодавчо, ні шляхом застосування судової практики не вирішено питання розмежування судових юрисдикцій, визначення адміністративної юрисдикції та компетенції адміністративних судів. Важливість вирішення зазначених питань не викликає сумніву, адже неправильне визначення юрисдикції справи призводить до скасування

ня судових рішень та закриття провадження у справі щодо її розгляду в одній з юрисдикцій.

Судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України у 2007 р. у 21% з усіх розглянутих справ за винятковими обставинами рішення судів усіх інстанцій були скасовані та провадження закрито у зв'язку з неправильним визначенням юрисдикції справи. У 2008 році цей показник збільшився до 24%. Важливо, що до цього зазначені справи щонайменше два роки перебували на розгляді в судах усіх інстанцій. Після закриття провадження у справі позивачу необхідно звертатися з такою ж позовною заявою, але до суду іншої юрисдикції. Тривалі розгляд справи та судові розв'язання спору невідгідні позивачу (фізичній чи юридичній особі), і це призводить до непродуктивних державних витрат та, найгірше, неефективного судового захисту.

За сучасних умов складається ситуація, коли українським судам простіше вирішити справу по суті, тобто розв'язати конфлікт між сторонами, ніж визначити належність справи до відповідної юрисдикції. Хай би яким правильним було б рішення суду по суті, його буде скасовано, якщо воно прийняте з порушенням визначення належності справи до відповідної юрисдикції. І, безумовно, неприпустимим є явище, яке має місце сьогодні в українських судах України: окремі категорії справ розглядаються як судами адміністративної, так і господарської та цивільної юрисдикції.

Чітке розмежування судових юрисдикцій та правильне визначення адміністративної юрисдикції, компетенції адміністративних судів сприятимуть посиленню гарантій забезпечення дотримання принципів законності та реалізації принципу доступності судочинства (у тому числі й в адміністративних судах) та безпосередньо впливають на ефективність та якість функціонування судової системи в цілому, створюючи умови для оптимізації діяльності адміністративних судів та й узагалі судової системи.

З огляду на складність завдання чіткого розмежування судових юрисдикцій та правильного визначення адміністративної юрисдикції і компетенції адміністративних судів необхідне наукове осмислення, розроблення відповідних засад та критеріїв, оскільки без цього на законодавчому рівні та шляхом вироблення судової практики розв'язати ці проблеми неможливо.

Крім того, сучасні законопроекти, які нібито спрямовані на розв'язання зазначених проблем, свідчать про те, що між судо-

вими системами (адміністративною, господарською та цивільною) триває боротьба за розширення юрисдикції, оскільки від неї залежить авторитет відповідної структури судів незважаючи на те, в якій сфері правовідносин виникають ці спори. Отже, таким законодавчим підходом проблему розмежування видів юрисдикції не розв'язати.

У пропонованому дослідженні застосовано системний підхід щодо проблем розв'язання розмежування видів судової юрисдикції і визначення юрисдикції адміністративних судів та зроблено акцент на тому, що лише законодавчим шляхом та у процесі судової практики без наукового підходу розв'язати проблему неможливо. Ситуація, яка склалася в судочинстві України, потребує негайного розгляду, оскільки від цього залежать діяльність суддівського корпусу України та долі осіб, які потребують судового захисту. Викладене зумовлює актуальність і наукову значущість комплексного теоретичного дослідження проблем розмежування видів судової юрисдикції та визначення юрисдикції адміністративних судів.

Слід наголосити, що правовий інститут «адміністративна юрисдикція» як вид судової юрисдикції вперше було законодавчо закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України (глава 1 розділ II КАС так і називається «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ»), оскільки в колишніх процесуальних законах використовувалося інше поняття — підвідомчість справ суду. Хоча сьогодні в ГПК України 1991 року ще застосовується поняття «підвідомчість справ», зокрема розділ III має назву «Підвідомчість справ господарським судам. Підсудність справ», а стаття 12 — «Справи, підвідомчі господарським судам». Що ж до правового інституту «цивільна юрисдикція», то він отримав своє законодавче закріплення в главі 1 розділу I ЦПК України, який набрав чинності 1 вересня 2005 р.

Як свідчить судова практика, що складність розв'язання зазначеної проблеми полягає в тому, що адміністративна юрисдикція межує з усіма видами юрисдикції (конституційною, господарською та цивільною), тому визначити основні ознаки справ, що належать до адміністративної юрисдикції, які були б притаманні для кожного предмета спору цієї юрисдикції, фактично неможливо. У деяких випадках вони мають суто індивідуальний характер.

За своєю природою та з огляду на положення процесуальних кодексів адміністративна юрисдикція є змішаною, оскільки

охоплює справи цивільної та господарської юрисдикції. До неї також належать спори лише адміністративної юрисдикції, які до набрання чинності КАС розглядалися цивільними і господарськими судами. На сьогодні необхідно без стереотипів, спричинених колишніми правовими інститутами досить чітко визначити адміністративну юрисдикцію. Перешкодою для цього не може бути належність до адміністративної юрисдикції колишніх цивільних справ, зокрема трудових та деяких господарських спорів, за які сьогодні ведуть боротьбу представники судів інших юрисдикцій.

Главою 1 розділу II КАС «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ», зокрема ст. 17 КАС, визначено юрисдикцію адміністративних судів (юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ). Відповідно до ч. 1 цієї статті юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Частиною 2 згаданої статті встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

У зазначеній нормі визначено зміст спору адміністративної юрисдикції. Однак, на нашу думку, цей перелік не є вичерпним. Для встановлення меж адміністративної юрисдикції слід аналізувати в комплексі всі норми КАС. Відповідно до ч. 2 ст. 4 КАС юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Тобто аналіз цієї процесуальної норми свідчить, що навіть у випадку, якщо за правилами частин 1 та 2 ст. 17 КАС спір не бу-

де віднесено до адміністративної юрисдикції, він належатиме до такої юрисдикції, якщо цей спір є публічно-правовим і для його вирішення законом не встановлений інший порядок.

Крім того, ч. 3 ст. 17 КАС передбачено, на які публічно-правові справи юрисдикція адміністративних судів не поширюється.

На перший погляд, таке чітке законодавче визначення адміністративної юрисдикції та компетенції адміністративних судів не повинно спричиняти жодних проблем у судовій практиці щодо розмежування адміністративної юрисдикції та інших судових юрисдикцій. Однак практика це заперечує, і підтвердженням цього є пропонуване дослідження, в якому виокремлено, узагальнено та досліджено всі проблеми, які виникли з розмежуванням судової юрисдикції та виокремленням юрисдикції адміністративних судів, та дано відповідні пропозиції та рекомендації щодо розв'язання цих проблем.

Наприклад, згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Однак якщо сільською радою (як суб'єктом владних повноважень) прийнято рішення про передачу у власність громадянину земельної ділянки, то за судовою практикою законність такого рішення може перевірятися лише в цивільному судочинстві, оскільки спір виникає про цивільне право власності на земельну ділянку. Якщо ж керуватися актом індивідуальної дії (указом Президента про звільнення з підстав політичної недовіри) щодо перевірки його на відповідність Конституції України, то такий спір має вирішувати КСУ. Крім того, виникають питання з приводу визначення того, в яких випадках особи є суб'єктами владних повноважень.

Як зазначено у п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС, на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби поширюється юрисдикція адміністративних судів. Попри зрозумілий виклад зазначеної норми, виникають питання: що таке публічна служба, коли вона починається і закінчується, що таке проходження публічної служби, чим вона відрізняється від трудової діяльності, хто може бути позивачем і відповідачем у цих правовідносинах тощо. Тобто визначення належності спорів, що впливають із зазначених правовідносин, до адміністративної юрисдикції потребує відповідей на багато питань.

Згідно з пунктами 3 та 4 ч. 2 ст. 17 КАС юрисдикція адміні-

стративних судів поширюється на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також на спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Наведена норма не викликає питань, однак сьогодні судами України досі чітко не визначено поняття та сутність адміністративного договору, оскільки визначення, яке дано в КАС, не є однозначним і підлягає тлумаченню. Без розуміння поняття «адміністративний договір» неможливо встановити юрисдикцію адміністративного суду.

Пунктом 5 ч. 2 ст. 17 КАС також встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених Конституцією та законами України. На підставі такого законодавчого закріплення розмежування видів юрисдикції відбувається залежно від того, хто є позивачем у справі, хоча спір може впливати з одних правовідносин. Тобто предмет спору може розглядатися в порядку різного судочинства, що також є неприпустимим.

У пункті 6 ч. 2 ст. 17 КАС зазначено, що до адміністративної юрисдикції належать спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Однак постають питання щодо поняття виборчого процесу, його початку і закінчення, поняття спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим чи процесом референдуму. Із наведеного положення незрозуміло, хто може звертатися з позовом у такому процесі, хто є суб'єктом виборчого процесу, хто може нести відповідальність у такому спорі. Це неповний перелік питань, на які необхідно дати відповідь для визначення належності такого спору до адміністративної юрисдикції.

Частиною 3 ст. 17 КАС також визначено що компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, які віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень; щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції. У судовій практиці спостерігаються розходження з наведеним положенням. Так, наприклад, у деяких випадках рішення партій можуть оскаржуватися в адміністративному судочинстві. Також до адміністративної юрисдик-

ції належать публічно-правові справи щодо оскарження постанов (рішень) про накладення адміністративних стягнень відповідними органами тощо. Проблеми розмежування адміністративної і конституційної юрисдикції і недоліки в законодавстві та судовій практиці щодо такого розмежування призводять до порушення фундаментального права на судовий захист.

Проблеми розмежування видів судової юрисдикції та визначення юрисдикції адміністративних судів, а також теоретичні шляхи їх розв'язання розглянуто в цьому дослідженні. Теоретичні положення та запропонований комплекс заходів можуть слугувати науково-методологічною основою для усунення окреслених проблем, що дасть можливість адміністративним та іншим судам оперативно, якісно та ефективно вирішувати конфлікти, які виникають у сфері публічно-правових відносин. Це сприятиме довірі української спільноти до судової влади в Україні. Тому метою судово-правової та інших реформ, що здійснюються в Україні, є формування демократичної правової держави, де гідність особи, її здоров'я, права і свободи, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю та гарантуються Конституцією України. Визнання нашою країною міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини потребує відповідного юридичного механізму забезпечення їх захисту, що є підтвердженням доцільності запровадження в Україні адміністративного судочинства.

Одним з основних принципів побудови системи судочинства є принцип спеціалізації, який водночас виступає гарантією реалізації таких засад здійснення правосуддя, як доступність і компетентність. Запровадження спеціалізації судів, зокрема формування системи адміністративних судів, упродовж усього періоду проведення в Україні судової реформи визнається одним з її пріоритетних напрямів.

Слід підкреслити, що ефективне функціонування адміністративного судочинства в Україні є неможливим без чіткого розподілу компетенції між судовими органами адміністративної та інших видів юрисдикції як тими судами, що також належать до загальної юрисдикції, так і судовим органом конституційної юрисдикції. На сьогодні це завдання лише частково розв'язано на законодавчому рівні. Проте практика застосування відповідних положень нормативних актів свідчить про недосконалість запропонованої законодавцем моделі визначення юрисдикції судів, адже неправильне визначення виду судочинства, в якому підлягає розгляду справа, веде до скасування су-

дового рішення та закриття провадження у справі. Наслідком цього є тривалий розгляд справи та нерозв'язання спору в розумний строк, що порушує право громадянина на справедливий розгляд справи та свідчить про неефективність судового захисту в Україні.

Правильне розмежування судових юрисдикцій та, зокрема, визначення юрисдикції адміністративних судів сприятиме посиленню гарантій забезпечення дотримання принципу законності та реалізації принципу доступності судочинства в адміністративних судах.

Необхідність чіткого розмежування судових юрисдикцій та правильного визначення юрисдикції адміністративних судів обумовлює потребу в науковому осмисленні цієї проблеми та вироблення відповідних методологічних засад для її практичного розв'язання з подальшим законодавчим закріпленням цих засад у процесуальних нормах.

Зазначене особливо підкреслює необхідність концептуального, заснованого на сучасній методології підходу до вирішення досліджуваних проблем та обумовлює актуальність цього дослідження.

Метою дослідження є здійснення наукового аналізу та визначення критеріїв розмежування судових юрисдикцій, ознак спорів адміністративної юрисдикції та належності справ до компетенції адміністративних судів.

Запропонована монографія дозволить визначити сутність адміністративного судочинства в Україні, його роль у реалізації головного обов'язку держави — утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина; проаналізувати мету адміністративного судочинства крізь призму реалізації конституційної гарантії демократизації судової влади; з'ясувати ознаки публічно-правових спорів та визначити критерії відокремлення їх від суміжних спорів; провести дослідження чинного законодавства у сфері адміністративного судочинства з точки зору розмежування судових юрисдикцій, визначення предмета адміністративної юрисдикції, компетенції адміністративних судів щодо спорів, які виникають у сфері публічно-владних відносин, виходячи із завдань забезпечення реалізації принципу доступності адміністративного судочинства; здійснити аналіз норм чинного законодавства України, відповідних роз'яснень, наукових підходів щодо визначення адміністративної юрисдикції та відмежування її від конституційної, кримінальної, господарської та цивільної юрисдикцій, у тому числі встановити основні

ознаки та критерії спорів, що належать до компетенції адміністративних судів; запропонувати найбільш оптимальні пропозиції щодо розмежування юрисдикцій, визначення предмета адміністративної юрисдикції, компетенції адміністративних судів та вдосконалення процесуального законодавства.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що сформульовані в монографії теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані: у науково-дослідній сфері — для поглиблення теоретичних положень адміністративної юстиції, адміністративного процесу, адміністративного судочинства, визначення їх сутності та змісту; у правотворчій діяльності — у процесі розроблення нових нормативно-правових актів та вдосконалення чинних, які стосуються проблем визначення ознак публічно-правових спорів, запровадження адміністративного судочинства, розмежування судових юрисдикцій, визначення предмета адміністративної юрисдикції, адміністративного договору, виборчого спору, співпраці з науковими працівниками; у навчальному процесі — для підготовки та підвищення кваліфікації суддів адміністративних судів, викладання адміністративного права, спецкурсів з питань адміністративної юстиції, адміністративного процесу, адміністративного судочинства; під час підготовки підручників для студентів вищих навчальних закладів освіти, методичних і навчальних посібників; у правозастосовній діяльності правників, у тому числі суддів — при визначенні адміністративних справ, що виникають у сфері публічно-владних відносин, вирішенні питань адміністративної юстиції, адміністративного процесу, адміністративного судочинства, визначенні предмета адміністративної юрисдикції та компетенції адміністративних судів.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК	Автономна Республіка Крим
ВАСУ	Вищий адміністративний суд України
ВГСУ	Вищий господарський суд України
ВВР	Відомості Верховної Ради України
ВРЮ	Вища рада юстиції
ВСУ	Верховний Суд України
ГПК	Господарський процесуальний кодекс України
КАС	Кодекс адміністративного судочинства України
КПК	Кримінально-процесуальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
КСУ	Конституційний Суд України
ЦВК	Центральна виборча комісія
ЦК	Цивільний кодекс України
ЦПК	Цивільний процесуальний кодекс України

Розділ 1

РОЛЬ І МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ЗАХИСТІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

1.1. Основоположні засади організації здійснення правосуддя у системі гарантій прав людини

Згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1, ст. 3].

Однією з базових гарантій прав і свобод людини і громадянина є можливість їх захисту у незалежному, неупередженому, компетентному судовому органі. Відповідна гарантія закріплена на конституційному рівні у ст. 55 Основного Закону України, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод (див. п. 2 Рішення КСУ у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 р. № 9-зп) [76]. Згідно зі ст. 7 Закону України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» кожному (всім суб'єктам правовідносин) гарантується захист їх прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом, утвореним відповідно до закону.

Для забезпечення всебічного, повного та об'єктивного розгляду справ у розумні строки, встановлені законом, в Україні діють суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій і Верховний Суд України. Кожен має право на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку в суді будь-якої інстанції. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи мають право на судовий захист в Україні нарівні з громадянами і юридичними особами України. Крім того, згідно зі

ст. 8 цього Закону ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом. Суддя розглядає справи, одержані у порядку розподілу судових справ, установленому відповідно до закону. На розподіл судових справ між суддями не може впливати бажання судді чи будь-яких інших осіб [43].

Конституційні права і свободи людини і громадянина є такими, що діють безпосередньо. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя. Виходячи із зазначеного принципу та гарантування Конституцією України судового захисту конституційних прав і свобод судова діяльність має бути спрямована на захист цих прав і свобод від будь-яких посягань шляхом забезпечення своєчасного і якісного розгляду конкретних справ (п. 1 постанови Пленуму ВСУ від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя») [58].

На можливості оскарження дій або бездіяльності представників органів влади наголошено в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що була ратифікована Україною 17 липня 1997 р. і сьогодні вважається втіленням західної правової традиції, спільних правових принципів та цінностей, основоположне значення серед яких надається захисту прав і свобод людини [293, с. 7]. Так, за ст. 13 Конвенції кожному, чиї права і свободи порушуються, гарантовано право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, що діяли як офіційні особи.

Слід зазначити, що право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб має статус самостійної конституційної гарантії (ч. 2 ст. 55 Конституції України), що свідчить про визнання надзвичайної важливості цього напряму здійснення правосуддя і є підставою для віднесення спорів, предметом яких є рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, до окремої категорії справ.

Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення наведеній конституційній нормі, підкреслив, що ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має га-

рантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або утискають права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [77].

Отже, права, свободи та законні інтереси людини і громадянина мають визнаватися тією цінністю, на захист і забезпечення якої спрямована діяльність судової системи України, адже «захист і розвиток прав людини і основних свобод є ідеалом і цінністю демократичного суспільства» [230, с. 36]. Реалізація такого ціннісного орієнтиру відбувається через систему вимог, які набувають статусу принципів і відображають соціальну значущість судового захисту прав людини. На цих основоположних засадах, що покладені в основу функціонування системи гарантування і захисту прав і свобод людини, мають базуватися судова система і здійснення функції правосуддя. В юридичній літературі висловлюється слушна думка, що для адміністративного судочинства цілком зрозумілою є спрямованість принципів на виконання основного завдання — захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [226, с. 22].

Система основоположних засад, відповідно до яких має здійснюватися правосуддя, передбачає вимоги організаційного характеру та інституційні (змістові) вимоги, яким за своїм змістом мають відповідати акти правосуддя, що є результатом судової діяльності. Ці основоположні засади, або принципи, відіграють роль системоутворюючих чинників, що виражають сутність судової влади та її призначення в суспільстві, слугують фундаментом, на якому ґрунтуються устрій судової системи і процедура вирішення судом юридично значущих справ [205, с. 13]. Так, право на справедливий суд за нормами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) містить інсти-

туціональні та процесуальні елементи. Перші охоплюють вимоги суду як установи (незалежний, неупереджений, створений на підставі закону), другі — мінімальні вимоги стосовно процедури судового розгляду (гласність, забезпечення наданих процесуальним законом прав осіб — учасників судового розгляду, змагальність, «розумний» строк розгляду справи, виконання остаточного судового рішення тощо).

Однак це не єдина можлива класифікація принципів, на основі яких має здійснюватися правосуддя. Так, деякі дослідники пропонують виокремлювати серед принципів адміністративного судочинства ті, що відображають сутність адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя (верховенство права, законність, поділ влади, незалежність суддів); принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як процесу з його окремими самостійними стадіями, такі принципи відображають власне хід судочинства (правова рівність, доступність і гарантованість судового захисту, мова судочинства, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, диспозитивність, змагальність, активна роль суду, офіційність, швидкість розгляду адміністративних справ, обов'язковість судових рішень, апеляційне та касаційне оскарження) [226, с. 67—71]. Проте, на наш погляд, така класифікація принципів правосуддя занадто звужує природу цих основоположних засад, обмежує її суто процедурною стороною, залишаючи поза увагою той факт, що особливості в процедурі певного виду провадження зумовлені змістовими особливостями, самою природою спору, що підлягає розгляду в межах цього виду провадження, а отже, принципи судочинства мають відображати перш за все змістовий аспект вирішення таких спорів.

Одним із перших міжнародних актів, в якому було закріплено принципи здійснення правосуддя, стала Загальна декларація прав людини, прийнята Організацією Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р. У цьому акті (статті 7, 8, 10, 11) проголошено універсальні для всіх держав світу принципи правосуддя, зокрема принципи рівності перед законом, презумпції невинуватості і права на справедливий і відкритий судовий розгляд компетентним, незалежним і неупередженим судом, заснованим відповідно до закону. Ці принципи були розвинуті і доповнені положеннями Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. (статті 6, 9, 10 та ін.).

У зазначених міжнародних актах стандарти правосуддя розглядаються разом з іншими питаннями, що потребують міжнародно-правового регулювання. Тому з огляду на значущість побудови в кожній державі ефективної судової системи міжнародна спільнота прийняла відповідні акти, присвячені організації та функціонуванню судової влади. До них належать «Основні принципи незалежності судових органів», прийняті VII Конгресом ООН з попередження злочинності і поводження з правопорушниками (Мілан, 1985 р.), які були схвалені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 29 листопада 1985 р. Ці принципи були конкретизовані і доповнені іншим спеціалізованим міжнародно-правовим актом, що іменується «Процедури ефективного здійснення основних принципів незалежності судових органів» (прийнято Економічною та Соціальною Радою ООН (ЕКОСОР) 24 травня 1989 р.).

Слід виділити такі принципи організації правосуддя, закріплені на рівні міжнародних стандартів:

- забезпечення кожному, хто має намір у судовому порядку захистити свої права і інтереси, реалізацію цього права шляхом утворення розвинутої мережі судів, наближених до населення і наділених повноваженнями розгляду справи у повному обсязі по суті;

- забезпечення розгляду справи незалежним, неупередженим судом, створеним відповідно до закону, у компетентності якого впевнена особа, що звертається до суду за захистом своїх прав і інтересів. Зокрема, у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Основні принципи незалежності судових органів» зазначається, що незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її. Судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, підбурювання, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь-якого боку і з яких би то не було причин. Судові органи мають компетенцію стосовно всіх питань судового характеру і наділені винятковим правом вирішувати, чи належить передана їм справа до їхньої встановленої законом компетенції;

- реалізації права особи на оскарження рішень та перегляд справи вищим судом (у випадках, передбачених внутрішнім законодавством) шляхом утворення мережі судів, наділених пов-

новаженнями перегляду справ в апеляційному або касаційному порядку;

— відповідного процесуального порядку розгляду і вирішення спору, що визначається особливістю його предмета.

Значну увагу приділено становленню системи правосуддя і на регіональному рівні. Зокрема, для європейських держав, що входять до Ради Європи, таким актом є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята у Римі 4 листопада 1950 р., та Протоколи до неї, у тому числі Протокол № 7, а також рішення Європейського суду з прав людини, який наділений правом тлумачення положень Конвенції і Протоколів до неї. Важливе значення на європейському континенті має такий регіональний акт, як Рекомендація № К.(94)12 Кабінету міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі суддів, прийнята 13 жовтня 1994 р.

Наведені принципи застосовуються і на національному рівні. Особливе значення має принцип верховенства права, який закріплений Конституцією України. Його виняткове значення в системі правозахисту підтверджується тим, що він є гарантією забезпечення прав людини безпосередньо на підставі Основного Закону держави та загальновизнаних міжнародних стандартів. Проте практична реалізація цього принципу нерідко спричиняє певні труднощі, а тому потребує його конкретизації у галузевому законодавстві, зокрема у відповідних процесуальних кодексах [219].

У зв'язку з цим слід зазначити, що принцип верховенства права закріплено тільки в КАС. Проект нового КПК серед засад кримінального процесу також називає законність та дотримання принципу верховенства права, проте відповідна стаття законопроекту визначає зміст лише принципу законності.

Статтею 8 КАС передбачено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [296].

Концепція вдосконалення судочинства для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затверджена Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006, серед принципів здійснення судочинства називає такі:

— *принцип доступності правосуддя*. Вільний доступ до правосуддя є конституційним правом особи і основою справедливого судочинства. Принцип вільного доступу до правосуддя передбачає обов'язок судів не відмовляти у розгляді справ компетентної юрисдикції з метою захисту порушеного права, свобод та інтересів особи, територіально зручне місцезнаходження судів, наявність достатньої кількості судів і суддів на території України. Судові витрати, які несе особа, не повинні бути перешкодою для судового захисту її прав. Отже, вимогу про доступність правосуддя буде додержано лише тоді, коли буде створено ефективну систему надання правової допомоги, особливо мало-забезпеченим. Однією з важливих умов доступності правосуддя є поінформованість особи про організацію і порядок діяльності судів; правосуддя не стане доступним, якщо система судів лишатиметься для особи складною та незрозумілою щодо визначення компетентного суду для вирішення її справи. Водночас, доступність правосуддя не виключає можливості для особи вирішити свій спір у позасудовому порядку. Держава повинна сприяти розвитку таких недержавних інституцій, як третейські суди, посередники (медіатори) тощо, які допомагають залагодити спір, не доводячи його до суду;

— *принцип справедливої судової процедури*. Вимога справедливої судової процедури є визначальним складником верховенства права. Таку процедуру має бути створено на засадах законності, рівності учасників процесу перед законом і судом, змагальності, диспозитивності, гласності, відкритості та обов'язковості виконання судових рішень. Будь-яке відхилення від цих засад можливе лише у передбачених законом випадках. Правосудність судового рішення визначається згодою з ним сторін, а також наявністю права на оскарження та перегляд рішення в суді вищої інстанції. Правила судочинства не повинні бути обтяжені формальностями. Для забезпечення права особи на швидке поновлення своїх прав, особливо у нескладних справах, судову процедуру доцільно спростити там, де таке спрощення не порушуватиме інтересів сторін у справедливому вирішенні справи. Одночасно треба передбачити ефективні механізми для запобігання недобросовісному використанню учас-

никами судочинства своїх процесуальних прав, а також відповідальність за невиконання процесуальних обов'язків;

— *принцип незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів*. Організація судової системи і судочинства має запобігати будь-яким спробам чинити тиск на суддів та виникненню найменших сумнівів щодо неупередженості та професіоналізму суддів. Система добору кандидатів на посаду судді, її престижність і авторитет мають забезпечувати формування висококваліфікованого і високоморального корпусу суддів. Спеціалізація судів і суддів повинна стати однією з гарантій якісного, професійного вирішення судових справ. Механізм відповідальності суддів має гарантувати ефективне і своєчасне реагування на прояви їхнього свавілля чи некомпетентності;

— *юридична визначеність, однаковість судової практики і відкритість судових рішень*. Судові рішення мають відповідати критеріям юридичної визначеності та однаковості практики. Цього необхідно досягати незалежно від якості законодавства, яке, не виключено, може містити прогалини, бути нечітким або суперечливим. Суд, застосовуючи положення закону, повинен ураховувати цілі та намір законодавця, інтерпретувати його з урахуванням принципу верховенства права. Відкритий доступ до судових рішень має стати однією з найефективніших форм контролю громадськості за діяльністю судової влади, що сприятиме однаковому застосуванню законів і передбачуваності результатів вирішення аналогічних справ. Мають бути передбачуваними і юридичні наслідки ухваленого судового рішення для особи. Обмеження щодо відкритості судових рішень може встановлюватися лише законом;

— *ефективність судового захисту*. Вирішення справи в суді без невиправданого і необґрунтованого зволікання є запорукою ефективного захисту особою своїх прав. Водночас, судовий захист, як і діяльність суду, не може вважатися дієвим, якщо судові рішення не виконуються або виконуються неналежним чином і без контролю суду за їх виконанням [208, с. 42—46].

Вимоги організаційного характеру мають бути спрямовані на створення механізмів забезпечення реалізації названих вище інституціональних (змістових) вимог, яким має відповідати процес здійснення судочинства. Визначальну роль серед них відіграють принципи побудови судової системи. Це такі принципи, як територіальність, спеціалізація, інстанційність [194, с. 112]. У межах цього дослідження найбільш актуальним є принцип спеціалізації у побудові судової системи.

Як справедливо зауважується в юридичній літературі, принцип спеціалізації у побудові судової системи є одним із факторів забезпечення права на правосуддя, оскільки ця вимога пов'язана з необхідністю розгляду справи компетентним судом. Поняття «компетентний суд» має дві складові. По-перше, це суд, уповноважений здійснити правосуддя. По-друге, це суд, у компетентності якого впевнена особа, яка до нього звертається. Далі збільшувані розгалуженість і поглибленість сучасної системи права, неухильне зростання обсягу і різноманітності відносин, що потребують правового врегулювання, зобов'язують державу зважати на дію зазначеного чинника впливу на організацію і функціонування судових систем. Це реалізується шляхом застосування принципу спеціалізації. Одним із головних критеріїв спеціалізації є предмет спірних правовідносин (адміністративні, трудові, соціальні, фінансові) і властива йому відповідна процесуальна процедура. Поряд з цим існують й інші критерії: вік (справи щодо неповнолітніх), визначена сфера певних правовідносин (сімейні справи), рід діяльності (справи щодо військовослужбовців) тощо.

Організаційно принцип спеціалізації реалізується шляхом як «внутрішньої», так і «зовнішньої» спеціалізації. «Внутрішня» означає спеціалізацію в межах суду загальної юрисдикції одного або декількох суддів на розгляді певної категорії справ (сімейних, щодо неповнолітніх, адміністративних, трудових тощо). «Зовнішня» спеціалізація передбачає утворення окремого суду (судів), наділеного повноваженнями здійснювати правосуддя лише за певною, чітко визначеною категорією справ. Існують чимало варіантів «зовнішньої» спеціалізації: від утворення спеціалізованого суду лише на рівні нижчої ланки судової системи з переглядом справ в апеляційному порядку апеляційними судами загальної юрисдикції до утворення окремих гілок спеціалізованих судів зі своїми апеляційними та вищими судами, які функціонують окремо від системи судів загальної юрисдикції.

Конкретні форми реалізації принципу спеціалізації унікальні для кожної держави, тому що є результатом її історичного розвитку, традицій, рівня розвинутої правової системи і соціально-економічного стану суспільства.

Так, європейські держави, які нещодавно увійшли до Ради Європи або до Європейського Союзу, мали вирішити завдання реалізації принципу спеціалізації у побудові судової системи. Розуміючи важливість відповідності судових систем міжнародним стандартам, більшість цих держав виходила з того, що «зов-

нішня» спеціалізація є радше результатом політичної доцільності та економічної спроможності створити і утримувати ще одну гілку судової системи, а «внутрішня» спеціалізація — це об'єктивна необхідність, що без надмірних витрат (фінансових, організаційних, кадрових, ресурсних) здатна забезпечити реалізацію права людини на правосуддя, яке здійснюється компетентним, фаховим судом. Отже, існування окремих гілок спеціалізованих судів у своїй більшості є результатом історичного розвитку конкретних держав, а спеціалізація суддів у межах суду загальної юрисдикції є поширеним способом реалізації міжнародних вимог у сучасних умовах [194, с. 43].

Упродовж XX ст. багато європейських держав самостійно вдосконалили організацію судового вирішення адміністративних спорів. Головними складовими такої еволюції були конституційне затвердження статусу адміністративного правосуддя, інтеграція адміністративних судових органів у судову владу та зближення процедури цивільних і адміністративних судових органів [159, с. 358].

Україна, наслідуючи досвід країн, правові системи яких засновані на спільних з нашою державою цінностях, у Концепції судово-правової реформи, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р., серед основних принципів судово-правової реформи також передбачила «поступове здійснення спеціалізації судів» (розділ II Концепції). Проте, як справедливо наголошується в юридичній літературі, після прийняття у 1996 р. Конституції України зазначений акт втратив значення програмного документа для судової реформи, оскільки чимало його положень не відповідали вимогам Основного Закону України. Крім того, в ході судової реформи виникло багато нових проблем, які потребують концептуального вирішення [116, с. 224].

До таких проблем можна віднести:

- неповне врахування конституційних принципів в організації системи судів загальної юрисдикції;
- перевантаженість судів;
- залежність суддів від голів судів та виконавчої влади;
- невисокий рівень кваліфікації і безвідповідальність багатьох суддів;
- недостатнє фінансування судової влади.

У зв'язку з процесом євроінтеграції важливим питанням є виконання Україною міжнародних зобов'язань стосовно досягнення ефективності і стабільності інституцій, які забезпечують верховенство права. Провідне місце серед цих інституцій зай-

має судова гілка влади [176, с. 3], одним із найбільш актуальних питань організації ефективного функціонування якої сьогодні є розроблення шляхів здійснення принципу спеціалізації. Повнота реалізації конституційних принципів організації системи правосуддя та потенціалу започаткованих трансформацій судової системи значною мірою залежатиме від вибору процесуально-правових механізмів.

У свою чергу, вибір таких механізмів зумовлюється особливостями моделі функціонування судової системи, що актуалізує наукове дослідження проблеми вироблення адекватної концепції та створення на її основі відповідної оптимальної моделі [223, с. 3].

Це завдання було названо одним із першочергових у Концепції вдосконалення судочинства для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженій Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006. Так, зокрема, у пункті 2 названого документа зазначається, що існуюча система судів загальної юрисдикції неповною мірою відповідає конституційним засадам організації правосуддя. Нераціональні побудова системи судових установ та розподіл між ними юрисдикції нерідко призводять до розгляду спору різними судами одного рівня та несправедливого обмеження права на оскарження судових рішень в окремих категоріях справ. Дотепер не завершено формування цілісної системи адміністративних судів, обов'язком яких є захист прав і свобод особи в її відносинах із суб'єктами владних повноважень, оскільки мережа окружних адміністративних та апеляційних адміністративних судів має бути значно ширшою від тієї, що існує нині.

Викладене підтверджує той факт, що запровадження в Україні адміністративної юстиції стало одним із найважливіших кроків на шляху проведення судової реформи [212, с. 2—5]. Однак створення системи спеціалізованих судів не є гарантією дотримання конституційного принципу спеціалізації у побудові системи судів загальної юрисдикції, оскільки ключовим чинником у цьому питанні є чітке розмежування належності справ до юрисдикцій відповідних спеціалізованих судів.

1.2. Спеціалізація судів як елемент механізму забезпечення права на ефективний засіб захисту прав і свобод

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен під час вирішення питання що-

до його цивільних прав та обов'язків має право на справедливий публічний судовий розгляд упродовж розумного строку незалежним та неупередженим судом, створеним на підставі закону (встановленим законом). При тлумаченні поняття «суд, створений на підставі закону (встановлений законом)» Європейський суд з прав людини, який має повноваження щодо тлумачення норм Конвенції, виходить з того, що поняття «суд» характеризується в матеріальному сенсі цього терміна його функцією здійснення правосуддя, тобто вирішення справ, що належать до його компетенції, на основі норм права та після провадження, що відбулося до визначеної процедури. Таким чином, право на «належний суд» є складовою права на справедливий судовий розгляд. У Конституції України правило щодо «належного суду» не закріплено, тому для нашої правової системи воно є конвенційним. Однак у деяких країнах зазначене правило передбачено на конституційному рівні, як наприклад, у ч. 1 ст. 47 Конституції Російської Федерації, відповідно до якої ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в тому суді і тим суддею, до підсудності якого воно віднесено законом. Частиною 2 ст. 83 Федерального конституційного закону Австрійської Республіки передбачено, що ніхто не може бути позбавлений свого законного судді. У статті 62 Конституції Азербайджанської Республіки закріплено, що кожен має право на розгляд його справи в установленому законом суді. Не допускається розгляд справи особи в іншому суді без його згоди. Аналогічні положення містяться також у ч. 1 ст. 8 Конституції Греції, ч. 2 ст. 42 Конституції Грузії, ч. 2 ст. 24 Конституції Іспанії, ч. 1 ст. 25 Конституції Італії та конституціях інших країн.

Сутність наведених конституційних положень зводиться до того, що правило стосовно «належного суду» містить не лише конвенційні вимоги щодо суду, який має компетенцію на розгляд справи, та законного складу суду, а й деякі інші вимоги: по-перше, судова юрисдикція повинна суворо встановлюватися законом; по-друге, судді не мають права довільно її змінювати; по-третє, сторони зазвичай не можуть змінювати правила судової юрисдикції [228, с. 21].

Однією з важливих рис організації судової влади в європейських державах є актуалізація паралельних багатоінстанційних судових систем, спеціалізованих судів у рамках основної ординарної системи цивільного та кримінального судочинства. Спеціалізація судової діяльності — іманентне сучасним тенденціям розвитку і функціонування судової влади в Україні явище, яке

набуло поширення як на внутрішню, так і на зовнішню спеціалізацію судової діяльності [195, с. 21].

Організаційна складова спеціалізації закріплена у системі судових органів. У цьому випадку можна говорити про спеціалізацію шляхом:

- а) виділення судових підсистем із спеціальною юрисдикцією (створення спеціалізованих судів) — зовнішня спеціалізація;
- б) спеціалізації суддів у рамках єдиної судової системи (створення спеціалізованих палат, колегій) — внутрішня спеціалізація;
- в) поєднання двох зазначених напрямів — змішана спеціалізація [291, с. 21].

Сьогодні у науковій літературі, присвяченій проблемам становлення судової системи України і питанням реалізації принципів її побудови, справедливо зазначається, що для подальшого розвитку національної системи правосуддя найбільш актуального значення набуває принцип спеціалізації. Інші принципи переважно вичерпали своє методологічне значення і перейшли у категорію властивостей, рис, які характеризують сучасну систему судів [176, с. 7—8]. Це відповідає одній з тенденцій розвитку системи процесуального права — диференціації та спеціалізації процесуальних процедур. Сама поява процесуального права є результатом функціональної спеціалізації правового регулювання [139, с. 21].

У процесуальному праві при диференціації виділяють два основних напрями: ускладнення та спрощення процесуальної форми. На Двадцятій нараді, що відбулася в червні 1996 р. в Будапешті, на тему «Ефективність і справедливість правосуддя» зазначалося, що труднощі, яких зазнають держави у виконанні ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, більшою мірою пов'язані з перевантаженістю судів і певною складністю процедури.

Встановлюючи диференціацію судових проваджень, законодавець передбачає обумовлені відповідним провадженням особливості розгляду тих чи інших справ. Ці особливості залежно від виду провадження дістають вияв:

- 1) у різних вимогах до форми та змісту звернення до суду, що є підставою для відкриття провадження у справі в рамках певного судового провадження, визначеного процесуальним законом;
- 2) у необхідності оплати відповідного звернення судовим збором із визначенням його розміру;

- 3) у переліку доданих до звернення документів та строках звернення до суду;
- 4) у розподілі тягара доказування;
- 5) у процесуальних правах і обов'язках учасників процесу;
- 6) у повноваженнях суду;
- 7) у порядку розгляду та вирішення відповідних справ, ухвалення судового акта;
- 8) у порядку і строках оскарження актів правосуддя тощо [188].

Відповідно до вимог Конституції України принцип судової спеціалізації передбачає кілька способів її визначення: галузеву спеціалізацію, спеціалізацію за суб'єктною ознакою та «внутрішню» спеціалізацію суддів у межах одного міжгалузевого суду. Галузева спеціалізація визначається як поділ предмета судової діяльності на окремі сфери правосуддя — загальну і спеціалізовану. Загальна сфера правосуддя охоплює вирішення цивільних, кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції. Здійснення спеціалізованого правосуддя передбачає розгляд справ окремих категорій, що виникають з господарських, адміністративних та інших правовідносин, відповідно до певної галузі права. За суб'єктної спеціалізації судової системи правосуддя здійснюється стосовно певного суб'єкта правовідносин, які виникають у сфері військової діяльності чи пов'язані з урегулюванням відносин щодо неповнолітніх. «Внутрішня» спеціалізація суддів у межах одного міжгалузевого суду передбачає спеціалізацію представників судової влади — суддів виходячи із встановлених критеріїв розподілу судових справ у конкретній судовій установі, та пов'язана з вирішенням справ певних категорій, які віднесені до юрисдикції даного суду [235, с. 11].

У державах Західної Європи та Північної Америки розвиток судів спеціалізованої юрисдикції обумовлюється такими чинниками, як розвиненість інститутів громадянського суспільства, ускладнення та диференціація функцій держави, розвиток законодавства та його предметної розгалуженості і, передусім, потреба ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина у різних правових сферах з урахуванням особливостей інтересів різних соціальних верств. Розвиток системи спеціалізованих судів значною мірою обумовлений високим рівнем правової культури населення цих країн, усталеними політичними і правовими традиціями, виробленою звичкою звернення до суду з урахуванням його предметної та суб'єктної компетенції.

Незважаючи на відмінності між англо-американською (англо-саксонською) та романо-германською правовими системами в цих державах існує багато спеціалізованих судів. Особливості їх організації пов'язані з нечітким виокремленням галузей права у країнах англо-саксонської правової системи порівняно з континентальною правовою системою, що вплинуло на побудову судових систем країн-представників та здійснення правосуддя. Про це свідчить організація судових систем Великої Британії та США як представників англо-саксонської правової системи, з чітким розмежуванням повноважень між судами загальної юрисдикції та «вкрапленням» судових органів спеціальної компетенції до усієї системи. Для романо-германської правової системи властивим є створення самостійних судових вертикалей (Німеччина, Франція, Україна). Порівняння досліджених судових систем зарубіжних країн з Україною дає підстави стверджувати, що компетенція судових органів за галуззю права органічно переплітається з діяльністю судів, для яких визначальною є суб'єктна ознака їх юрисдикції [235, с. 535].

Проте серед науковців і практиків на сучасному етапі розвитку юридичної науки відсутнє єдине розуміння принципу спеціалізації та шляхів його реалізації. Так, серед запропонованих дослідниками визначень є пропозиції розглядати принцип спеціалізації як вимогу розподілу судової юрисдикції між різними судами за єдиним критерієм, який поєднує галузь матеріального права і вид судочинства. Водночас, констатувалося, що сучасна система судів загальної юрисдикції побудована без належного врахування принципу спеціалізації. Загальні суди здійснювали усі спеціалізовані юрисдикції — цивільну, кримінальну та адміністративну, до того ж ще й розглядають справи про адміністративні правопорушення. Військові суди, які також є загальними, здійснювали кримінальну юрисдикцію щодо військовослужбовців (галузево-суб'єктна спеціалізація), господарські суди — цивільну юрисдикцію щодо суб'єктів господарювання (суб'єктна спеціалізація), адміністративні суди — адміністративну юрисдикцію (галузева спеціалізація). Отже, деякі суди взагалі не визнавалися спеціалізованими (загальні суди), а інші, хоч і не іменувалися спеціалізованими, але фактично діяли за принципом галузево-суб'єктної спеціалізації (військові суди), решта судів, хоч і визнані спеціалізованими, проте утворені або за принципом суб'єктної спеціалізації (господарські суди), або за принципом галузевої спеціалізації (адміністративні суди). Однак відповідно до більш логічного втілення принципу

спеціалізації у системі судів загальної юрисдикції необхідно було утворення судів за єдиним критерієм, яким можуть слугувати види судової юрисдикції, що відповідають основним галузям матеріального права та видам судового процесу. Виходячи з цих міркувань у системі судів загальної юрисдикції пропонувалося виділяти цивільні, кримінальні та адміністративні суди [176, с. 7—8].

Саме принцип спеціалізації забезпечує функціонування системи судочинства як комплексної системи інститутів, стадій та проваджень, у яких процедури, процесуальні дії повинні вчинятися за чітко визначеною процесуальною формою і не мають суперечити одна одній. Все це разом узятє буде визначати певний уніфікований стандарт правосуддя [188]. З урахуванням наведеного та з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб діяльність адміністративних судів у цій сфері публічно-правових відносин потребує постійної уваги та відповідного вдосконалення [209, с. 11, 8—12].

Прийняттям Закону України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» Верховна Рада України встановила, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Крім того, у судах загальної юрисдикції може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ (ст. 18).

Відповідно до ст. 31 цього Закону в Україні засновано лише три системи судів загальної юрисдикції: суди з розгляду цивільних і кримінальних справ, господарських справ, адміністративних справ [43]. На наш погляд, створення таких судових систем є поспішним з огляду на їх спеціалізацію. Суди з розгляду цивільних і кримінальних справ за їх зовнішньою спеціалізацією є несумісними за природою, характером, суб'єктним складом, предметом таких справ. Найбільш взаємопов'язаними є господарські та цивільні справи, тому доцільніше об'єднати ці спеціалізації в одну систему судів, назвавши їх цивільними. Щодо кримінальних справ, то для їх розгляду необхідно створити окрему систему кримінальних судів, оскільки ця категорія справ та процедура їх розгляду мають свою специфіку, яка відрізняється від інших видів судочинства.

Однак, як уже зазначалося, створення системи спеціалізованих судів є недостатнім підтвердженням дотримання конституційного принципу спеціалізації у побудові системи судів загаль-

ної юрисдикції, оскільки ключовим у цьому питанні є чітке розмежування справ щодо їх належності до юрисдикцій відповідних спеціалізованих судів.

У Рішенні від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010 у справі № 19-рп/2010 за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» КСУ зазначив, що відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, за свою діяльність держава відповідає перед людиною. Забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абз. 4 підпункту 3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004). До таких механізмів належать структурована система судів і види судового провадження, встановлені державою. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

В Україні систему судів утворено згідно з положеннями статей 6, 124, 125 Конституції України із застосуванням принципу спеціалізації з метою забезпечення найбільш ефективних механізмів захисту прав і свобод людини у відповідних правовідносинах.

За приписом ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) кожен при вирішенні питання щодо його прав та обов'язків має право на справедливий і відкритий розгляд незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. На розвиток зазначеного положення Європейський суд з прав людини в рішенні від 25 лютого 1993 р. у справі «Добертен проти Франції» наголосив, що ч. 1 ст. 6 Конвенції змушує держави-учасниці організувати їхню судову систему в такий спосіб, щоб їхні суди і трибунали виконували кожен зі своїх функцій (п. 44), притаманну відповідній судовій установі.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур (ч. 2 ст. 1), у системі судів загальної юрисдикції (ч. 1 ст. 3) діють спеціалізовані суди (частини 2, 3 ст. 17, ст. 18), до яких належать господарські, адміністративні суди (частини 2, 3 ст. 21, ч. 3 ст. 26, ч. 2 ст. 31).

Головними критеріями судової спеціалізації визнаються предмет спірних правовідносин і властива для його розгляду процедура. Процесуальними кодексами України встановлені неоднакові процедури судового провадження щодо різних правовідносин.

На підставі положень Конституції України про судову спеціалізацію (ч. 1 ст. 125) і про гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55) в Україні утворено окрему систему судів адміністративної юрисдикції. Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень визначено як безпосереднє завдання адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС). Адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Системний аналіз наведених норм Конституції України та законів України дає підстави стверджувати, що розмежування юрисдикційних повноважень між загальними і спеціалізованими судами підпорядковано гарантіям права кожної людини на ефективний судовий захист. За таким підходом усі публічно-правові спори, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, належать до адміністративної юрисдикції і за компетенцією мають бути розглянуті адміністративними судами (пункти 1, 2, 7 ст. 3, ч. 1 ст. 17 КАС).

Отже, додержання конституційного принципу спеціалізації під час прийняття законів щодо організації і діяльності судів України є конституційним обов'язком законодавця. Внесені Законом № 1691-VI від 18 лютого 2010 р. зміни до КАС і ЦПК, якими спори, пов'язані із соціальними виплатами, вилучені з компетенції судів спеціалізованої (адміністративної) юрисдикції і передані до підсудності загальних судів (цивільна юрисдикція), не відповідають ч. 1 ст. 125 Конституції України.

Аналіз правових приписів, закладених у зазначеному рішенні КСУ, свідчить про те, що принцип побудови системи судів в Україні за їх спеціалізацією є конституційною гарантією на судовий захист. Отже, забезпечення розв'язання спору, який впливає зі сфери публічних правовідносин, у порядку адміністративного судочинства є обов'язком держави.

**1.3. Захист прав, свобод та інтересів
фізичних і юридичних осіб
у сфері публічно-правових відносин
як основна функція системи адміністративної юрисдикції**

У процесі здійснення судово-правової реформи в Україні права і свободи людини і громадянина виступають одним із найбільш важливих ціннісних орієнтирів [296], що зумовлено покладенням на кожну державу, яка прагне утвердження верховенства права, обов'язку гарантувати суб'єктивні права громадянина у відносинах з управлінськими (адміністративними) органами за допомогою адміністративної юстиції. Закріплена на рівні КАС можливість перевірки державної діяльності в межах адміністративного процесу сприяє посиленню довіри громадян до правової держави [210, с. 9; 273; 229, с. 78—93; 169, с. 46—48; 275]. Саме тому загальною передумовою виникнення адміністративної юстиції як системи спеціалізованих судових органів є потреба гарантувати суб'єктивні права громадян щодо адміністративних органів в умовах правової держави і демократичного формування органів влади [127; 183, с. 2—4].

Слід зазначити, що умовою якісного функціонування апарату держави поза залежністю від форми держави є її визнання і підтримка населенням країни, що забезпечує легітимність влади. Соціальна сутність і призначення держави зумовлюють її активну роль у процесі забезпечення прав і свобод громадян, створенні необхідних і достатніх умов для вільного розвитку й гідного існування кожного члена суспільства — це забезпечується побудовою і функціонуванням відповідних організаційно-правових інститутів [198, с. 3]. Спірність і конфліктність функціонування виконавчої влади можуть бути пояснені такими об'єктивними умовами:

- по-перше, державне управління наявне практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства;
- по-друге, державне управління передбачає безпосереднє й оперативне вторгнення до сфери особистих інтересів громадян;
- по-третє, в механізмі реалізації виконавчої влади задіяна найбільша кількість державних службовців;
- по-четверте, у розпорядженні виконавчої влади перебуває значна кількість ресурсів і владних повноважень.

Саме цим зумовлено необхідність здійснення судового контролю за діяльністю владних структур. Судовий контроль являє собою специфічний вид контролю у сфері державного управ-

ління, своєрідний прояв судової влади, його особливість полягає в тому, що він: а) здійснюється судовою гілкою влади; б) проводиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово — при розгляді конкретних справ у судах.

Судовий контроль в управлінні можна класифікувати за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу. В останньому випадку виокремлюють пряму (безпосередню) та непряму (опосередковану) форму втручання [127].

Наявність адміністративного судочинства є показником відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також утвердження принципу законності у сфері реалізації виконавчої влади [199]. Саме адміністративним судам відводиться важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладаються розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, однією стороною в яких виступає особа (фізична або юридична), а іншою — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Перед адміністративним судочинством постають завдання, пов'язані не лише зі здійсненням основних функцій щодо захисту прав фізичних та юридичних осіб від свавілля держави, а й стосовно зміни ставлення громадян до дієвості захисту своїх прав у судовому порядку, реальності захисту осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Досягти таких цілей можна лише при злагодженій та чіткої врегульованій процесуальній діяльності, що закріплена в нормативно-правових актах та побудована на принципах судочинства, результатом якої будуть забезпечення законності у сфері публічно-владних відносин і захист прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Запровадження в Україні системи адміністративних судів і прийняття КАС свідчать про те, що в суспільстві відбуваються кардинальні зміни в бік розбудови нашої держави як правової, де інтереси особи передують інтересам держави [256, с. 252;

255]. Забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов'язком правової держави, що й обумовило необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка, з одного боку, має захищати суб'єктивні права громадян, а з іншого — за допомогою судової практики забезпечувати законність діяльності органів державної влади і таким чином сприяти зміцненню правопорядку у державі. Отже, запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, під час яких громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат.

Слід наголосити, що призначення адміністративної юстиції повинно полягати у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист повинен бути судовим правовим захистом, бо саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами. Завдяки створенню адміністративної юстиції має бути гарантовано не тільки зміцнення правопорядку у сфері управлінської діяльності, а й надано можливість громадянину реалізувати свої права щодо органів державної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності.

Отже, запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів мають на меті гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, своєю чергою, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування [278].

1.4. Висновки до розділу 1

1. Право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб набуло статусу самостійної конституційної гарантії (ч. 2 ст. 55 Конституції України), що свідчить про визнання надзвичайної важливості цього напряму здійснення правосуддя і є підставою для віднесення спорів, предметом яких є рішення, дії чи бездіяльність органів державної вла-

ди та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, до окремої категорії справ.

2. Реалізація такого ціннісного орієнтиру, як права і свободи людини і громадянина, відбувається через систему вимог, що набувають статусу принципів і в яких відображено соціальну значущість судового захисту прав людини. На цих основоположних засадах, що покладені в основу функціонування системи гарантування і захисту прав і свобод людини, мають базуватися судова система і реалізація функції правосуддя. Система основоположних засад, відповідно до яких має здійснюватись правосуддя, охоплює вимоги організаційного характеру та інституційні (змістові) вимоги, яким за своїм змістом мають відповідати акти правосуддя, виступаючи результатом судової діяльності. Ці основоположні засади, або принципи, відіграють роль системотвірних чинників, що виражають сутність судової влади та її призначення в суспільстві, слугують фундаментом, на якому ґрунтуються устрій судової системи і процедура вирішення судом юридично значущих справ.

3. Серед принципів організації правосуддя, закріплених на рівні міжнародних стандартів, слід виділити такі, як забезпечення кожному, хто має намір у судовому порядку захистити свої права і інтереси, реалізацію цього права шляхом утворення розвиненої мережі судів, наближених до населення і наділених повноваженнями розгляду справи у повному обсязі по суті; забезпечення розгляду справи незалежним, неупередженим судом, створеним відповідно до закону, у компетентності якого впевнена особа, тощо.

4. Вимоги організаційного характеру мають бути спрямовані на створення механізмів забезпечення реалізації інституціональних (змістових) вимог, яким має відповідати процес здійснення судочинства. Визначальну роль серед них відіграють принципи побудови судової системи, зокрема територіальність, спеціалізація, інстанційність.

5. Принцип спеціалізації забезпечує функціонування системи судочинства як комплексної системи інститутів, стадій та проваджень, у яких процедури, процесуальні дії повинні вчинятися за чітко визначеною процесуальною формою і не мають суперечити одна одній.

Розділ 2

КАТЕГОРІЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

2.1. Юрисдикція суду: поняття та загальні критерії встановлення

Згідно з Конституцією України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124). Є підстави погодитися з висловлюваною в юридичній літературі думкою, за якою нормальне функціонування в державі загальних і спеціалізованих судів неможливе без чіткого визначення їх компетенції в законі [105, с. 78]. Так, згідно з однією з правових позицій Європейського суду з прав людини «суд характеризується в матеріальному сенсі своєю юрисдикційною роллю: вирішувати на підставі норм права і по завершенні організованого процесу основне питання, що належить до його компетенції» [230, с. 459]. Певне правовідношення має бути віднесене до юрисдикції лише одного суду. Внаслідок порушення цього правила може виникнути практика, коли жоден із судів не бере відповідний спір до свого розгляду або коли такий спір розглядають одночасно декілька судів. За таких умов можливості особи захистити своє право значно звужаються [211, с. 3].

Поширеним є спосіб характеристики родового поняття «компетенція» для судів через поняття «юрисдикція» — як сукупність повноважень органів судової влади. Цей термін етимологічно пов'язаний із судовою владою, адже юрисдикція в перекладі з лат. «jurisdictio» означає судочинство, відправлення правосуддя [207, с. 290; 294, с. 47; 287, с. 488; 130, с. 74—77].

В юриспруденції термін «юрисдикція» в широкому розумінні вживається як поняття, рівнозначне компетенції, обсягу повноважень будь-якого органу, а інколи під ним розуміють власне систему відповідних органів. У вузькому розумінні юрисдикція — це: правомочність творити суд, вирішувати правові питання; коло повноважень судового чи адміністративного органу щодо правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з вирішення спорів і застосування передбачених законом санкцій;

сукупність правомочностей відповідних державних органів вирішувати правові спори і спори про правопорушення, тобто оцінювати правові дії особи чи іншого суб'єкта права з точки зору правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. Юрисдикція, таким чином, — не просто правомочність, а правомочність щодо вирішення правового спору [224, с. 75].

Традиційно в теорії процесуального права під судовою юрисдикцією (підвідомчістю) розуміють, з одного боку, властивості справи, які дозволяють певному суду взяти її до свого провадження, з іншого — право суду розглянути цю справу. Причому мається на увазі суд, що здійснює правосуддя у певній процесуальній формі. Тобто розподіл правових спорів здійснюється між видами судочинства, а не між організаційними ланками судової системи.

Юрисдикція суду — це компетенція однієї структури (ланки) судів щодо розгляду справ певного виду або категорії спорів. Зокрема, адміністративна юрисдикція — це компетенція адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції). Отже, коли йдеться про юрисдикцію суду, то мається на увазі одна із складових компетенції, повноважень суду щодо розгляду справи.

З визначенням юрисдикції спору розглядається також зміст структури судів, до компетенції яких належить розгляд цього спору.

Таким чином, не слід плутати юрисдикцію судів з підсудністю, оскільки правила юрисдикції визначають, яка структура судів має розглянути справу, а за правилами підсудності уже в одній структурі (ланці) судів встановлюється компетентний суд, який має розглядати адміністративну справу. Наприклад, за правилами територіальної підсудності в адміністративному судочинстві визначається місцевий адміністративний суд, до компетенції якого належить розгляд справи (ст. 19 КАС).

Юрисдикція — це встановлена законом чи іншим нормативним актом сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і розглядати справи про правопорушення, тобто давати оцінку діям суб'єкта права з погляду їх правомірності чи неправомірності. Юрисдикція визначається залежно від виду і характеру справ, їх територіальної належності та від осіб, які беруть участь у розгляді справи. Спеціальними органами юрисдикції є суди — загальні, які поділяються на спеціалізовані.

Судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» — це сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. Обсяг цієї компетенції обумовлюється здійсненням державної влади судовими органами в окремих сферах суспільного життя залежно від їх спеціалізації, територіального масштабу діяльності кожної ланки судової системи. Предметну компетенцію системи судових органів закріплено у статтях 124, 125 Конституції України та в інших законодавчих актах, що не тільки встановлюють конкретні повноваження судів у певних галузях права, а й визначають функціональні повноваження (відповідні права й обов'язки) судів у галузі правосуддя.

Відповідно до Конституції України судова юрисдикція визначає сферу судової влади та багатоступеневу диференціацію повноважень різних судів з розгляду справ. Судова юрисдикція як правовий інститут визначає структурно-функціональний характер судової влади і диференціює повноваження органів правосуддя в межах сфери їх діяльності та наявної судової системи. З одного боку, юрисдикція визначає діяльність судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, а з іншого — сферу загальних (спеціалізованих) судів.

Такі підходи дають підстави для висновку, що судова юрисдикція є комплексним поняттям і визначає компетенцію судів у різних вимірах: як предмета судового розгляду та предмета судової діяльності, інстанційної побудови судової системи та її територіальності. Предметна юрисдикція характеризує обсяг повноважень судових органів щодо відповідних правових об'єктів судового захисту, функціональна — з точки зору видів діяльності, тобто інстанційності, а територіальна юрисдикція охоплює повноваження, визначені певною територією діяльності органів судової влади (судовим округом) [224, с. 76].

Сьогодні дискусійним залишається питання щодо критеріїв, за якими мають розподілятися справи, розгляд яких належатиме до компетенції певного суду.

Деякі вчені, зокрема, вказують на те, що спеціалізовані суди можуть створюватися у випадках, коли це зумовлено специфікою судових справ залежно від характеру правовідносин і особливостей правового статусу суб'єктів судочинства. Спеціалізованим при цьому називають суд, створений в системі судів загальної юрисдикції як самостійна структура, повноваження

якої визначаються законом за принципом спеціалізованої компетенції з розгляду певної категорії справ, виокремлених за галузевою чи суб'єктною ознакою, а правосуддя здійснюється за нормами відповідних галузей процесуального законодавства [235, с. 10—11].

Слід зауважити, що розподіл юрисдикцій між судами, тим не менше, залишає спільні джерела правового регулювання, принципи, цілі, властивості, які закладені не тільки в самому процесуальному праві, а й в природі суду як органу, наділеного від імені держави функцією здійснення правосуддя. Ця спільність виявляється також у нормах, що закріплюють процес доказування, процедуру перегляду вироків, гарантії прав осіб, які залучаються до того чи іншого процесу. Загальною для всіх видів судових процесів є тенденція звуження сфери колегіальності під час розгляду справ у судах першої інстанції [139, с. 26].

Судову юрисдикцію можна поділити за функціональним, предметним та територіальним критеріями. Функціональна юрисдикція характеризує обсяг повноважень судових органів з точки зору видів діяльності, тобто інстанційності; предметна юрисдикція — обсяг повноважень щодо відповідних правових об'єктів судового захисту; територіальна охоплює повноваження, визначені певною територією діяльності органів судової влади (судовим округом) [228, с. 90].

Проблемним є визначення критеріїв, за якими побудовані так звані спеціалізовані юрисдикції. У цьому випадку можливе застосування таких критеріїв:

— суб'єктного — за суб'єктом матеріальних правовідносин: військові суди у судовій системі ряду європейських держав (Російська Федерація, Молдова, Білорусь, Іспанія, Бельгія та ін.), яким підсудні виключно справи із правовідносин, у яких хоча б однією із сторін є військовослужбовець; ювенальні суди, які слухають справи неповнолітніх (США, Канада, Бельгія, Франція, Німеччина, Австралія) [131, с. 10—11; 171; 164, с. 74—87; 270, с. 135—138; 136, с. 99—112];

— матеріально-правового (предметного) — за характером і специфікою спорів, що виникають із певних матеріальних правовідносин (земельні, фінансові, трудові тощо суди у ФРН; адміністративні та господарські суди в Україні; спеціально створені суди конституційної юрисдикції тощо) [298, с. 61; 274, с. 64].

Аналіз положень ЦПК, ГПК та КАС дозволяє стверджувати, що під час вирішення питання про віднесення правового спору

до компетенції одного із видів загальної юрисдикції законодавець враховує: а) суб'єктний склад такого спору, б) зміст правовідносин, з яких він виник [105, с. 74].

У процесуальному аспекті визначення того, який суд тієї самої ланки має розглядати справу, міститься у правилах встановлення предметної юрисдикції суду, передбачених ст. 5 ЦПК; ст. 12 ГПК; ст. 17 КАС. Найбільше ускладнень виникає при утворенні нових підсистем спеціалізованих судів, що неодноразово підкреслювалося в юридичній літературі на прикладах господарських та адміністративних судів. Це питання ставало предметом відповідних роз'яснень ВСУ та вищих спеціалізованих судів. Виникнення проблем із визначенням «належного» суду, тобто суду, компетентного вирішувати конкретну справу, пояснюється складністю матеріально-правових відносин, їх тісною взаємопов'язаністю. Так, найчастіше під час розгляду справ у порядку господарського судочинства щодо угод, вчинених на підставі актів суб'єктів владних повноважень, суд вимушений призупиняти провадження, а позивач — звертатися до адміністративного суду для скасування відповідного акта суб'єкта владних повноважень, а після цього — знову звертатися до господарського суду. Це затягує процес і ускладнює доступ особи до суду. Проблема можна вирішити через чіткіше розмежування предметної юрисдикції судів [207, с. 290].

Види (форми) судочинства та засади розподілу справ між ними закріплені в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», яким встановлено такі види судочинства: конституційне, цивільне, господарське, адміністративне, кримінальне, а також справ про адміністративні правопорушення.

Через те, що конституційне судочинство за своїм призначенням істотно відрізняється від решти видів судочинства, проблем у визначенні меж конституційної юрисдикції на практиці майже не виникає. Юрисдикційні конфлікти пов'язані переважно із видами судочинства, що реалізуються судами загальної юрисдикції.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» усі види судочинства є спеціальними видами правосуддя. Тобто цивільна та кримінальна процесуальні форми призначені для захисту будь-яких прав, свобод та інтересів особи, крім тих, які за законом підлягають захисту в порядку господарської чи адміністративної процесуальної форми [211, с. 4—5].

Отже, основними критеріями розмежування судових юрисдикцій слід визнати:

- 1) суб'єктний склад сторін спору;
- 2) предмет спірних правовідносин;
- 3) характер спірних правовідносин.

Тим не менш, у сфері публічних правовідносин можливості фізичних осіб у набутті публічних прав майже такі самі, як і в юридичних осіб. Адміністративні правовідносини за участю фізичних осіб істотним чином не відрізняються від адміністративних відносин за участю юридичних осіб. Тому природно, що спори із цих правовідносин незалежно від суб'єктного складу невідної сторони віднесено до адміністративної юрисдикції. У Російській Федерації публічно-правові спори за участю громадян поки що розглядаються судами загальної юрисдикції, а такі самі спори за участю суб'єктів господарювання — арбітражними судами. Проте російські юристи-практики визнають, що рано чи пізно розгляд обох згаданих категорій спорів буде об'єднано в єдиній адміністративній юрисдикції.

Другим із названих критеріїв — предметом спору — виступає об'єкт матеріальних правовідносин, з приводу якого, власне, і виник юридичний конфлікт. Як відомо, такими об'єктами можуть бути дії, речі, нематеріальні об'єкти тощо. З огляду на це до господарської юрисдикції належать, зокрема, спори з приводу господарських дій або бездіяльності. У свою чергу, адміністративне судочинство призначене для розгляду спорів з приводу владних управлінських рішень, дій та бездіяльності.

Слід зауважити, що предмет спору як критерій віднесення справи до того чи іншого виду судової юрисдикції є ефективним тільки в тому випадку, коли у процесуальних законах чітко і ясно викладено його властивості. Натомість вітчизняне законодавство відхиляється від цієї вимоги. Так, у ст. 1 ГПК встановлено, що до юрисдикції господарських судів належать господарські справи. Проте цей Кодекс не містить визначення господарського спору, що деякою мірою компенсується наявністю переліку окремих категорій справ, які належать до господарської юрисдикції. Однак цей перелік не є вичерпним. Виходить, що до юрисдикції господарського суду віднесено будь-який спір за участю юридичної особи. Таким чином, коло спорів, які мають право розглядати господарські суди, набагато ширше за сферу спеціалізації цих судів — господарську сферу. За таких умов колізії з іншими судовими юрисдикціями неминучі. Для їх вирішення, на нашу думку, необхідно застосовувати третій критерій розмежування юрисдикцій — характер спірних правовідносин.

Предметний критерій є ключовим для адміністративної юрисдикції. Він зручний в застосуванні, оскільки будь-які рішення, дії чи бездіяльність органу публічної адміністрації завжди є владними управлінськими. Статус такого органу є виключно публічно-правовим і не змінює цю свою якість залежно від галузевого змісту правовідносин, в яких орган представляє інтереси держави чи територіальної громади. Проте практика адміністративного судочинства також засвідчила, що застосування лише предметного критерію призводить до юрисдикційних колізій. Частиною 1 ст. 2 КАС передбачено, що адміністративні суди вирішують виключно ті спори, які виникають із публічних правовідносин. До адміністративної юрисдикції не належать спори з приводу владних управлінських рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені в межах приватних правовідносин. Розглядаючи такі спори, адміністративні суди втручаються у цивільну (господарську) юрисдикцію.

Таким чином, існує потреба застосування третього критерію розмежування видів судової юрисдикції — характеру спірних правовідносин. Під ним розуміють галузевий зміст правовідносин. Так, до цивільної юрисдикції належать спори, що виникають, зокрема, із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин (ст. 15 ЦПК); адміністративна юрисдикція визначена через публічні правовідносини (ч. 1 ст. 2 КАС). Важливо, що підставою для класифікації правовідносин є галузі права, а не законодавства. Саме галузі права є однорідними за предметом свого регулювання і через це можуть бути надійними орієнтирами в розмежуванні судових юрисдикцій. Натомість галузі законодавства, наприклад господарське законодавство, як правило, поєднують у собі норми різної галузевої належності. Тому ГПК не посилається на галузь законодавства при встановленні господарської юрисдикції. У Російській Федерації при визначенні аналогічної (арбітражної) юрисдикції виходять із галузей права — цивільного та адміністративного (статті 28, 29 Арбітражного процесуального кодексу РФ).

Разом із тим, цього критерію недостатньо для встановлення спеціальних видів судочинства. Адже без додаткових критеріїв адміністративна та господарська юрисдикція перетинались би із цивільною юрисдикцією, яка поширюється і на публічні, і на приватні правовідносини. Тому при визначенні будь-якої спеціальної юрисдикції виходячи з характеру спірних правовідносин необхідно застосовувати також інший критерій [211, с. 4—5; 304, с. 14—17; 181, с. 41—44].

2.2. Критерії встановлення юрисдикції адміністративних судів

Система адміністративної юстиції у західних країнах формувалася століттями. Нині в зарубіжних країнах склалися дві основні моделі адміністративної юстиції. Перша з них, відома як континентальна, є моделлю, відповідно до якої функціонує система спеціалізованих судів, чітко відмежованих від судів загальної юрисдикції. Другою є англо-американська модель, для якої характерні відсутність спеціалізованих судів і досить широка компетенція судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних конфліктів. Перевага континентальної моделі адміністративної юстиції полягає в її професіоналізмі. Друга модель (англо-американська) надає досить широку компетенцію щодо розгляду адміністративних спорів за участю громадян судами загальної юрисдикції.

На сучасному етапі державотворення необхідно правильно та чітко визначити завдання і суть адміністративної юстиції, що є важливим для формування сучасної моделі адміністративного судочинства. Запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів є не просто елементом вдосконалення судової системи України та засобом розвантаження загальних і господарських судів, а реалізацію об'єктивної потреби в існуванні спеціального судового механізму вирішення правових спорів у сфері публічно-правових відносин [148, с. 261].

Проблеми адміністративної юстиції, розгляду адміністративно-правових конфліктів почали привертати до себе увагу ще в до-революційній Росії (до якої протягом тривалого періоду входила і значна частина України) у другій половині XIX ст. Аналізувалися західні моделі адміністративної юстиції, водночас розроблялася вітчизняна модель судового контролю за діяннями органів управління і чиновників. У другій половині XIX ст. в губерніях Росії також були запроваджені органи розв'язання спорів, які виникають «у справах управління». Ця система підпорядковувалася Сенату (вищому урядовому органу влади з судовими, адміністративними, а іноді й законотворчими функціями), що формувався царем. Один із його департаментів мав розв'язувати суперечки між владними органами і підданими, а також компетенційні спори — усі вони разом складають основу юрисдикції адміністративних судів [199; 101, с. 14—21; 267; 217, с. 71—74].

Питання адміністративної юстиції методологічно пов'язано із визначенням предмета адміністративного права, а в більш ши-

рокоmu плані — з можливістю виокремлення у правовій системі адміністративного права як галузі публічного права. Дослідники наводять як приклад адміністративне право в країнах англосаксонської системи права (США, Велика Британія, Австралія), де воно визначає здебільшого порядок взаємодії публічної влади і громадян в інтересах останніх, та зазначають, що в демократичному суспільстві держава має встановлювати правила взаємовідносин громадян з інститутами усіх гілок влади і контролювати їх дотримання [241; 214; 220].

Латинський термін «*jurisdictio*» походить від словосполучення «*jus dicere*» та означає «проголошувати право». Термін «юрисдикція» використовується в таких значеннях: як судочинство, правосуддя; як підвідомчість, підсудність. Адміністративне судочинство має свою предметну сферу, і тут вживається термін «юрисдикція», але вже в значенні компетенційної спроможності розгляду тієї чи іншої окремої категорії справи. Юрисдикція встановлюється процесуальним законодавством з урахуванням сукупності юридичних ознак судової справи. Через правила про юрисдикцію забезпечується передбачене ст. 7 Загальної декларації прав людини право на розгляд й вирішення її справи компетентним судом [151, с. 8].

Аналіз юридичної літератури свідчить, що науковці по-різному визначають юрисдикцію адміністративних судів. Найбільше уваги цьому поняттю приділяють російські вчені. Так, В. М. Лебедев відносить до юрисдикції адміністративних судів розгляд скарг громадян на діяльність посадових осіб органів управління та місцевого самоврядування, а також справи, пов'язані з оскарженням нормативних актів та про порушення виборчих прав громадян [183, с. 2—4]. Більш широко визначає юрисдикцію Ю. А. Тихомиров, виділяючи ще й справи у спорах про законність притягнення до адміністративної відповідальності, всі справи, що мають публічно-правовий характер, тематичні спори, які випливають з податкового, митного, бюджетного та іншого спеціалізованого законодавства [267, с. 35—37]. За такого підходу до адміністративного судочинства слід віднести вирішення справ про адміністративні правопорушення, які розглядаються судом, оскільки ця діяльність суду є судочинством.

Ідею щодо необхідності поділу судочинства з адміністративних справ на окремі форми висловлювали Д. Н. Бахрах та А. Т. Боннер [99, с. 13—14]. Однією з таких форм, вважає А. Якимов, є адміністративно-судяча юрисдикція (адміні-

стративна юстиція), а другою — адміністративно-деліктна, або адміністративно-каральна юрисдикція [311, с. 40].

Адміністративно-судочинство — форма захисту прав громадян та юридичних осіб у сфері виконавчої влади; адміністративно-деліктна юрисдикція — форма реалізації адміністративної відповідальності. Наголошується, що в теоретичному плані виділення двох форм адміністративного судочинства та їх відповідних предметів — адміністративного спору та адміністративного правопорушення — породжує питання про необхідність використання якоїсь більш загальної категорії для визначення предмета адміністративного судочинства в цілому. Такою категорією може виступати адміністративно-правовий конфлікт [157, с. 70].

Аналіз вітчизняного процесуального законодавства і законодавства про адміністративне судочинство свідчить, що з 2005 р. на зміну підвідомчості прийшло поняття юрисдикції. Хоча й зараз у науковій літературі нерідко вживається застаріле «підвідомчість», яке деякі автори (наприклад А. В. Руденко) вважають синонімом юрисдикції. Однак у нових процесуальних законах застосовується саме поняття «юрисдикція».

Відповідно, в юридичній літературі сформувалися три основні тенденції в розумінні адміністративної юстиції, яку розглядають як:

— особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (згідно з цим підходом до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна дійти висновку, що в цьому випадку наголос зроблено на розумінні терміна «*justitia*» як «справедливості». Іншими словами, справедливість під час вирішення спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності);

— самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління — тобто адміністративне судочинство. (Такий підхід є більш вузьким: до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. В такому розумінні наголос зроблено на розумінні терміна «*justitia*» як «правосуддя»,

яке відповідно до положень сучасної правової доктрини здійснюється виключно судами);

— не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. (Згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами — окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції) [278].

Зазначені підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, які використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту:

- 1) матеріальному, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління і відокремити їх від приватноправових відносин, що регулюються цивільним правом);
- 2) організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів;
- 3) формальному, що відповідає особливому порядку розгляду спорів.

Важливого значення набувають розмежування судової юрисдикції та визначення предмета адміністративної юрисдикції. Між тим, із набранням чинності КАС виникло складне процесуальне протиріччя. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) — переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Водночас, згідно з положенням Господарського кодексу України і ГПК спори за участю суб'єктів господарської діяльності підвідомчі господарським судам.

Методологічний підхід, що пропонується до розмежування судових юрисдикцій та визначення адміністративної юрисдикції, є багатоелементним. Його сутність полягає у виборі стратегії розмежування. Серед наявних виокремлюють такі дві основні:

1) шляхом прийняття відповідного нормативного акта (нормативних актів);

2) без додаткового урегулювання, лише шляхом проведення теоретичного аналізу завдань різних видів судочинства, сутності та змісту відповідних процесуальних норм, роз'яснень вищих судів, застосування традиційних (розгляд спорів з яких видів правовідносин і з якими учасниками належить до компетенції того чи іншого суду) та особливих критеріїв розмежування судових юрисдикцій.

Як уже підкреслювалося, судова юрисдикція традиційно визначається за кількома критеріями: розгляд спорів з яких видів правовідносин і з якими учасниками належить до компетенції того чи іншого суду. Однак розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів тільки за суб'єктним критерієм дає взаємовиключний нульовий результат. Тому основним стає предметний критерій. Сьогодні теоретики права переважно дотримуються думки, що більшість галузей права за своїм змістом — це суміш публічно-правових і приватноправових заasad [123; 165; 173; 190; 277].

Публічно-правовий спір, про який ідеться в КАС, — це спір адміністративний, який виник на основі адміністративних правовідносин. Інші види публічно-правових відносин у КАС не зазначені (окрім відносин виборчого права).

Основною ознакою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій. Про таку особливість адміністративних правовідносин зазначено в ч. 2 ст. 1 ЦК. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування [248, с. 9].

Отже, адміністративне судочинство є формою позовного здійснення правосуддя і полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами КАС, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) — з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин [237, с. 22].

Водночас, деякі науковці, зокрема В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько, розцінюють як концептуальний прорахунок

визначення у ст. 3 КАС терміна «суб'єкт владних повноважень» через ознаку здійснення ним владних управлінських функцій. На їхню думку, таке визначення начебто створено під тягарем старої доктрини галузі адміністративного права, сформованої в радянській науці, яка абсолютизувала управлінську природу адміністративного права. З цього погляду суб'єкт владних повноважень здійснює, крім управлінських, і великий масив «неуправлінських» функцій (зокрема: стосовно підготовки і прийняття індивідуальних рішень з реалізації численних суб'єктивних прав приватних осіб; щодо забезпечення умов для належного виконання ними своїх обов'язків, наприклад, у зв'язку зі справлянням податків; щодо застосування заходів адміністративного примусу). Реалізація «неуправлінських» функцій внаслідок визначення суб'єкта владних повноважень у КАС начебто обмежує юрисдикцію адміністративних судів.

Однак правильність такого висновку є сумнівною. Концепція широкого розуміння терміна «управління» властива і розвинутих європейським державам. Наприклад, у Німеччині під управлінням розуміють «урегульоване законом виконання публічних завдань через спеціально створені для цього носії, органи та організації» і розрізняють: управління забезпеченням порядку, керуюче управління, послугове управління, управління податками, організаційне управління [302, с. 525—526]. Тобто те, що деякі вітчизняні автори пропонують не відносити до управлінських функцій, є саме функціями управління [166].

КАС передбачає можливість вирішення справ «суб'єкт владних повноважень проти особи», а це начебто «суперечить самій ідеології адміністративної юстиції, яка не повинна вирішувати будь-які справи проти людини». Однак з таким твердженням можна погодитися лише частково. До прийняття Конституції України і деяких законів значний обсяг категорій справ проти громадян чи організацій вирішували в адміністративному, а не судовому порядку, через реалізацію органами влади так званих втручальних повноважень. Тепер частину таких справ віднесено до юрисдикції судів, щоб запобігти порушенням прав особи через здійснення судового контролю за реалізацією «втручальних» повноважень органів влади, оскільки це впливає з ідеї адміністративної юстиції. Поділяємо думку, що коло таких справ повинно бути якнайменшим, і слід засудити практику законотворення, за якої компетенція судів не виправдано розширюється завдяки таким справам. Оптимальною є модель, за якої орган приймає рішення і особі надається певний час для його

оскарження. І лише після закінчення терміну оскарження, якщо скаргу (позов) не подано, рішення можна виконувати примусово. Така модель доцільна, наприклад, для так званих адміністративно-господарських санкцій, що зараз змушені застосовувати адміністративні суди. Однак її реалізація потребує не змін до КАС, а суттєвої ревізії матеріального законодавства [166].

Поняття «суб'єкт владних повноважень», зазначене у КАС, є загальним і застосовується в законодавстві з метою уникнення переліку таких суб'єктів, який не може бути вичерпним. Однак з урахуванням завдань адміністративного судочинства варто визначити хоча б загальний перелік таких суб'єктів, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені до адміністративних судів.

На основі значення поняття «суб'єкт владних повноважень» можна виокремити чотири групи таких суб'єктів:

- а) органи державної влади;
- б) органи місцевого самоврядування;
- в) їх посадові чи службові особи;
- г) інші суб'єкти владних повноважень.

Суб'єкти владних повноважень у законодавчій та виконавчій гілках влади. Органи державної влади як суб'єкти владних повноважень у адміністративній справі визначаються таким шляхом.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а ст. 7 Основного Закону встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Згідно з Конституцією України (ст. 91) Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу.

Виконавча влада за Конституцією України поділена за критерієм організаційно-правового рівня на вищі, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Вищим органом системи органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. До центральних органів виконавчої влади належать міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України.

Систему та структуру центральних органів виконавчої влади визначають укази Президента України від 15 грудня 1999 р.

№ 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади» [7] та від 15 грудня 1999 року № 1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» [6].

До центральних органів виконавчої влади, які покликані сприяти міністерствам та Уряду України в реалізації їх політики шляхом виконання функцій державного управління функціонального характеру, належать державні комітети (державні служби). Таких комітетів (служб) налічується 24, включаючи сім органів, статус яких прирівнюється до державного комітету: Вища атестаційна комісія України, Національне космічне агентство України, Пенсійний фонд України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державне казначейство України, Державна служба автомобільних доріг України, Державна туристична адміністрація України.

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать органи, які мають особливі завдання та повноваження, визначені Конституцією та законодавством України. Такими органами є: Антимонопольний комітет, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна податкова адміністрація України, Державна судова адміністрація України, Адміністрація Державної прикордонної служби України тощо. Нині в Україні налічуються 19 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До місцевих органів виконавчої влади належать обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 118 Конституції України місцеву державну адміністрацію очолює голова, який призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

За організаційною структурою до місцевих державних адміністрацій належать управління, відділи та інші структурні підрозділи. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій по горизонталі підпорядковані й підзвітні голові відповідної державної адміністрації, а по вертикалі — органам виконавчої влади вищого рівня (для управлінь, відділів обласної державної адміністрації) — відповідним управлінням, відділам та іншим структурним підрозділам обласної державної адміністрації (для відділів інших структурних підрозділів районних державних адміністрацій).

До суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України, рішення, дії чи без-

діяльність яких можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, належать Національний банк України, Центральна виборча комісія, Прокуратура України, Вища рада юстиції.

За спрямованістю своїх функцій і повноважень до суб'єктів владних повноважень можна віднести Рахункову палату, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Раду національної безпеки і оборони України, закордонні дипломатичні чи консульські представництва. Рішення, дії чи бездіяльність цих органів можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства. До органів державної влади належать також Президент України та його секретаріат.

У судовій практиці рідкісними є випадки складнощів із визначенням суб'єкта владних повноважень у законодавчій та виконавчій гілках влади.

Проблеми визначення суб'єкта владних повноважень у судовій гілці влади. Найбільш складною для розв'язання в адміністративному судочинстві є проблема визначення суб'єкта владних повноважень у гілці судової влади. Зрозуміло, що з огляду на європейські стандарти, за якими суддя не може бути відповідачем у розглядуваній ним справі, в адміністративному судочинстві України визначити такого суб'єкта досить складно, і на сьогодні як серед науковців, так і в судовій практиці немає єдиного підходу до вирішення цього питання.

Ще до створення системи адміністративних судів М. Д. Савенко зазначав, що КСУ та суди загальної юрисдикції є органами державної судової влади, юридичними особами і крім основної функції — правосуддя здійснюють й управлінську діяльність. Тому вирішення спорів щодо конституційності чи законності рішень, дій чи бездіяльності посадових чи службових осіб будь-якого суду у сфері управлінської діяльності має бути віднесене до компетенції адміністративних судів [227].

Ухвалою від 15 січня 2004 р. Судова палата в цивільних справах ВСУ в справі за позовом громадянина до Київського районного суду м. Одеси про відновлення порушених прав, відшкодування матеріальної та моральної шкоди (позивач оскаржує діяльність суду, який листом повернув його позовну заяву) скасовано ухвалу Апеляційного суду Одеської області від 29 травня 2002 р., якою було відмовлено в прийнятті зазначеної позовної заяви. Апеляційний суд виходив з того, що позивач оскаржує процесуальні дії суду, пов'язані із здійсненням правосуддя щодо конкретного спору, а оскільки оскарження таких дій може про-

водитися тільки в порядку, передбаченому ЦПК, то суд не може бути відповідачем у справі. Судова палата в цивільних справах ВСУ не погодилася з такими висновками і зазначила, що особи, які беруть участь у справі, здійснюють такі процесуальні права як під час судового розгляду справи, так і поза межами судового засідання, а суд забезпечує здійснення цих прав як процесуальними засобами, так і належним виконанням вимог законодавства, що регулює рух справи поза межами судового процесу. Рішення, дії та бездіяльність посадових і службових осіб суду, які шляхом неналежної організації руху справи поза межами судового засідання створюють перешкоди щодо реалізації процесуальних прав особам, які беруть участь у справі, можуть бути оскаржені до суду в порядку цивільного судочинства [49].

Відтак, ще задовго до започаткування адміністративного судочинства зазначені питання виникали та вирішувалися в судовому порядку. Суди розмежовувалися повноваження суду (судді) під час вирішення справи, які існували поза межами судового процесу та в судовому процесі. За судовою практикою всі дії та бездіяльність судів (суддів) за межами судового процесу, оскарження яких не було передбачено процесуальним законодавством, могли бути оскаржені в провадженні, що впливає з адміністративно-правових відносин. На наш погляд, такий підхід був правильним, оскільки ненадання копії судового рішення, матеріалів справи тощо не могло оскаржуватися в процесуальному порядку. Крім того, отримавши копію судового рішення, особа, яка бере участь у справі, могла його не оскаржувати в апеляційному порядку.

Однак на сьогодні проблеми із зазначених питань ускладнилися і дотепер не розв'язані. Вважаємо, що суди в державі є органами судової влади і вони та їх голови, заступники голів, судді крім здійснення судочинства можуть виконувати владні управлінські функції. Такі самі функції можуть виконувати органи суддівського самоврядування — з'їзд суддів України, Рада суддів України, ради суддів адміністративних та господарських судів, ради суддів загальних судів АРК, областей, міст Києва та Севастополя. Також владні управлінські функції мають члени Ради суддів України, голови та заступники рад суддів. Відповідно, всі названі суб'єкти владних повноважень судової влади можуть приймати рішення, вчиняти дії або виявляти бездіяльність. Також, на нашу думку, управлінськими функціями наділені кваліфікаційні комісії суддів, які можуть приймати рішен-

ня щодо проходження публічної служби кандидатами в судді та суддями.

Так, Рішенням КСУ від 16 травня 2007 р. № 1-рп/2007 (справа про звільнення судді з адміністративної посади) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення ч. 5 ст. 20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України [79]. Після цього, 31 травня 2007 р., Радою суддів України прийнято рішення, яким внесено зміни до Регламенту Ради суддів України, зокрема до розділу VIII. До порядку розгляду питань щодо призначення суддів на посади голови та заступника голови в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у ВСУ) та звільнення з цих посад було внесено зміни, і розділ VIII викладено в такій редакції: «Призначення суддів на посади голови та заступника голови в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у ВСУ) строком на п'ять років та звільнення з цих посад здійснюється Радою суддів України за поданням Голови Верховного Суду України, а на посади голови та заступника голови у спеціалізованих судах — за спільним поданням Голови Верховного Суду України та голови відповідного вищого спеціалізованого суду на підставі рекомендації відповідної ради суддів» [82].

Отже, після прийняття зазначених рішень Рада суддів України взяла на себе управлінські функції щодо призначення та звільнення суддів з адміністративних посад, тобто реалізацією такого рішення Рада суддів України втрутилася в процес проходження публічної служби суддями. За таких обставин рішення, прийняті Радою суддів України щодо призначення чи звільнення з адміністративних посад суддів, підлягають оскарженню в адміністративному судочинстві. Це підтверджується судовою практикою в адміністративному судочинстві, відповідно до якої справи про законність указів Президента України (до визнання цих повноважень неконституційними) про звільнення та призначення на адміністративні посади суддів у разі їх оскарження розглядалися адміністративними судами. Оскільки функції щодо призначення суддів на адміністративні посади та їх звільнення з цих посад, на наш погляд, перебрала на себе Рада суддів України, то і її рішення з цих питань могли бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства. Підтвердженням цього є те, що за новим Законом України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» цими повноваженнями

наділена Вища рада юстиції, рішення якої можуть бути оскаржені в адміністративному судочинстві (ст. 171¹ КАС).

У справі за позовом фізичної особи до голови ради суддів Апеляційного та місцевих судів АРК про визнання протиправною бездіяльності і зобов'язання вчинити певні дії позивач просив визнати протиправною бездіяльність відповідача щодо розгляду його скарг на дії суддів. Ухвалою Ялтинського міського суду АРК від 6 липня 2006 р., залишеною без змін ухвалою Апеляційного суду АРК від 9 жовтня 2006 р., відмовлено у відкритті провадження за цим позовом. ВАСУ ухвалою від 11 березня 2008 р. залишив зазначені рішення без зміни.

Відмовляючи у відкритті провадження в адміністративній справі на підставі п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС, суд першої інстанції виходив з того, що відповідач, який очолює орган суддівського самоврядування, не є суб'єктом владних повноважень, а вирішуваний спір — публічно-правовим.

Скасовуючи рішення цих судів та направляючи справу до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ в постанові від 4 листопада 2008 р. [51] зазначила, що суди не врахували положення Закону України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (далі — Закон № 393/96-ВР) [26], що регулюють розгляд звернень громадян, та Закону України «Про судоустрій України» (далі — Закон № 3018-III) [43], який регламентує порядок дисциплінарного провадження щодо суддів.

Крім того, Судова палата в адміністративних справах ВСУ констатувала, що зміст викладених у позовній заяві вимог зводиться до оскарження бездіяльності уповноваженої особи органу суддівського самоврядування щодо розгляду поданих позивачем звернень, а також оскарження прийнятого за його ж зверненням рішення про відмову в ініціюванні питання щодо дисциплінарної відповідальності судді.

Статтею 1 Закону № 393/96-ВР громадянам України надано право звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних, особистих прав і за-

конних інтересів та скаргою про їх порушення. Порядок розгляду таких звернень урегульовано статтями 14—16 цього Закону.

З урахуванням наведеного громадяни України мають право звертатися до органів суддівського самоврядування та їх уповноважених осіб із повідомленнями, пропозиціями та заявами з питань внутрішньої діяльності судів, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. До таких звернень належать і заяви та повідомлення, які містять відомості про наявність у діянні судді ознак дисциплінарного проступку або порушення ним присяги. Бездіяльність цих органів та уповноважених осіб щодо розгляду зазначених звернень і стосовно повідомлення громадян про його результати може бути предметом адміністративного позову, а тому висновок про те, що вирішуваний спір не є публічно-правовим, якого дійшли суди всіх інстанцій, не можна визнати обґрунтованим.

Згідно зі ст. 102 Закону № 3018-III для вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування, тобто самостійне колективне вирішення зазначених питань професійними суддями. До внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів і діяльності суддів, соціальний захист суддів та членів їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. Органами суддівського самоврядування рішення із зазначених питань приймаються відповідно до закону.

Таким чином, органам суддівського самоврядування, уповноваженим особам цих органів делеговані певні управлінські повноваження, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя.

Порядок дисциплінарного провадження щодо судді врегульовано п. 3 ч. 1 ст. 131 Конституції України, статтями 96—101 Закону № 3018-III, статтями 31—36 Закону України від 15 грудня 1992 р. № 2862-XII «Про статус суддів» [42], статтями 3, 37—44 Закону України від 15 січня 1998 р. № 22/98-ВР «Про Вищу раду юстиції» [11].

Відповідно до ст. 96 Закону № 3018-III суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав, передбачених законом про статус суддів. Згідно зі ст. 97 цього Закону дисциплінарне провадження щодо судді — це процедура розгляду визначеним законом органом офіційного звернення, в якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді. Право ініціювати питання

про дисциплінарну відповідальність судді (право офіційного звернення) належить: народним депутатам України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Голові Верховного Суду України (голові вищого спеціалізованого суду щодо судді відповідного спеціалізованого суду, за винятком ініціювання звільнення судді), Міністру юстиції України, голові відповідної ради суддів, членам Ради суддів України. Дисциплінарне провадження щодо судді не може бути порушено за заявою чи повідомленням, що не містять відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку судді або порушення суддею присяги, а також за анонімними заявами та повідомленнями.

Спеціальний порядок дисциплінарного провадження щодо суддів повинен забезпечувати їх незалежність від незаконного стороннього впливу. Спори з питань, пов'язаних із зазначеним провадженням, є публічно-правовими, а тому повинні розв'язуватися адміністративними судами. При цьому право на оскарження рішень визначених законами органів, що здійснюють таке провадження, мають лише суб'єкти останнього (судді) в порядку, передбаченому законом.

Громадяни, які не є суб'єктами дисциплінарного провадження щодо суддів, не мають права оскаржувати рішення органів, наділених правом офіційного звернення щодо ініціювання питання про дисциплінарну відповідальність судді, та рішення визначених законом органів за результатами такого провадження.

Аналіз такого підходу судової практики до визначення суб'єкта владних повноважень дає підстави для висновку, що органи суддівського самоврядування та їх посадові особи можуть бути суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС лише під час розгляду скарг, заяв, звернень у порядку Закону України «Про звернення громадян». Також вони можуть бути відповідачами у спорах з питань дисциплінарного провадження щодо суддів — спеціальний порядок дисциплінарного провадження щодо суддів повинен забезпечувати їх незалежність від незаконного стороннього впливу, спори з питань, пов'язаних із зазначеним провадженням, є публічно-правовими, а тому повинні розв'язуватися адміністративними судами.

Крім того, право на оскарження рішень визначених законами органів, що здійснюють таке провадження, мають лише суб'єкти останнього (судді) в порядку, передбаченому законом. Тобто цим встановлено, в яких випадках подібна справа не належить до компетенції адміністративних судів.

Така позиція відповідає положенням ч. 2 ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскар-

ження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1, ст. 55]. З урахуванням зазначених конституційних приписів оскарженню до суду підлягають і рішення, дії та бездіяльність названих суб'єктів судової влади під час здійснення ними владних управлінських функцій. Однак під час розгляду адміністративними судами таких справ у голів судів, їх заступників, керівників органів суддівського самоврядування виникало незадоволення, яке обґрунтовувалося тим, що органи суддівського самоврядування не є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС, а суди під час розгляду справ здійснюють судочинство, тому вони не можуть бути стороною у справі у зв'язку з розглядом іншої справи — не може бути суду над судом, не може бути суддя відповідачем у зв'язку з розглядом іншої справи та неможливо рішенням адміністративного суду зобов'язувати суд або суддю вчинити якусь дію в іншій справі.

За розв'язання цих казусів узявся Пленум ВСУ, який 19 грудня 2008 р. прийняв постанову № 17 «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці щодо позовів до органів суддівського самоврядування». У пункті 1 цієї постанови Пленум роз'яснив, що в контексті положень ч. 1 ст. 2, пунктів 1, 7 і 9 ч. 1 ст. 3, ст. 17, ч. 3 ст. 50 КАС органи суддівського самоврядування (збори суддів, конференції суддів, з'їзд суддів України, ради суддів), їх уповноважені особи (головуючі на зборах, конференціях суддів, з'їзді суддів України, їх члени (делегати), голови, їх заступники, члени рад суддів) під час здійснення ними дій (бездіяльності) чи прийняття рішень, пов'язаних із реалізацією функцій суддівського самоврядування, не є суб'єктами владних повноважень і не можуть бути відповідачами у відповідних адміністративних справах. Компетенція адміністративних судів відповідно до ст. 17 КАС на розгляд таких спорів не поширюється [61].

На перший погляд, прийняттям цієї постанови розв'язано проблему щодо зазначених суб'єктів судової влади в адміністративному судочинстві. Крім того, пунктом 2 цієї постанови дано роз'яснення, що скарги на рішення, дії або бездіяльність таких органів суддівського самоврядування розглядаються самими органами суддівського самоврядування згідно зі статтями 105—116 Закону України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III «Про судоустрій України» (далі — Закон про судоустрій України) [43, с. 180] та внутрішніми актами, які регламентують їх діяльність. Після прийняття Пленумом цієї постанови адміністративні суди в разі надходження та-

ких позовних заяв за правилами п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС відмовляли у відкритті провадження у справах, оскільки такі справи не підлягають розглядові в порядку адміністративного судочинства, а у справах, які перебували в судах, провадження закривали відповідно до приписів п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС. Однак така стабільність судової практики тривала недовго.

Роз'яснення Пленуму ВСУ відповідно до статей 47, 50 Закону про судоустрій України мають рекомендаційний характер, тому не є обов'язковими для врахування суддями під час розгляду адміністративних справ.

Судова палата в адміністративних справах ВСУ у справі за скаргою фізичної особи до голови Ради суддів Апеляційного та місцевих судів АРК про визнання протиправною бездіяльності постановою від 16 червня 2009 р. [53] скасувала рішення судів нижчих інстанцій, якими було закрито провадження у цій справі, та зазначила, що ради суддів можуть в окремих випадках бути суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС. Тобто адміністративні суди не можуть однозначно вирішити це питання. Але враховуючи позиції Судової палати в адміністративних справах ВСУ та ВАСУ ради суддів є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС у разі призначення чи звільнення суддів з адміністративних посад, ініціювання питання про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та в разі розгляду цими органами суддівського самоврядування звернень, заяв, скарг, поданих та розглянутих у порядку та у спосіб, що передбачені Законом України «Про звернення громадян».

Отже, у цьому разі адміністративні суди не повинні брати до уваги роз'яснення постанови Пленуму ВСУ від 19 грудня 2008 р. № 17 «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці щодо позовів до органів суддівського самоврядування» [61].

Із рішення Європейського суду з прав людини від 18 липня 2006 р. у справі «Єфименко проти України», в якій заявниця стверджувала, що національні суди були неспроможні розглянути її майновий спір у належний строк та що вона не мала ефективних засобів юридичного захисту стосовно цих скарг, впливає таке. Уряд України, заперечуючи проти позову, зазначав, що оскільки заявниця скаржилася на тривалість судового провадження, вона мала подати скаргу до обласного суду, який зобов'язаний був би відреагувати, що могло б потягнути за собою дисциплінарну відповідальність судді, відповідального за затримку у провадженні. Відхиляючи такі заперечення, Європейський суд з прав людини зазначив, що лише сама можливість

подати скаргу на підставі Конвенції є недостатньою, щоб дійти висновку про ефективність певного національного засобу юридичного захисту. Відповідні органи національної влади в подібних ситуаціях повинні мати повноваження — попередити чи компенсувати подібне порушення. Крім того, ні сторони у справі, ні самі суди не компетентні ініціювати дисциплінарне провадження проти судді. Отже, не розглядаючи питання, чи відповідатимуть подібні дисциплінарні провадження іншим критеріям ефективного засобу юридичного захисту у світлі п. 1 ст. 35 Конвенції, цей засіб захисту є залежним від розсуду відповідних органів влади і не є безпосередньо доступним для того, кого він стосується [75].

З огляду на висновки цього рішення, викладені в постанові Пленуму ВСУ, рекомендації про те, що скарги на рішення, дії або бездіяльність таких органів суддівського самоврядування розглядаються самими ж органами суддівського самоврядування згідно зі статтями 105—116 Закону України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III «Про судоустрій України», свідчать про не-ефективність такого захисту, оскільки в даному разі не вирішується питання заявника по суті, а лише щодо відповідальності судді.

Щодо судів і суддів, то Пленум ВСУ у постанові від 12 червня 2009 р. № 6 «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів» роз'яснив, що у розумінні положень ч. 1 ст. 2, пунктів 1, 7 і 9 ст. 3, ст. 17, ч. 3 ст. 50 КАС суди та судді при розгляді ними цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ [62].

Аналізуючи цю постанову Пленуму, можна констатувати, що в ній більше питань, ніж відповідей. Зокрема, що мається на увазі в цій постанові під розглядом справи, які це параметри, з якого часу починається і коли закінчується розгляд справи: з моменту надходження справи до суду чи з моменту передачі її судді? Чи належить до розгляду справи надання матеріалів справи на ознайомлення, надання копії судового рішення після закінчення судового засідання тощо?

Однак незважаючи на роз'яснення Судова палата в адміністративних справах ВСУ, розглядаючи справу за позовом фі-

зичної особи до Ічнянського районного суду Чернігівської області, Президента України про поновлення процесуальних прав, у постанові зазначила, що законність процесуальних актів і дій (бездіяльності) суду, вчинених під час розгляду конкретної справи, не може перевірятися за межами передбаченого законом процесуального контролю. Намагання зробити це в конкретній справі шляхом подання окремого позову проти суду чи судді є протиправним втручанням у здійснення правосуддя і посяганням на процесуальну незалежність суду [52]. Також у цій постанові суд констатує, що та обставина, що інколи суди помилково оформляють свої процесуальні дії та рішення не ухвалами, а іншими за назвою, формою та викладом документами (листами, записками, вироками, постановами, повідомленнями), що має місце в цій справі, не змінює сутності таких документів. Вони можуть бути оскаржені в порядку, встановленому чинним на час вчинення процесуальної дії законом. Оскільки конституційне право на оскарження судових рішень за своїм обсягом є ширшим, ніж воно реалізоване в процесуальному законі, правило про апеляційне оскарження поширюється і на випадки, коли суд (суддя) протягом визначеного законом процесуального строку не вчиняє процесуальну дію та не ухвалює за нею рішення, створюючи тим самим перешкоди для подальшого руху справи (допускає процесуальну бездіяльність).

З огляду на позицію Судової палати в адміністративних справах ВСУ будь-яка дія, бездіяльність, вчинена судом (суддею) на будь-якій стадії процесу (відкриття провадження у справі, під час розгляду справи), може оскаржуватися до судів вищих інстанцій у цій же справі та в порядку розгляду цієї ж справи. Тобто в даному випадку позиція Судової палати в адміністративних справах ВСУ є такою, що лист Ічнянського районного суду, яким повернуто позовну заяву, може бути оскарженим до апеляційного суду в порядку того судочинства, в якому позивач просив розглянути його позовну заяву, оскільки цей лист є процесуальним рішенням, але таким, що за формою і змістом не відповідає вимогам, визначеними процесуальним законодавством.

Незважаючи на відсутність належного законодавчого врегулювання таких правовідносин судова практика наперед намагається виробити підходи щодо розв'язання цих проблем. В інформаційному листі ВАСУ щодо розгляду скарг на процесуальні дії суддів від 15.10.2008 р. № 1719/9/13-08 зазначено, що дії суду (судді), вчинені при виконанні ним своїх обов'язків щодо

здійснення правосуддя, є не управлінськими, а процесуальними. Тому їх законність може перевірятися лише судом вищої інстанції в порядку, передбаченому процесуальним законом [120].

Однак позицію Судової палати в адміністративних справах ВСУ не було підтримано в інших палатах, оскільки, на погляд судів інших палат, у процесуальному порядку до судів вищих інстанцій у справі можуть бути оскаржені лише судові рішення, про які спеціально застережено в процесуальному законодавстві.

Згідно зі ст. 73 Закону України № 3018-III «Про судоустрій України» кваліфікаційні комісії суддів є постійно діючими органами в системі судоустрою України, повноваження яких визначаються Конституцією України та цим Законом. Завданнями кваліфікаційних комісій є забезпечення формування корпусу професійних суддів, здатних кваліфіковано, сумлінно і неупереджено здійснювати правосуддя, шляхом відбору і рекомендації осіб для зайняття посади професійного судді та визначення рівня фахової підготовленості професійних суддів, а також розгляд питань про дисциплінарну відповідальність суддів та щодо надання висновків про звільнення судді з посади [43, с. 180].

На наш погляд, кваліфікаційні комісії суддів в окремих випадках також є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС.

Так, адміністративними судами було розглянуто справу за позовом судді до Кваліфікаційної комісії суддів загальних судів Житомирського апеляційного округу, в якій позивач просив визнати протиправними дії Комісії щодо процедури розгляду питання про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності та скасувати рішення цієї Комісії про порушення дисциплінарного провадження та рекомендації Вищій раді юстиції внести подання Президенту України про звільнення з посади судді. На обґрунтування цього позивач зазначав, що під час розгляду питання про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності Комісією порушено вимоги статей 33, 35 Закону України «Про статус суддів», зокрема дисциплінарне провадження порушено не головою Комісії, а самою Комісією [47].

Правовий аналіз наведених випадків та норм права свідчить про те, що суди, судді, органи суддівського самоврядування, їх посадові особи можуть бути суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС, зокрема під час здійснення управлінських функцій. Вважаємо, що суд (суддя) не може бути відповідачем у справі у зв'язку з розглядом справи, яка перебуває в його про-

вадженні. Для усунення таких непорозумінь у суддівській спільноті необхідно на законодавчому рівні вирішити питання про надання чіткого визначення, в яких випадках органи суддівського самоврядування, їх посадові особи, суди, судді, голови та заступники голів судів можуть бути відповідачами в таких справах.

Необхідно зазначити, що Законом України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» статтю 171¹ КАС було змінено та доповнено — рішення, дії чи бездіяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень. Щодо органів місцевого самоврядування (суб'єктів владних повноважень), то згідно зі ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» до органів місцевого самоврядування належать:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська ради;
- сільський, селищний, міський голови;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [29].

Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III «Про органи самоорганізації населення» визначає форми участі членів територіальних громад сіл, селищ, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого самоврядування [30, с. 254]. Створення органу самоорганізації населення за територіальною ознакою і поширення його компетенції на територію, яка визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення і визначає органи самоорганізації населення, встановлює і назву органу самоорганізації населення, а саме: сільський, селищний комітет; будинковий, вуличний, квартальний комітет; комітет мікрорайону; комітет району в місті. Крім того, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який водночас є головою її виконавчого комітету. Тобто визначення органу місцевого самоврядування як суб'єкта владних повноважень з особливими складнощами не пов'язане.

Посадові чи службові особи суб'єктів владних повноважень.

Посадові чи службові особи суб'єктів владних повноважень — особи, до обов'язків яких належать здійснення дій, прийняття рішень щодо реалізації владних управлінських функцій в цих державних органах або органах місцевого самоврядування (суб'єктах владних повноважень).

Посадові і службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень.

Визначення терміна «посадова особа» міститься у законах України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Посадовими особами відповідно до Закону України «Про державну службу» вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Статтею 2 Закону України від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» закріплено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [93, с. 175].

Таким чином, визначальним критерієм належності до категорії посадових осіб є здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, результатом здійснення яких може бути як вчинення певних дій, так і бездіяльність. Для реалізації цих функцій посадові особи мають право у межах наданих їм повноважень приймати рішення, обов'язкові для фізичних і юридичних осіб, у тому числі тих, які їм не підпорядковані.

Службова особа постійно чи тимчасово здійснює функції представника органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або займає у цих органах посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків.

Інші суб'єкти під час здійснення владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Ними може бути не суб'єкт владних повноважень, а суб'єкт, якому делеговано владні управлінські функції суб'єктом владних повноважень. Слід зауважити, що до таких суб'єктів можуть належати як юридичні, так і посадові особи.

Крім того, такі повноваження можуть бути законодавчо встановлені фізичним чи юридичним особам. Наприклад, бюро технічної інвентаризації надано повноваження щодо ведення реєстру майна.

Однак цього недостатньо для визначення належності спору адміністративної юрисдикції та відмежування її від цивільної, господарської, кримінальної та конституційної юрисдикцій, тому що суб'єкт владних повноважень може бути стороною і в цивільних або господарських правовідносинах.

До адміністративної юрисдикції також належать справи, в яких сторонами можуть не бути суб'єкти владних повноважень. Наприклад кандидат або партія (позивачі) та засіб масової інформації (відповідач), які порушують законодавство про вибори (ст. 174 КАС).

Отже, питання знову зводиться до неможливості визначити належність спору до відповідної юрисдикції за суб'єктним складом.

Для цього необхідно звернутися до предмета спору (предмет оскарження) — спірних правовідносин. Для встановлення адміністративної юрисдикції належить визначити статус суб'єкта владних повноважень.

Кожен державний орган чи орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи мають свій статус, який визначений у відповідному нормативно-правовому акті (це може бути Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, положення, інструкції тощо). У цьому акті обов'язково будуть норми, якими встановлено функції та повноваження суб'єкта владних повноважень.

Після цього необхідно з'ясувати, чи впливають спірні правовідносини у спорі з цих функцій та повноважень, точніше, чи виникли спірні правовідносини в результаті реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій та повноважень. Слід зауважити, що суб'єкт владних повноважень може діяти як такий і поза межами своїх функцій та повноважень, тому спір з приводу таких рішень, дій чи бездіяльності також належить до спорів адміністративної юрисдикції. Таким чином, знову постає необхідність визначення предметного складу спору.

Крім того, встановлення компетенції адміністративних судів, як уже наголошувалося, є неможливим без з'ясування природи публічно-правових відносин як предмета спору в адміністративній юрисдикції. Предметом спору в адміністративній юрис-

дикції є публічно-правові відносини, в цивільній справі — приватні відносини, а в господарській — господарські відносини.

У КАС немає визначення публічно-правових відносин, лише є поняття «справа адміністративної юрисдикції» — це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Отже, публічно-правові відносини в розумінні КАС — це відносини, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень щодо здійснення ним своїх владних функцій та повноважень.

Шляхом встановлення суб'єктного та предметного складу в більшості випадків можливо визначити юрисдикцію.

Зокрема, якщо за суб'єктним складом стороною у справі є суб'єкт владних повноважень і спір виник у результаті виконання цим суб'єктом функцій та повноважень, то така справа належить до адміністративної юрисдикції. Якщо спір не впливає з функцій та повноважень суб'єкта владних повноважень, то такий спір належить до цивільної або господарської юрисдикції залежно від сторін (фізичних чи юридичних). Тобто для визначення цих функцій та повноважень необхідно звернутися до нормативно-правового акта, який визначає статус суб'єкта владних повноважень. Після встановлення факту виникнення спору саме з приводу реалізації цих владних функцій та повноважень буде можливим визначити наявність публічно-правового спору.

Саме цей підхід з моменту започаткування адміністративного судочинства застосовували касаційні суди: ВГСУ та судова палата в цивільних справах ВСУ при направленні справ, визначених як адміністративні, до ВАСУ для розгляду в касаційній інстанції в порядку адміністративного судочинства. Однак 5 грудня 2006 р. Судова палата в адміністративних справах ВСУ прийняла постанову у справі за позовом Товариства військових мисливців та рибалок Черкаського гарнізону до Черкаської обласної ради за участю третіх осіб: ТОВ «Тубільське», ТОВ спеціалізоване мисливське господарство «Національний союз мисливців» про визнання частково недійсними рішень. У цій справі оскаржувалося рішення Черкаської обласної ради від 29 травня 2003 р. № 9-9 «Про надання у користування мисливських угідь у Черкаській області» в частині надання мислив-

ському господарству ТОВ «Тубільське» у користування мисливських угідь у Черкаському районі загальною площею 10996 га та в частині призупинення використання державного мисливського фонду Товариством військових мисливців та рибалок Черкаського гарнізону як користувача мисливських угідь. Оскаржувалося також рішення Черкаської обласної ради від 29 липня 2003 р. № 10-4 «Про окремі питання щодо надання у користування мисливських угідь у Черкаській області в частині надання мисливському господарству ТОВ СМГ «Національний союз мисливців» угідь загальною площею 20100 га. Цю справу було розглянуто за правилами КАС, тобто суди встановили її належність до справ адміністративної юрисдикції. ВСУ дійшов висновку, що предметом спору в цій справі є право користування мисливськими угіддями, зокрема відновлення порушеного права з боку третіх осіб, які, як і позивач, на підставі рішень владного органу використовують відповідні мисливські угіддя. Тобто між сторонами існує спір про право, що, у свою чергу, викликає її розгляд у порядку адміністративного судочинства. Тому відповідно до вимог п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС суд заклав провадження у справі, скасувавши рішення всіх адміністративних судів.

Позиція ВСУ не викликає заперечень: дійсно, спір про цивільне право виник між юридичними особами, яким виділялись мисливські угіддя. Але ж цей спір було зумовлено вищезазначеними рішеннями Черкаської обласної ради, і у разі визнання незаконними цих рішень відновлюється попереднє становище вказаних юридичних осіб. Позиція ВСУ процесуально є правильною також з огляду на інші правила, не прописані в судочинстві. Однак у світлі досліджуваної проблеми така позиція ВСУ свідчить про недостатність критеріїв за суб'єктним складом, за спірними відносинами для того, щоб визначити адміністративну юрисдикцію. До того ж доводиться вивчати, про яке право йдеться у спірних правовідносинах, та чи немає спору щодо цивільного права між сторонами. Встановлення у справі наявності спору про цивільне право означає, що ця справа належить до розгляду в порядку цивільного судочинства, тобто юрисдикція залежить ще й від характеру спірних правовідносин.

Отже, специфіка публічно-правових спорів, розгляд яких належить до компетенції адміністративних судів, полягає в тому, що публічно-правові відносини припускають первинно юридично нерівне становище сторін, одна з яких має владні повноваження, а інша є об'єктом публічно-владного впливу [213].

Таким чином, справи адміністративної юрисдикції виокремлюються саме за специфікою публічно-правового спору, який характеризується тим, що:

1) це спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сферах державного управління або місцевого самоврядування, який виникає у зв'язку з реалізацією владних управлінських функцій відповідними органами, а отже, обов'язковою стороною такого спору повинен бути орган (посадова особа), наділений публічно-владними повноваженнями; сторонами можуть виступати і два органи публічної влади, наприклад, у спорах із питань компетенції;

2) виникнення такого спору обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту, а підставою його ініціювання є факт подання юридично значущої позовної заяви, яка передбачена відповідними нормами права і оформлює правову претензію одного із суб'єктів відповідного публічно-правового відношення;

3) публічно-правовий спір характеризується негативним ставленням одного із суб'єктів публічно-правових відносин з приводу прийняття (встановлення), виконання або невиконання закріплених публічно-правовим законодавством правил поведінки;

4) може мати як законну основу право на оскарження неправомірних дій, що охоплює три правомочності: право на захист суб'єктивних прав від якого-небудь незаконного зазіхання чи обмеження; право вимагати від держави, її органів дотримувати й охороняти гарантовані законом права, свободи, інтереси; право звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів публічно-правових відносин;

5) вирішується в рамках визначених правових процедур і компетентним юрисдикційним органом (у цьому випадку — адміністративним судом) шляхом визнання неправомірним нормативно-правового чи індивідуального адміністративного акта і відновлення порушеного права.

Отже, публічно-правовий спір — це відкрите протистояння, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічного права. Протиріччя, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються в розбіжності, відмінності законних інтересів учасників публічно-правових правовідносин, що пов'язані з їх правами і обов'язками, та/або законності правозастосовного або нормативного адміністративного акта.

Ці протиріччя пов'язані з тим, що адміністративними діями (бездіяльністю) чи рішеннями порушені або можуть бути порушені суб'єктивні права й обов'язки приватних осіб, або з тим, що на них незаконно покладено будь-який юридичний обов'язок, або вони незаконно притягнуті до адміністративної відповідальності [213].

Отже, можна говорити про те, що органам адміністративної юстиції підсудні спори, які належать до управлінської діяльності публічної влади [118, с. 387; 241, с. 32—33; 239; 197; 295].

2.3. Спеціальні критерії визначення спорів, на які поширюється компетенція адміністративних судів

Як наголошувалося, встановлювати належність спору до адміністративної юрисдикції лише за наведеними вище критеріями неможливо, оскільки, крім критеріїв загальних є ще й особливі.

2.3.1. Суб'єкт владних повноважень як позивач у справі

Так, адміністративним судочинством відкрито нову ознаку відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства — визначення позивача у справі. Положеннями КАС право звертатися до суду надано не тільки фізичним та юридичним особам, права та інтереси яких порушено, — суб'єкти владних повноважень також можуть ініціювати судовий розгляд справ в адміністративному судочинстві. Зокрема, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 3 КАС позивачем в адміністративному судочинстві є особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позовну заяву до адміністративного суду. Зі змісту ст. 50 КАС також випливає, що позивачем в адміністративній справі може бути суб'єкт владних повноважень.

Законодавцем у пунктах 3—5 ч. 2 ст. 17 КАС визначено, що до компетенції адміністративних судів на розгляд адміністративних справ належать, зокрема, спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, спори з приводу укладення, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів та спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України.

Частиною 4 ст. 50 цього Кодексу передбачено, що громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання,

юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- в інших випадках, встановлених законом [2].

Аналізуючи зазначені процесуальні норми, можна дійти висновку, що суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві можуть ініціювати судовий розгляд справ про:

- 1) розмежування компетенції у сфері управління між державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, яким законом надано владні повноваження;
- 2) укладення та виконання адміністративних договорів;
- 3) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 4) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 5) обмеження щодо реалізації прав на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- 6) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки КАС встановлено, що законом можуть бути передбачені й інші випадки звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду. Тобто ці норми мають бланкетний характер, про що свідчить необхідність звертатися до інших законів для того, щоб визначити справи адміністративної юрисдикції. Із цього приводу науковець Н. Б. Писаренко зауважує, що з практичної точки зору важливо встановити, в яких випадках представник влади може вимагати розгляду свого позову за правилами, передбаченим КАС. Адже законодавець, зафіксувавши у багатьох актах положення, згідно з яким суб'єкти управління повинні вирішувати конфлікти з підвладними особами у судовому порядку, не визначив процесуальної форми розв'язання цих конфліктів [218, с. 14].

Позивачем у справах щодо оскарження дій суб'єктів владних повноважень є фізична особа, юридична особа, права, свободи та інтереси яких порушені у процесі реалізації суб'єктами влад-

них повноважень своїх функцій. Тому віднесення до компетенції адміністративних судів спорів за зверненнями суб'єктів владних повноважень, на перший погляд, не відповідає завданням адміністративного судочинства.

Згідно з ч. 1 ст. 2 КАС завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [2].

Н. Б. Писаренко наголошує, що, вирішуючи питання про можливість розв'язання спорів, розгляд яких ініціюється суб'єктами владних повноважень, за правилами КАС, слід виходити з тих основоположних приписів Кодексу, якими окреслюються завдання й принципи адміністративного судочинства. Аналіз таких приписів дозволяє з'ясувати, яку роль відіграють судові органи у забезпеченні прав, свобод та інтересів підвладних осіб, дійти висновку про мету запровадження специфічних процедур розгляду конфліктів за участю суб'єкта управління [218, с. 16].

Отже, Н. Б. Писаренко допускає можливість належності до адміністративної юрисдикції справ за позовом суб'єкта владних повноважень. Вважаємо, що й під час розгляду таких справ суди зобов'язані дотримуватися основних принципів адміністративного судочинства та виконувати його завдання. При цьому, на нашу думку, принципи та завдання КАС не порушуються, а навпаки, виконуються краще, тому що коли відповідачем є не суб'єкт владних повноважень, а фізична або юридична особа, то в такому разі її права ще не порушені, і якщо суд на стадії розгляду справи встановить, що суб'єкт владних повноважень як позивач діє незаконно, то припинить цю незаконність шляхом винесення рішення про відмову цьому суб'єкту владних повноважень у позові. Тобто, без сумніву, права фізичної чи юридичної особи не порушаються. Крім того, оскільки до суду звертається суб'єкт владних повноважень, то відповідачеві, яким є громадянин або юридична особа, немає необхідності готувати позовну заяву, користуватися послугами адвоката, сплачувати державне мито тощо. Зрозуміло, що такий підхід до визначення категорії справ адміністративної юрисдикції не збігається з тими підходами, що існують у Німеччині і Франції, де суб'єкти владних повноважень не можуть бути позивачами. Од-

нак нинішнє правове становище в Україні дозволяє суб'єктам владних повноважень розв'язувати зазначені спори в адміністративних судах.

Отже, аналіз викладеного засвідчує, що у справах адміністративної юрисдикції за позовом суб'єкта владних повноважень право відповідача (людини, юридичної особи) ще не порушено, і оскільки суб'єкт владних повноважень свою функцію (повноваження) хоче реалізувати через суд, то останній під час розгляду справи обов'язково повинен перевірити законність реалізації цих повноважень та в результаті виявлення протиправності діяльності суб'єкта владних повноважень не дозволити йому реалізувати це повноваження шляхом прийняття рішення про відмову в позові. Тобто в цій категорії справ правове становище та статус відповідача є незмінними до закінчення розгляду справи. В адміністративних справах за позовом особи (людини, юридичної особи) до суб'єкта владних повноважень права, свободи або інтерес позивача порушено відповідачем, тому в такій ситуації правове становище та статус позивача, на наш погляд, уже обмежені, отже, вони є гіршими, ніж у справах за позовом суб'єкта владних повноважень. А відтак, основним для розв'язання таких спорів є предмет спору, а не сторона в адміністративній справі, тому останнє не може впливати на результати розв'язання адміністративного спору та на виконання адміністративними судами своїх завдань щодо захисту прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб.

Розгляд адміністративними судами справ за зверненням суб'єкта владних повноважень також допускають М. Д. Савенко, І. М. Череватенко, які, зокрема, констатують, що адміністративні суди повинні розглядати компетенційні спори між суб'єктами владних повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі. Такі спори вони мають розглядати не лише в системі однієї гілки влади, наприклад між міністерствами та місцевими органами виконавчої влади (спори щодо компетенції по вертикалі), а й між органами, що здійснюють управлінську діяльність, з урахуванням функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також органами місцевого самоврядування (спори по горизонталі) [227].

Хоча, на наш погляд, такий підхід у розвитку адміністративного судочинства в Україні щодо надання можливості суб'єктам владних повноважень звертатися до суду лише у законодавчо встановлених випадках є неправильним. Із започаткуванням адміністративного судочинства в Україні виникла парадоксаль-

на ситуація, коли юрисдикція залежить від суб'єкта звернення до суду, хоча спір виник з одних і тих самих правовідносин, але від того, хто подав позов, залежить визначення юрисдикції. Тому на підставі положень п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС (в інших випадках, встановлених законом, позивачем може бути суб'єкт владних повноважень) ВСУ було прийняте рішення, що всі спори, які впливають із публічно-правових відносин, належать до спорів адміністративної юрисдикції. Така позиція ВСУ ґрунтувалась також на приписах п. 8 ч. 1 ст. 3 та пунктах 3, 4 ч. 1 ст. 17 КАС. Тобто ми вважаємо, що в основу спору адміністративної юрисдикції мають бути покладені публічні відносини, незалежно від сторін у справі.

Під час встановлення належності спорів до адміністративної юрисдикції у справах за зверненням суб'єкта владних повноважень у судовій практиці виникає багато проблем щодо такого визначення в разі надання йому даного права іншим законодавством. Судова практика пішла лише шляхом розгляду в порядку адміністративного судочинства справ за зверненням суб'єкта владних повноважень до відповідача — фізичної чи юридичної особи, якщо законом прямо передбачено, що цей суб'єкт може звернутися з таким предметом спору до суду.

Нагадаємо, що до адміністративної юрисдикції належать спори про: розмежування компетенції у сфері управління між державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, яким законом надано владні повноваження; укладення та виконання адміністративних договорів; тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання громадян; обмеження щодо реалізації прав на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України. Однак у разі виникнення спору із наведених правовідносин проблем щодо визначення юрисдикції немає, оскільки це прямо впливає з КАС.

У судовій практиці поширеними є проблеми щодо визначення юрисдикції спору в разі звернення суб'єкта владних повноважень до відповідача фізичної чи юридичної особи, якщо законом передбачено, що цей суб'єкт може звернутися з таким предметом спору до суду.

До такої категорії справ, наприклад, належать справи за позовом місцевих рад до фізичних чи юридичних осіб про знесення самовільного будівництва.

Згідно з ч. 7 ст. 376 ЦК 2003 року в разі істотного відхилення від проекту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб, істотного порушення будівельних норм і правил суд за позовом відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування може постановити рішення, яким зобов'язати особу, яка здійснила (здійснює) будівництво, провести відповідну перебудову.

Якщо проведення такої перебудови є неможливим або особа, яка здійснила (здійснює) будівництво, відмовляється від її проведення, таке нерухоме майно за рішенням суду підлягає знесенню за рахунок особи, яка здійснила (здійснює) будівництво. Особа, яка здійснила (здійснює) самочинне будівництво, зобов'язана відшкодувати витрати, пов'язані з приведенням земельної ділянки у попередній стан [281, с. 461].

Тобто цією нормою відповідному органу державної влади або органу місцевого самоврядування надано право звертатися до суду з позовною заявою до фізичної чи юридичної особи про проведення перебудови або знесення збудованого при наведених у зазначеній нормі умовах. Ці правовідносини виникають із сфери контролю суб'єктом владних повноважень за дотримання порядку під час забудови та будівництва, тобто спору про право між сторонами в такому випадку немає.

Наприклад, Судова палата в адміністративних справах ВСУ, розглядаючи за винятковими обставинами справу за позовом Виконавчого комітету Ужгородської міської ради Закарпатської області до фізичної особи про зобов'язання виконати припис та скасовуючи ухвалу ВАСУ, якою було закрито провадження у справі у зв'язку з тим, що вона не належить до адміністративної юрисдикції, своєю постановою скасувала ухвалу ВАСУ і зазначила таке.

Згідно з підпунктами 3, 6 п. «б» ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема, зупинення у передбачених законом випадках будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування, а згідно з підпунктом 4 п. «а» ч. 1 ст. 38 цього Закону — звернення до суду про визнання незаконним актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повнова-

ження органів і посадових осіб місцевого самоврядування [29, с. 170].

У частині 5 ст. 3 Закону України від 20 квітня 2000 р. № 1699-III «Про планування і забудову територій» закріплено, що рішення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань забудови й іншого використання територій, прийняті в межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими для суб'єктів містобудування. Відповідно до ст. 31 цього Закону (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин) державний контроль за плануванням, забудовою, іншим використанням територій здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури, відповідними спеціально уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури і спеціально уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури, інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю, а також іншими спеціально уповноваженими на це органами виконавчої влади. Порядок здійснення такого контролю визначається законодавством [32, с. 250].

Пунктом 4 Положення про державний архітектурно-будівельний контроль, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 225 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 7 квітня 1995 р. № 253), інспекціям державного архітектурно-будівельного контролю надано право зупиняти будівельні роботи, які не відповідають вимогам законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурним вимогам, технічним умовам, затвердженим проектним рішенням, місцевим правилам забудови населених пунктів або здійснюється без дозволу на їх виконання [46, с. 179].

На час складення припису державний архітектурно-будівельний контроль у м. Ужгород здійснювала Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю Управління архітектури і містобудування, яке було структурним підрозділом Ужгородської міської ради Закарпатської області.

Аналіз наведених норм свідчить, що розв'язуваний спір є публічно-правовим, оскільки виник за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовував у спірних правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції стосовно забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Справа за позовом суб'єкта владних повноважень належить до компетенції адміністративних судів [63].

Отже, виходячи з обґрунтування цього судового рішення, на наш погляд, визначати судову юрисдикцію справи за позовом суб'єкта владних повноважень — Державної податкової інспекції у Деснянському районі м. Києва — до юридичної особи про зобов'язання надати завірені в установленому порядку копії документів (угоди купівлі-продажу, податкові накладні, виписки банку та платіжні доручення, накладні, специфікації), які відповідач відмовився надати, пославшись на те, що відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 11 Закону України від 4 грудня 1990 р. № 509-XII «Про державну податкову службу в Україні» [19, с. 37] (далі — Закон № 509-XII) копії фінансово-господарських та бухгалтерських документів надаються на вимогу податкових органів лише під час проведення перевірки.

Наведемо ще один приклад. Розглянемо справу за позовом суб'єкта владних повноважень — Державної податкової інспекції у Деснянському районі м. Києва — до юридичної особи про зобов'язання надати завірені в установленому порядку копії документів (угоди купівлі-продажу, податкові накладні, виписки банку та платіжні доручення, накладні, специфікації), які відповідач відмовився надати, пославшись на те, що відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 11 Закону України від 4 грудня 1990 р. № 509-XII «Про державну податкову службу в Україні» [19, с. 37] (далі — Закон № 509-XII) копії фінансово-господарських та бухгалтерських документів надаються на вимогу податкових органів лише під час проведення перевірки.

Зазначену справу було розглянуто судами в порядку адміністративного судочинства із задоволенням позову. Скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій та закриваючи провадження у справі, Судова палата в адміністративних справах ВСУ виходила з такого.

Відповідно до ст. 104 КАС суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, встановлених законом. Наведені положення КАС кореспондуються з п. 5 ч. 4 ст. 50 цього ж Кодексу про те, що відповідачами в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Статус Державної податкової служби в Україні, її функції та правові основи діяльності визначено Законом № 509-XII.

Проте ні цим Законом, ні іншими законами України не встановлено право органів державної податкової служби на пред'явлення адміністративних позовів до громадян України, іноземців чи осіб без громадянства, їх об'єднань, юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень, про зобов'язання вчинити певні дії, зокрема надати копії документів.

Неврахування зазначеного судами всіх інстанцій призвело до помилкового відкриття провадження в адміністративній

справі та розв'язання спору. За таких обставин ухвалені в адміністративній справі судові рішення підлягають скасуванню із закриттям провадження у ній відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України як таких, що не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства [54].

Аналізуючи цей спір, вважаємо, що для визначення належності спору до адміністративної юрисдикції недостатньо, щоб спір впливав із публічних правовідносин та суб'єкт владних повноважень мав право на звернення до суду з метою реалізації своїх повноважень. Слід виходити з того, з яким предметом спору звернувся суб'єкт владних повноважень до суду. Судова практика вказує на те, що законодавством прямо повинно бути передбачено предмет спору, з яким суб'єкт владних повноважень може звернутися до суду.

У судовій практиці виникають проблеми щодо визначення судової юрисдикції спору, який впливає з виконання прийнятого суб'єктом владних повноважень рішення про застосування штрафних санкцій та в якому суб'єкт владних повноважень звертається з позовною заявою до суду про стягнення цих санкцій з особи.

Так, Державне підприємство «Національна енергетична компанія «Укренерго» в особі відокремленого підрозділу відповідно до ст. 27 Закону України «Про електроенергетику» [22, с. 1] накладає на юридичну особу штраф. Рішення про накладення штрафу не є виконавчим документом, тому виконуватися органами державної виконавчої служби не може, а юридична особа відмовляється сплачувати штраф.

Згідно з частинами 5 та 6 ст. 27 Закону України «Про електроенергетику» суми стягнення штрафів зараховуються до державного бюджету. Відповідно до ч. 9 ст. 31 Закону України «Про теплопостачання» у разі несплати штрафу в зазначений строк він стягується в судовому порядку [44, с. 373]. Пунктом 30 ст. 2 Бюджетного кодексу України визначено органи стягнення — податкові, митні та інші державні органи, яким згідно із законом надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства (ч. 3 ст. 50 Бюджетного кодексу України) [5, с. 189].

На підставі п. 10 Положення про порядок накладення на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства у галузі електроенергетики та сфері теплопостачання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 1999 р. № 1312 та розробленого відповідно до ст. 27 Закону

України «Про електроенергетику» та ст. 31 Закону України «Про теплопостачання» [56], суб'єкт господарювання сплачує штраф за порушення законодавства в галузі електроенергетики протягом 30 днів з дня прийняття постанови (розпорядження) про його накладення, а за порушення законодавства у сфері теплопостачання — у 15-денний строк з дня прийняття постанови (розпорядження) про його накладення.

У разі несплати штрафу він стягується в судовому порядку.

Аналіз положень зазначених нормативно-правових актів свідчить, що в цьому випадку законодавством лише визначено, що спір про стягнення штрафу розв'язується в судовому порядку, але не зазначається, в якому саме судочинстві. Судовою практикою зумовлюється необхідність його розв'язання в адміністративному судочинстві, оскільки спір виник у сфері публічно-правових відносин на виконання та реалізацію суб'єктами владних повноважень своїх функцій та повноважень. Такий підхід, на наш погляд, є правильним незалежно від того, що законодавством конкретно не визначено, хто повинен звертатися з таким позовом до суду та в якому судочинстві.

Для охоплення всіх випадків та виокремлення ознак таких спорів адміністративної юрисдикції необхідно навести ще один приклад подібного спору.

Відповідно до ст. 3 Закону України від 15 травня 2009 р. № 1334-VI «Про заборону грального бізнесу в Україні» до суб'єктів господарювання, які організовують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України.

Застосування санкцій, зазначених у ч. 1 цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленого за позовом органів державної податкової служби [23].

Такий спір також впливає з публічно-правових відносин, оскільки виникає під час реалізації податковими органами своїх функцій. Крім того, державній податковій службі законодавством надано право звертатися до суду, однак не визначено належності цього спору. Згідно з судовою практикою цей спір належить до адміністративної юрисдикції, оскільки впливає з публічних правовідносин, та розглядається за зверненням суб'єкта владних повноважень, якому надано право на звернення до суду. Хоча, на перший погляд, це викликає сумнів, оскільки накладення штраф-

них санкцій не кореспондується із завданнями адміністративного судочинства, але, як наголошувалося, у такому разі адміністративний суд превентивно захистить права та інтереси відповідача, якщо позовні вимоги безпідставні.

До таких справ також належать справи за позовами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або Служби безпеки України, які за приписами ч. 1 ст. 30 Закону України № 3773-VI від 22 вересня 2011 р. «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [36, с. 161] та ст. 183⁵ КАС [2] можуть звернутись до суду з позовом про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства та їх затримання. У цій категорії справ також викликає сумнів предмет спору — затримання іноземця, тобто належність такого спору до адміністративної юрисдикції не відповідає завданням адміністративного судочинства, але в КАС закріплено, що названі особи можуть бути затримані тільки на підставі постанови адміністративного суду. У цьому випадку чітко визначені суб'єкти владних повноважень, яким надано право на звернення до суду з таким позовом.

Однак у такій категорії справ виникали проблеми щодо встановлення юрисдикції спору у справах за поданнями прокуратури про затримання осіб, які підлягають екстрадиції в порядку кримінального судочинства. У цьому випадку слід було відмежовувати затримання іноземців та осіб без громадянства з підстав, передбачених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», від обрання до таких осіб, які підлягають екстрадиції, запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи тимчасового арешту. Тобто визначення належності спорів про затримання іноземців та осіб без громадянства за позовом суб'єкта владних повноважень залежить від прямої вказівки про це в законі. Однак цю категорію справ слід було відмежовувати від справ кримінальної юрисдикції. З цього приводу Пленум ВСУ в постанові від 8 жовтня 2004 р. № 16 «Про деякі питання застосування законодавства, яке регулює порядок і строки затримання (арешту) осіб при вирішенні питань, пов'язаних з екстрадицією» роз'яснив, що такі справи розглядаються за правилами кримінально-процесуального судочинства. За цими ж правилами розглядалися скарги осіб, затриманих на під-

ставі запиту іншої держави про екстрадицію, на незаконність затримання, а також скарги їх захисників і законних представників [60].

Однак згідно із Законом України від 21.05.2010 р. № 2286-VI «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо видачі особи (екстрадиції)» КПК доповнено розділом дев'ятим «Міжнародне співробітництво у кримінальних справах» (назва розділу у редакції Закону України від 16.06.2011 р. № 3529-VI) та главою 37 «Видача особи (екстрадиція)», якими визначено, що спори, які випливають з правовідносин щодо видачі особи (екстрадиції), належать до юрисдикції кримінальних судів.

До особливих суб'єктів владних повноважень, яким надано право на звернення до адміністративного суду, належать органи прокуратури. Пленум ВАСУ в постанові від 3 квітня 2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» з цього приводу дав таке роз'яснення: «Згідно з частинами 1 та 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищого органу. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним. У цьому випадку прокурор у адміністративній справі може бути позивачем і не повинен визначати орган чи особу, в інтересах якої він звертається до суду з позовною заявою» [64]. Тобто законодавством визначено, що й органи прокуратури можуть бути як суб'єкти владних повноважень позивачами в адміністративній справі, але у разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду, тобто до розв'язання спору в суді, існує процедура його вирішення, дотримання якої є обов'язковою умовою для звернення до адміністративного суду.

Також до спорів адміністративної юрисдикції належать спори за позовами суб'єктів владних повноважень, які випливають зі сфери проходження публічної служби. Згідно з п. 2 ст. 17 КАС компетенція адміністративних судів поширюється на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї. Тобто законодавець чітко встановив, що всі спори, які випливають із зазначених правовідносин, належать до спорів адміністративної юрисдикції. Тому позови суб'єктів владних повноважень до державних службовців про відшкодування шкоди, завданої в результаті проходження служби, нале-

жать до спорів адміністративної юрисдикції. Отже, в цьому випадку визначення належності спору залежить лише від юрисдикції правовідносин, у яких виник спір.

На наш погляд, це не весь спектр спорів за зверненнями суб'єктів владних повноважень, які належать до юрисдикції адміністративних судів, оскільки законодавством можуть встановлюватися інші категорії справ, у яких суб'єктам владних повноважень буде надаватися можливість звертатися до адміністративних судів. Крім того, нами наведено приклади лише спорів, які розглядалися в судовій практиці, тоді як безліч подібних спорів ще може виникнути.

За результатами вивчення та системного аналізу адміністративних спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень можна виокремити такі спори:

- 1) безпосереднє зазначення в законі про можливість звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду;
- 2) спір випливає з публічних правовідносин, і суб'єкт владних повноважень з метою реалізації своїх функцій та повноважень має узаконене право на звернення до суду;
- 3) спір випливає з правовідносин, спори у яких вирішуються лише в адміністративному судочинстві;
- 4) суб'єкт владних повноважень має право на звернення до суду, але після встановленої законом процедури вирішення цього спору в досудовому порядку;
- 5) за позовом суб'єкта владних повноважень, якщо спір не належить розгляду в іншому судочинстві.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки базується лише на тій категорії справ, які розглядалися в судовій практиці. Неоднозначність вирішення питання про належність до адміністративної юрисдикції спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень перешкоджає здійсненню принципу доступності до правосуддя, ускладнює чи навіть унеможлиблює реалізацію пересічними громадянами права на судовий захист законних прав, свобод та інтересів. Для спрощення визначення належності таких справ до адміністративної юрисдикції необхідно законодавчо врегулювати ці питання. Вважаємо, що при цьому слід виходити з публічності правовідносин, в яких виник спір, незалежно від того, яка із сторін звернулася до суду з позовною заявою, оскільки предметом будь-якого спору є спірні правовідносини. Тому, на наш погляд, не може визначатися належність спору до судової юрисдикції залежно від позивача у справі, це

породжує вирішення одного й того самого предмета спору в різних судочинствах.

2.3.2. Адміністративна юрисдикція залежно від вимог у справі

Новелою в судочинстві України, зокрема в адміністративному, є залежність визначення вимоги позову в адміністративному спорі від того, чи заявлена вона одночасно з вимогою, яку належить розглядати адміністративним судом.

Так, за приписами ч. 2 ст. 21 КАС вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Приписи цієї норми підтверджують особливий підхід до визначення належності справ адміністративної юрисдикції, зокрема позовних вимог про відшкодування шкоди — залежно від того, з якими вимогами заявлено цю вимогу.

Незважаючи на зрозумілість процесуальної норми, якою саме так визначається юрисдикція вимог про відшкодування шкоди, у судовій практиці виникають проблеми під час застосування цієї норми. Наприклад, фізична особа, яка перебувала на публічній службі, звернулася до суду з позовом про визнання наказу (указу) про її звільнення протиправним, і цю позовну заяву було задоволено, тобто наказ про звільнення було скасовано. Після цього та сама особа звертається до суду щодо стягнення грошового забезпечення за час вимушеного прогулу та стягнення моральної шкоди за незаконне звільнення.

У цьому випадку щодо вимоги про стягнення грошового забезпечення не виникає питань з приводу визначення юрисдикції. Ця вимога повинна розглядатися в порядку адміністративного судочинства, оскільки відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС компетенція адміністративних судів поширюється на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, а стосовно грошового забезпечення — належить до умов проходження такої служби. Що ж до питання розгляду позовної вимоги про стягнення моральної шкоди разом із вимогою про стягнення грошового забезпечення за час вимушеного прогулу в адміністративному судочинстві,

то, на нашу думку, вимога про відшкодування моральної шкоди не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. Вимога про стягнення моральної шкоди обґрунтована незаконним звільненням, але ж питання про визнання незаконним наказу про звільнення вирішено в іншому провадженні адміністративного судочинства, тому вимога про відшкодування моральної шкоди, яка є похідною від незаконного звільнення, в такому разі повинна розглядатися в цивільному судочинстві. Якби ж зазначена вимога була обґрунтована невиплатою грошового забезпечення за час вимушеного прогулу та подана в одній позовній заяві з цією вимогою, то в такому разі вони мали б розглядатися в порядку адміністративного судочинства в одній справі.

Подібне роз'яснення дав ВАСУ у листі від 27 жовтня 2008 р. № 1790/01/13-08, в якому зазначено про необхідність враховувати, що такі вимоги розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Пов'язаними із вимогами про стягнення заробітної плати слід вважати вимоги про відшкодування шкоди, завданої саме нездійсненням виплат з оплати праці. У разі ж заявлення вимог про відшкодування шкоди, заподіяної незаконним звільненням, що було предметом іншого публічно-правового спору, судам слід закривати провадження у справі на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС з огляду на те, що такі вимоги підлягають розгляду адміністративними судами одночасно із вимогами стосовно визнання протиправним рішення про звільнення або переведення [184].

Також виникла проблема з визначенням юрисдикції цієї вимоги під час застосування виборчого законодавства. Так, В. А. Мазурок зауважив, що відповідно до ч. 11 ст. 79 Закону України «Про вибори народних депутатів України» особи, винні у протиправному псуванні виборчих бюлетенів, відшкодовують завдану шкоду в порядку, встановленому Законом. Якщо вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок протиправного псування виборчих бюлетенів суб'єктом владних повноважень, будуть заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, то під час вирішення виборчого спору допускається розгляд адміністративним судом питання про цивільно-правову відповідальність суб'єкта владних повноважень [192, с. 17].

Однак із цього приводу Пленум ВАСУ в абз. 4 п. 5 постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 «Про практику застосування адміністратив-

ними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» роз'яснив, що ч. 2 ст. 21 КАС України передбачено можливість розгляду в одному провадженні вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, лише разом із вимогою про визнання зазначених рішень, дій чи бездіяльності протиправними. В іншому випадку вимоги про відшкодування шкоди в порядку адміністративного судочинства розглядатися не можуть. Тому судам слід мати на увазі, що з вимогою у спорі, пов'язаному з виборчим процесом чи процесом референдуму, в одному провадженні не може розглядатися вимога про відшкодування шкоди, оскільки особливості, встановлені статтями 172—179 КАС, не поширюються на розгляд такої вимоги [63].

Закріплення законодавцем такого виду розмежування вимог, на нашу думку, є неправильним, оскільки вирішення цивільної вимоги про відшкодування шкоди в адміністративному судочинстві може значно затягнути розгляд основної вимоги — публічно-правового спору, оскільки потребує встановлення обставин про заподіяння шкоди з можливим проведенням судових експертиз. Крім того, виникає питання про можливість застосування судами таких принципів адміністративного судочинства під час розгляду цієї вимоги, як офіційне з'ясування всіх обставин справи, обов'язок доказування тощо. Судова практика з приводу вирішення цієї вимоги в адміністративному та в цивільному судочинствах може бути різною. Водночас, на наш погляд, у такому поєднанні є позитивний момент, який полягає в тому, що позивач в одному судочинстві може розв'язати спір у повному обсязі та в нього не буде необхідності порушувати питання про відкриття справи в іншому судочинстві.

Вважаємо, що ефективним був би розгляд в адміністративному судочинстві всіх вимог, які є похідними від оскаржуваних рішень, дії чи бездіяльності. Ними є не тільки вимоги про відшкодування шкоди, а й вимоги про визнання договорів недійсними, актів незаконними тощо.

2.3.3. Адміністративний договір

Належність спорів, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів та відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС належать до компетенції адміністративних судів, встановлюю-

ється згідно зі спеціальними критеріями. За змістом п. 14 ст. 3 КАС адміністративний договір — дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [2]. Саме цими процесуальними положеннями в українському суспільстві запроваджено новий вид договору — адміністративний договір.

Інститут адміністративного договору, його проблеми і перспективи потребують ретельного дослідження, вивчення та наукового обґрунтування. Цьому питанню присвячено чимало наукових праць, зроблено спроби його вирішення законодавчо, спостерігається стабілізація судової практики в цьому напрямі, однак проблему адміністративного договору сьогодні не розв'язано — немає чіткого законодавчого врегулювання, єдиних критеріїв та підходів його визначення, не вироблено усталеної судової практики в цій галузі юриспруденції.

В адміністративному судочинстві поняття «адміністративний договір» по-різному називається в кожній країні, проте має однакове змістове наповнення. У Німеччині — це публічно-правовий договір (інколи як синонім використовується термін «управлінський (або адміністративний) договір», у Франції — адміністративний контракт, в Естонії — адміністративний договір. У Латвії, наприклад, договір публічного права є широким поняттям, яке охоплює договори про співпрацю, адміністративні договори, договори делегування, договори про участь [120]. Відповідно до параграфу 54 («Допустимість публічно-правового договору») Закону ФРН про адміністративну процедуру в редакції від 23 січня 2003 р. публічно-правові відносини можуть виникати, змінюватися та припинятися на підставі договору (публічно-правовий договір), якщо нормами права не встановлено іншого. Зокрема, орган влади замість видання адміністративного акта може укласти публічно-правовий договір з тим, кому він призначений [155, с. 65]. За цією нормою перед укладенням адміністративного договору орган влади мав видати адміністративний акт. Зі змісту параграфу 55 зазначеного Закону ФРН випливає, що публічно-правовий договір (у розумінні другого речення параграфу 54), завдяки якому через взаємні поступки за розумного оцінювання фактичних обставин та правового становища може бути усунено невизначеність (мирова угода), можна укласти угоду, якщо орган влади згідно з власним розсудом вважає укладення мирової угоди доцільним для усунення такої невизначеності [155, с. 65]. За цією нормою незалежно від обо-

в'язковості видання адміністративного акта, через взаємні поступки під час укладення адміністративного договору проявляється волевиявлення сторін, у результаті чого, на нашу думку, втрачається можливість застосування органом державної влади примусу до іншої сторони в договорі.

Однак такий висновок спростовується після аналізу приписів параграфу 59 зазначеного Закону ФРН, з якого випливає, що договір у розумінні другого речення параграфу 54 є недійсним, якщо:

- 1) адміністративний акт з відповідним змістом є недійсним;
- 2) адміністративний акт з відповідним змістом є протиправним не лише через процедурну або формальну помилку в розумінні параграфу 46, і це було відомо сторонам, які укладають договір [155, с. 65].

Аналіз наведених норм свідчить, що у зміст адміністративного договору вкладається суть адміністративного акта, який мав бути прийнятий органом влади перед укладенням адміністративного договору. Отже, цими нормами повністю нівелюється волевиявлення сторони в договорі, щодо якої слід було застосовувати адміністративний акт. Оскільки зміст адміністративного акта є змістом адміністративного договору, то вважаємо, що останній виключає волевиявлення, а за умовами цього договору є лише права та обов'язки сторін щодо виконання цього акта.

У Франції до адміністративних договорів (контрактів) належать багато угод, але їх обов'язковою умовою є наявність однієї з двох сторін суб'єкта публічного права або факт дії однієї зі сторін на користь суб'єкта публічного права. Судова практика свідчить, що до таких договорів належать усі договори з використанням коштів з державного бюджету, договори про делегування функцій публічних послуг, договори про використання державного майна, контракти з державними службовцями.

В Естонії адміністративний договір регулює адміністративно-правові відносини [120]. Це переважно договори делегування публічних функцій, передання повноважень публічної влади іншим особам, якщо таке передбачено законодавством.

У Латвії адміністративний договір — це угода між публічною і приватною особами про встановлення, зміну, припинення або констатацію адміністративних відносин.

Аналіз викладеного доводить, що в європейських країнах не уніфіковано поняття адміністративного договору, підстави та умови його укладення, права та обов'язки сторін у цьому дого-

ворі. Хоча в деяких випадках наявне чітке законодавче визначення адміністративного договору, інколи його належність слід визначати за певними ознаками.

Науковці України неодноразово порушували питання адміністративного договору. Так, В. С. Стефанюк зазначав, що актуалізація проблеми адміністративного договору у світлі здійснюваних перетворень обумовлена зростанням ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також розвитком співпраці на договірній основі у публічно-правових відносинах. Публічно-правові постанови спрямовані не тільки на традиційне зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у сфері виконавчої влади, а й на створення правових механізмів під час вирішення управлінських завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів як на рівні державної адміністрації, так і на рівні органів місцевого самоврядування [252, с. 115].

Із започаткуванням адміністративного судочинства в Україні вперше з'явився інститут адміністративного договору, яким є дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

На підставі законодавчого визначення адміністративного договору можна виокремити такі його ознаки:

1) суб'єктна — обов'язковою стороною цього договору є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною (сторонами) можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) предметна — змістом (предметом) адміністративного договору є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [120].

Отже, як свідчать наведені позиції та аналіз процесуального законодавства, за адміністративним договором суб'єкт владних повноважень повинен передати свої права та обов'язки іншій стороні в договорі.

Р. О. Куйбіда вважає, що викладені ознаки адміністративного договору є достатніми, але не вичерпними. Наприклад, для адміністративного договору повною мірою не властиві засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, які є характерними для регулювання цивільних договорів. Адміністративні договори, на відміну від цивільних, слугують забезпеченню перш за все публічних, а не приватних інтересів

(хоч це аж ніяк не заперечує можливості реалізації однією зі сторін своїх приватних інтересів). Незважаючи на те, що крім КАС жоден інший законодавчий акт у нашій державі поки що не оперує поняттям «адміністративний договір», це не означає, що такого явища, як адміністративний договір, в Україні нема. Можливість укладення договорів за участю суб'єктів владних повноважень щодо здійснення їх компетенції передбачена у чинному законодавстві. На думку Р. О. Куйбіди, спори, пов'язані з такими договорами, повинні розв'язувати адміністративні суди, тобто вони належать до адміністративної юрисдикції [175].

Такої ж думки дотримується І. Л. Самсін, який зазначає, що ознаки адміністративного договору, які випливають з п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС, достатні для кваліфікації, але не є вичерпними [232, с. 381].

Виходячи з таких позицій науковців вважаємо, що в адміністративному судочинстві не повністю розкрито поняття адміністративного договору, точніше не всіх видів адміністративних договорів, у нормі зазначені лише їх загальні ознаки. Однак з урахуванням цих ознак не кожен адміністративний договір буде таким у розумінні КАС. Хоча згадані науковці відносять до спорів адміністративної юрисдикції не тільки адміністративні договори, які є такими у розумінні КАС, а й інші адміністративні договори.

В. С. Стефанюк, наприклад, визначає адміністративний договір як договір, побудований на публічно-правових нормах, що регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один з яких є суб'єктом управління, про встановлення взаємних адміністративних правовідносин. Він зауважує, що цей договір впливає з адміністративних правовідносин та має бути добровільним волевиявленням сторін, однією з яких є суб'єкт владних повноважень. Тобто В. С. Стефанюк виключає наявність примусу, владного зобов'язання в адміністративному договорі та вказує на добровільність і волевиявлення сторін під час його укладення [252, с. 120—129].

Д. М. Бахрах пропонував вважати адміністративним договором той, що заснований на адміністративно-правових нормах і є результатом добровільного погодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди є суб'єкт державної влади, багатосторонній акт, який встановлює (припиняє, змінює) взаємні права та обов'язки його учасників [100, с. 184].

За подібними ознаками розкриває поняття адміністративного договору К. К. Афанасьєв, який вважає, що це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого чи розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [97, с. 37—38, 89].

На основі результатів дослідження проблем адміністративного договору А. О. Неугодніков запропонував таке визначення цього поняття: це добровільна угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює взаємні права, обов'язки та відповідальність [203, с. 77].

Отже, науковці К. К. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, А. О. Неугодніков та В. С. Стефанюк вважають за необхідне наявність такої обов'язкової умови адміністративного договору, як добровільність сторін та волевиявлення щодо укладення такої угоди.

Водночас, у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» адміністративний договір визначається як угода, укладена суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої зумовлений змістом владних повноважень, носієм яких обов'язково є одна із сторін. Також наголошується, що однією з характерних ознак цього договору є його виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або місцевого самоврядування своїх владних повноважень [87, с. 291].

І. А. Самсін визначив цивілістичні засади, не властиві для адміністративних договорів:

1) принцип юридичної рівності сторін, оскільки суб'єкт владних повноважень обов'язково наділяється владними функціями з контролю та правом накладати санкції;

2) принцип вільного волевиявлення сторін, оскільки суб'єкт владних повноважень обмежений у виборі контрагента чітко прописаною процедурою підготовки та укладення договору і може відмовити в укладанні договору виключно з визначених законодавством підстав;

3) принцип свободи договору витісняється детальним нормативним регламентуванням його змісту.

Крім того, І. А. Самсін зазначає, що конструкція адміністративного договору складається з трьох взаємодоповнюючих аспектів: форми регулювання публічних правовідносин (регулятивний аспект); форми реалізації управлінських функцій суб'єкта владних повноважень (правозастосовний аспект); форми реалізації публічних інтересів (правоохоронний аспект). Також І. А. Самсін підкреслює, що в матеріальному плані адміністративний договір є підставою виникнення, зміни та припинення публічно-правових зобов'язань і при цьому виступає формою регулювання публічних правовідносин. Адміністративний договір завжди пов'язаний з адміністративною процедурою, тобто з діяльністю органів публічного управління. Термін «процедура» в цьому контексті слід розуміти як комплексне поняття, до складу якого входять два види правозастосовної процедури: процедури виконавсько-управлінської діяльності і квазіюрисдикційної процедури. У результаті функціонування механізму захисту прав сторін адміністративного договору здійснюються реалізація та дотримання публічного інтересу.

І. А. Самсін виділяє такі критерії розмежування публічно-правових та приватноправових договорів:

- 1) в адміністративному договорі волевиявлення сторін формалізоване та нормативно визначене, а в приватноправовому — вільне волевиявлення сторін на укладення договору;
 - 2) в адміністративному договорі умови нормативно визначені та врегульовані, а в приватноправовому — встановлюються сторонами за взаємною згодою;
 - 3) в адміністративному договорі існує юридична нерівність сторін договору, а в приватноправовому — їх юридична рівність;
 - 4) метою адміністративного договору є реалізація публічного інтересу, а приватноправового — реалізація приватних інтересів сторін договору чи третьої особи (якщо договір укладено в інтересах третьої особи) або досягнення соціального ефекту;
 - 5) в адміністративному договорі права та обов'язки сторін випливають з владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін договору, а в приватноправовому — формуються з урахуванням рівності їх правового статусу та обумовлюються метою договору;
 - 6) підставою укладення адміністративного договору є публічне законодавство, а приватного — приватне [231, с. 599—611].
- В. Г. Перепелюк вважає, що договір належить до категорії адміністративних, якщо йому притаманні такі риси:

1) хоча б однією із сторін договору є суб'єкт владних повноважень;

2) права та обов'язки сторін договору впливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта;

3) договір укладається з метою задоволення публічних потреб;

4) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції;

5) порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням у деяких окремих випадках норм цивільного права. Для окремих категорій адміністративних договорів закон може передбачати як обов'язкові також інші, додаткові риси [215, с. 48].

Наведені підходи науковців до розкриття поняття адміністративного договору засвідчують неабияку складність визначення його поняття як у загальному контексті, так і в розумінні КАС, та підкреслюють актуальність мети дослідження з встановлення належності спорів до адміністративної юрисдикції.

На наш погляд, віднесення наукою всіх спорів щодо адміністративних договорів до адміністративної юрисдикції є неправильним в аспекті визначення власне поняття «адміністративний договір». Необхідно керуватися лише тією його дефініцією, яка міститься в КАС, оскільки в іншому випадку відбувається розширення юрисдикції адміністративних судів, тобто юрисдикція поширюється на спори з приводу адміністративних договорів, які не є такими в розумінні КАС. Тому вважаємо, що спочатку на науковому рівні необхідно визначити поняття адміністративного (публічного) договору та виходячи з цього дати його дефініцію в розумінні КАС.

Найбільше проблем пов'язано з ідентифікацією договорів, що укладаються в процесі приватизації; договорів оренди державного чи комунального майна, однією зі сторін у яких є суб'єкт владних повноважень; договорів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Усі ці договори пов'язані з розпорядженням суб'єктом владних повноважень державним чи комунальним майном, у тому числі коштами. Одна з перших справ, яку ВСУ розглянув за правилами адміністративного судочинства, стосувалася дійсності договору купівлі-продажу, укладеного в процесі приватизації. З цього приводу Р. О. Куйбіда зазначив, що ВСУ не назвав такий договір адміністративним, але

в процесі розгляду цієї справи в адміністративному судочинстві, очевидно, зважав на це.

У зв'язку з прийняттям Закону України від 15 грудня 2006 р. № 483-V «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів» [14, с. 77] внесено зміни до ГПК, якими законодавець відніс договори, що укладаються із суб'єктами господарювання в процесі приватизації, до господарських договорів (ч. 1 ст. 12 ГПК). Отже, можна припустити, що не є адміністративними й інші договори з фізичними чи юридичними особами щодо розпорядження державним чи комунальним майном, навіть якщо вони укладаються на підставі рішення суб'єкта владних повноважень. Тепер вимоги щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які приймаються в процесі укладання зазначених договорів, належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, а вимоги щодо таких договорів, зокрема стосовно їх недійсності, розірвання чи виконання, — за правилами цивільного (господарського) судочинства. Однак у багатьох випадках ці вимоги настільки взаємопов'язані, що відносити їх до різних видів судочинства складно і недоцільно. Р. О. Куйбіда вважає за правильне доповнити ст. 21 КАС новим положенням такого змісту: «Вимоги щодо цивільного (господарського) договору, укладеного на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір щодо рішення суб'єкта владних повноважень або його дій, пов'язаних з укладанням цього договору» [175].

Однак цілком погодитися з такими висновками не можна. У зв'язку з внесенням змін до статті 12 ГПК зазначеним Законом господарським судам підвідомчі справи у спорах, що виникають при укладенні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, у тому числі щодо приватизації майна, та з інших підстав, крім:

- спорів про приватизацію державного житлового фонду;
- спорів, що виникають при погодженні стандартів та технічних умов;
- спорів про встановлення цін на продукцію (товари), а також тарифів на послуги (виконання робіт), якщо ці ціни і тарифи відповідно до законодавства не можуть бути встановлені за угодою сторін;

— спорів, що виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції КСУ та адміністративних судів.

Згідно зі ст. 30 Закону України «Про приватизацію державного майна» спори щодо приватизації державного майна, крім спорів, які виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції адміністративних судів, вирішуються господарським судом у порядку, встановленому ГПК.

Отже, вважаємо, що цими нормами до компетенції господарських судів віднесено не всі спори, що виникають при укладенні, зміні, розірванні і виконанні договорів щодо приватизації майна, а лише ті, що не зазначені в переліку спорів, до якого належать спори, що виникають із публічно-правових відносин та стосуються компетенції КСУ та адміністративних судів. Тобто цими нововведеннями законодавець знову не забезпечив чітких ознак віднесення цих спорів за належністю до господарських та адміністративних судів. На практиці слід визначати характер спору (публічний чи приватний), керуючись тим, що обов'язковою умовою належності такого спору до адміністративної юрисдикції є законодавче віднесення його до цієї юрисдикції. Цим підтверджується, що такі договори за однаковим змістом і характером можуть розглядатися в різних видах судочинства, тому якщо законодавець віднесе розгляд такого спору до адміністративної юрисдикції, то це вже буде спір цієї юрисдикції. Таким законодавчим регулюванням руйнуються фундаментальні підходи щодо відмежування адміністративної юрисдикції від інших її видів, оскільки в основу спору покладено не лише публічний інтерес спору, який виник з укладенням, виконанням, припиненням, скасуванням чи визнанням нечинним адміністративного договору, а його законодавче віднесення до певної юрисдикції. Тобто за формою та змістом договори можуть бути однакові, але їх юрисдикція змінюється залежно від волі законодавця.

Особливий інтерес у визначенні поняття адміністративного договору являє судова практика. Так, Судова палата в адміністративних справах ВСУ постановою від 10 жовтня 2006 року у справі за позовом Державної податкової інспекції у Шевченківському районі м. Києва до Міністерства аграрної політики України, Державного департаменту продовольства Міністерства аграрної політики України про стягнення бюджетної позички за договором про надання Міністерством фінансів України бюджетної позички Державному комітету України по харчовій промисловості для оплати м'яса, що використовується для вироб-

ництва хлібопекарських дріжджів, зазначила, що цей договір між двома суб'єктами владних повноважень — Міністерством фінансів України та Державним комітетом України по харчовій промисловості — укладено на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 року № 148 «Про фінансування витрат Державного комітету України по харчовій промисловості, пов'язаних з виробництвом хлібопекарських дріжджів». Цю постанову уряду прийнято для вирішення суспільних (загальнодержавних) потреб та забезпечення населення хлібобулочними виробами. Тому спір, який виник з приводу виконання цього договору, належить до компетенції адміністративних судів [65].

Вважаємо, що вказаною позицією суд вилучив з адміністративного договору таку ознаку, як волевиявлення сторін, оскільки, як зазначав І. А. Самсін, це волевиявлення уже нормативно визначене. Але в такому разі, на наш погляд, немає необхідності укладати договір, оскільки він втрачає свою сутність, відповідно до якої сторони повинні домовлятися на добровільних, договірних засадах. Разом із тим, суд зазначеним рішенням до адміністративних договорів відніс договір на виконання рішення суб'єкта владних повноважень, прийнятого для вирішення суспільних потреб. Хоча, на нашу думку, це помилка не лише суду, а й сторін так званого адміністративного договору, оскільки це є акт примусу, який має оформлятися відповідним рішенням (розпорядженням), але у жодному разі не договором. Тому таке вирішення зазначених питань лише за формою є договором, а за своїм змістом та суті є владним управлінським рішенням, оскільки не містить ознак взаємного волевиявлення двох і більше сторін. В основу будь-якого договору має бути покладено згоду сторін, тобто збіг їхньої волі, яка спрямована на досягнення відповідного, спільно бажаного сторонами результату. Воля повинна бути не лише спільною, а й погодженою. Тільки така воля утворює договір [236, с. 397].

Досліджуючи адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання, Ж. Завальна зазначила, що у відносинах щодо застосування заходів адміністративного примусу відсутні критерії можливості їх договірного регулювання. У них неможливе добровільне волевиявлення на узгодження волі, оскільки заходи адміністративного примусу застосовуються на стадії, коли відсутнє добровільне виконання покладених обов'язків, і для їх здійснення необхідна сила влади (державної,

корпоративної), тобто воля на побудову відносин у добровільному порядку відсутня із самого початку відносин [150, с. 48].

Практика ВСУ щодо встановлення юрисдикції таких спорів є неоднозначною. Наприклад, ВСУ постановляв, що за правилами адміністративного судочинства належить розглядати такі вимоги:

- 1) про визнання недійсним рішення ради та зобов'язання укласти з позивачем договір купівлі-продажу земельної ділянки та договір оренди земельної ділянки [70];
- 2) про визнання недійсним рішень Фонду державного майна України та договорів купівлі-продажу пакетів акцій відкритого акціонерного товариства [66];
- 3) про визнання недійсним договору про передачу в оренду приміщень гуртожитку [69];
- 4) про зобов'язання продовжити дію договору оренди, визнання права на приватизацію та спонукання здійснити приватизацію [68].

Поряд із такими висновками ВСУ розглянув за правилами господарського судочинства (або постановив, що справу слід розглядати в господарському судочинстві) справи з такими вимогами:

- 1) про визнання відсутності права на розірвання договору в односторонньому порядку [71];
- 2) про визнання договору оренди земельної ділянки недійсним та вилучення її з чужого незаконного володіння [72];
- 3) про визнання недійсним договорів купівлі-продажу землі між державною адміністрацією та фермерським господарством [67];
- 4) про спонукання до укладення договору оренди цілісного майнового комплексу комунального підприємства [74];
- 5) про розірвання договору купівлі-продажу державного майна та повернення майна [73].

Ретельне вивчення та аналіз зазначених судових рішень свідчить про те, що однакові за своїм змістом або подібні за вимогами, способами відновлення порушеного права справи суди досі відносять до різних судових юрисдикцій. Це вказує на неоднозначне розкриття касаційними судами поняття адміністративного договору, що ускладнює проблему розмежування судових юрисдикцій та не дає відповіді на поставлені питання в судах нижчих інстанцій і в суспільстві взагалі. Тільки ґрунтовне наукове вивчення цієї проблеми із подальшим законодавчим за-

кріпленням отриманих результатів може усунути ці недоліки судочинства.

Судова палата в адміністративних справах ВСУ в одному із своїх рішень зазначила, що договір, укладений суб'єктом владних повноважень на реалізацію своєї компетенції у сфері управління, проте на підставі вільного волевиявлення, на засадах рівності сторін, відповідно до норм цивільного законодавства, є цивільним, а не адміністративним, оскільки за змістом цього договору відсутні відносини влади і підпорядкування [67].

Цим висновком суд відкинув обов'язкову ознаку адміністративного договору — укладення договору суб'єктом владних повноважень на реалізацію своєї компетенції у сфері управління, надавши перевагу іншим ознакам, які суд вважає належними лише цивільним договорам, зокрема вільному волевиявленню сторін, засадам рівності сторін. Наголосимо, що з таким висновком не можна погодитися, оскільки поняття адміністративного договору має визначатися за основними ознаками, серед яких — укладення договору суб'єктом владних повноважень на реалізацію своїх функцій і повноважень у сфері управління. На наш погляд, це є основним при визначенні поняття адміністративного договору, що ж стосується інших, то вони є похідними і не повинні змінювати спрямованість та природу адміністративного договору.

Хоча в порядку надання методичної допомоги ВСУ в інформаційному листі від 26 грудня 2005 р. № 3.2.-2005 роз'яснив, що якщо суб'єкти владних повноважень, хоча б і на реалізацію своїх повноважень, вільно укладають договір відповідно до норм ЦК України, під час його укладання сторони вільно домовляються про зміст та обсяг прав і обов'язків за договором, можуть відмовитись від його укладання, то такий договір може бути цивільним (господарським), але не адміністративним, оскільки в змісті цього договору відсутні відносини влади і підпорядкування, що є обов'язковим для адміністративного договору, кожен суб'єкт такого договору виступає як рівний один до одного [48].

На підставі наведеного можна дійти висновку, що судова практика з визначення поняття адміністративного договору не є усталеною.

На нашу думку, в основу визначення поняття адміністративного договору має бути покладено його законодавчу дефініцію. На наше переконання, адміністративний договір — це лише різновид публічних договорів, якщо за основу брати сферу їх виникнення. Вважаємо, що публічним договором є той, що

укладено у сфері публічних відносин з метою забезпечення як суспільних, так і індивідуальних потреб. Керуючись тлумаченням публічного договору, можна визначати адміністративний договір, але в розумінні КАС, як зазначалося, за суб'єктним та предметним складами цього договору.

Р. О. Куйбіда пропонує обрати інший спосіб вирішення проблеми — скористатися французьким варіантом, за яким майже всі договори, що укладаються органами публічної адміністрації в процесі її функціонування, із незначними винятками, вважаються адміністративними. Найбільш поширеними адміністративними договорами у Франції є договори про державні закупівлі. Від цивільних (комерційних) договорів їх відрізняють особлива конкурсна процедура обрання контрагента — немає вільного вибору на власний розсуд, а також спрямованість на задоволення публічних, а не особистих (комерційних) інтересів. Ці критерії можуть бути підказкою і для нашого законодавця [175].

Центр політико-правових реформ зазначає, що для визначення адміністративного договору необхідно враховувати необхідні та додаткові ознаки.

До необхідних ознак належать такі:

1) обов'язковою стороною у договорі є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією принаймні однією з них владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

До додаткових ознак належать такі:

1) суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє для задоволення не особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а публічних інтересів (потреб);

2) суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору зв'язаний вимогами (процедурами, обмеженнями тощо), визначеними законодавством, як у виборі контрагента, так і в установленні суттєвих умов договору;

3) суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї адміністративної правосуб'єктності, а не цивільної;

4) суб'єкт владних повноважень зазвичай укладає договір на підставі рішення, прийнятого на виконання владного управлінського повноваження;

5) договір може містити умови, які не властиві цивільним договорам і спрямовані на краще забезпечення публічного інтересу.

Аналіз викладеного дає підстави дійти висновку, що сьогодні визначення поняття адміністративного договору неможливе без втручання аналітичного та наукового підходу. Важливо, щоб після визначення цього поняття його було закріплено на законодавчому рівні.

На наш погляд, у майбутньому з метою визначення поняття адміністративного договору слід виходити з поділу договорів на публічні і приватні та розробити наукове визначення публічного договору. Адміністративний договір має бути різновидом публічного, а підрізновидом адміністративного договору буде адміністративний договір у розумінні КАС.

Отже, публічним договором є добровільна, взаємна угода, укладена у сфері публічних правовідносин з метою вирішення публічних або приватних інтересів. Стороною в публічному договорі не обов'язково повинен бути орган державної влади, оскільки до таких договорів можуть належати договори між політичними партіями про створення блоків, договори між профспілковими організаціями і спілками підприємців про забезпечення охорони праці на підприємствах тощо. До публічних договорів належать ті, в яких стороною є орган влади.

Адміністративним договором, вважаємо, є різновид публічного договору, який стосується добровільного волевиявлення сторін, однією з яких є орган влади або суб'єкт, якому делеговані владні управлінські функції, та укладається з метою реалізації цими суб'єктами владних управлінських функцій без застосування примусу до виконання зобов'язань іншою стороною.

Разом із цим, виділяємо поняття адміністративного договору в розумінні КАС, тобто виходячи з тієї його дефініції, що закріплена в цьому Кодексі. За змістом п. 14 ст. 3 КАС, адміністративний договір — це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Отже, адміністративним договором у розумінні КАС як різновидом публічного договору є добровільна угода двох і більше сторін, одна з яких є суб'єктом владних повноважень, за якою з метою реалізації владних управлінських функцій цього суб'єкта владних повноважень останній передає іншій стороні (суб'єкту владних повноважень або приватній особі) свої права та обов'язки.

Керуючись законодавчим визначенням адміністративного договору, можна виокремити такі його ознаки:

1) суб'єктна, яка передбачає, що обов'язковою стороною у такому договорі є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною (сторонами) можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) предметна, за якої змістом (предметом) цього договору є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [120].

Отже, беручи до уваги наведені позиції та аналіз процесуального законодавства, вважаємо, що за адміністративним договором суб'єкт владних повноважень свої права та обов'язки повинен передати іншій стороні в договорі. Саме такою позицією мають керуватися суди під час визначення судової юрисдикції спору щодо укладання, виконання та розірвання адміністративного договору. На наше переконання, підхід, який склався у судовій практиці щодо визначення поняття адміністративного договору, розширює компетенцію адміністративних судів під час розв'язання спорів щодо адміністративних договорів, які в розумінні КАС не є такими. У підсумку викладеного слід наголосити, що на законодавчому рівні необхідно встановити, що всі публічні договори, точніше спори щодо таких договорів, належать до юрисдикції адміністративних судів. Науковці мають дати чітке визначення поняття публічного договору, після чого цьому поняттю Верховною Радою України має бути надано сили, тобто наука і законодавець повинні розв'язувати цю проблему спільно. Вирішення цієї проблеми стане однією із запорук визначення компетенції адміністративних судів і, відповідно, забезпечення належного судового захисту в адміністративному судочинстві під час розв'язання спорів, які впливають із правовідносин щодо укладання, виконання та розірвання адміністративних договорів.

2.3.4. Визначення та поняття виборчого спору

Існує ще одна група правовідносин, спори в яких за спеціальними критеріями належать до юрисдикції адміністративних судів. Це спори щодо правовідносин у виборчому процесі чи процесі референдуму.

Належність спору до адміністративної юрисдикції може бути встановлена законодавством незалежно від сторін, які беруть у ньому участь, та спірних правовідносин. Такими спорами є ті, що стосуються правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, на які відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС поширюється компетенція адміністративних судів. Згідно

зі ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Основною ознакою демократії є вибори державних органів влади та органів місцевого самоврядування народом, який через ці органи здійснює владу безпосередньо. Саме вирішення конфліктів у виборах та референдумах, які підлягають розгляду в судах, законодавець відніс до компетенції адміністративних судів, чим довірив їм здійснювати судовий контроль у цій сфері правовідносин та поклав на ці суди відповідальність за дотримання і збереження в Україні фундаментальних прав та гарантій громадян брати участь у виборах та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування.

У зв'язку із швидкоплинністю виборчого процесу та процесу референдуму законодавець передбачив особливості судового розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з цими процесами, у статтях 172—179 КАС. Ці норми регламентують судову процедуру розгляду зазначених спорів і є спеціальними порівняно з іншими нормами КАС, тому застосовуються в першу чергу та мають пріоритет над іншими процесуальними нормами цього Кодексу. Якщо відсутні спеціальні норми, які регулюють судову процедуру розгляду виборчих спорів, застосовуються загальні норми КАС.

У цьому разі належність спору до адміністративної юрисдикції визначено законодавчо, і це залежить не від його суб'єктного складу, тобто не від того, чи є суб'єкт владних повноважень стороною у спорі, та не від предмета спору та його ознаки як публічно-правового, а, насамперед, від періоду виникнення спору, зокрема його виникнення на етапі виборчого процесу чи в період процесу референдуму. Це є обов'язковою умовою при встановленні належності таких спорів до компетенції адміністративних судів, як і те, щоб ці спори випливали з правовідносин, пов'язаних з виборами чи референдумом (похідна умова).

Законами України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 7 липня 2005 р. № 2777-IV (далі — Закон про парламентські вибори) [9] та від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (із змінами, внесеними згідно з КАС, від 6 липня 2005 р. № 2747-IV та Законом від 21 грудня 2005 р. № 3253-IV) (далі — Закон про місцеві вибори) [8] від 18 березня 2004 р. № 1630-IV «Про вибори Президента України» (далі — Закон про вибори Президента України) [10] визначено поняття виборчого процесу та його етапи. Тому

всі спори, які виникають у цьому процесі та стосуються його, належать до спорів адміністративної юрисдикції. Однак і при визначенні їх юрисдикції є певні проблеми, які можливо вирішити шляхом тлумачення норм права та науковим підходом.

Наголошуємо, що особливістю цієї категорії справ є те, що стороною у такому спорі не завжди є суб'єкт владних повноважень. Зокрема, це можуть бути спори між партіями, кандидатами в депутати та інші. Тому в цій категорії справ іноді відсутні основна ознака спору адміністративної юрисдикції — наявність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, а також предмет спору, який має публічний характер (він може бути приватноправовим). Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 176 КАС позовною вимогою у виборчому спорі може бути вимога про спростування опублікованих неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата. Хоча спростування неправдивої інформації (відомостей), тобто предмет спору, за межами виборчого процесу є цивільним і розглядається в порядку цивільного або господарського судочинства. Отже, наголошуємо, що при визначенні належності виборчого спору до певної судової юрисдикції слід обов'язково зважати на таке: спір має бути у виборчому процесі або процесі референдуму та впливати з правовідносин щодо цих виборів або референдуму.

З огляду на наведене та з метою виокремлення виборчих справ і встановлення належності таких спорів передусім необхідно дати визначення поняттям «виборчий процес» та «процес референдуму». Слід зазначити, що у КАС відсутнє визначення цих понять.

Із цього приводу Пленум ВАСУ у пункті 2 постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» (далі — Постанова від 2 квітня 2007 р. № 2) дав такі роз'яснення: «Поняття виборчого процесу або процесу референдуму Кодексом адміністративного судочинства України не визначено, а тому судам слід звертатися до законів України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 р. № 1630-IV, «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 7 липня 2005 року № 2777-IV, «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV (із змінами, внесе-

ними згідно з КАС від 6 липня 2005 р. № 2747-IV та Законом від 21 грудня 2005 р. № 3253-IV), «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-XII (із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 19 червня 1992 року № 2481-XII, від 11 липня 2001 року № 2628-III) та інших нормативно-правових актів, якими визначено етапи (початок, проходження та закінчення) виборчого процесу та процесу референдуму» [63].

Аналіз положень зазначених законів свідчить про те, що законодавець не в кожному з них розкрив поняття виборчого процесу референдуму. Однак у деяких законах про це особливо наголошено, тобто витлумачено ці поняття на законодавчому рівні. Так, відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону про вибори Президента України виборчий процес — це здійснення суб'єктами, визначеними ст. 12 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом.

Власне, поняття виборчих процедур законодавець також не розкрив, але на законодавчому рівні визначив етапи виборчого процесу. Так, зокрема, за ч. 4 ст. 11 Закону про вибори Президента України виборчий процес має такі етапи:

- 1) утворення територіальних виборчих округів;
- 2) утворення виборчих дільниць;
- 3) утворення окружних та дільничних виборчих комісій;
- 4) формування списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 5) висування та реєстрація кандидатів;
- 6) проведення передвиборної агітації;
- 7) голосування у день виборів Президента України;
- 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів Президента України.

Згідно з ч. 5 цієї статті у разі необхідності виборчий процес може охоплювати також такі етапи:

- 1) повторне голосування;
- 2) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків повторного голосування та результатів виборів Президента України.

За приписами ч. 7 наведеної статті виборчий процес завершується офіційним оприлюдненням Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України або офіційною публікацією подання Центральної виборчої комісії до Верховної Ради України щодо призначення повторних виборів Президента України [10].

Водночас, щодо виборів народних депутатів України, то відповідно до ч. 5 ст. 11 Закону про парламентські вибори вибор-

чий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів. Тобто у цих виборах виборчий процес закінчується через певний строк після офіційного оприлюднення результатів виборів [9].

Процес виборів до органів місцевого самоврядування згідно з ч. 4 ст. 11 Закону про місцеві вибори завершується офіційним оприлюдненням результатів місцевих виборів, яким відповідно до ч. 1 ст. 76 цього Закону є офіційне оприлюднення територіальною виборчою комісією результатів місцевих виборів депутатів у місцевих друкованих засобах масової інформації.

Отже, визначено етапи виборчого процесу та його завершення. Щодо початку виборчого процесу, то за ч. 3 ст. 17 Закону про вибори Президента України виборчий процес чергових виборів Президента України розпочинається за дев'яносто днів до дня виборів. Початок чергових виборів народних депутатів України відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону про парламентські вибори розпочинається за 90 днів (у чинній редакції) до дня голосування. Частиною 4 цієї статті визначено, що виборчий процес позачергових виборів депутатів починається з дня, наступного після опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Попри чітке, на наш погляд, урегулювання визначення початку та закінчення виборчого процесу Законом про парламентські вибори, на практиці іноді виникають певні складнощі з цього приводу.

Наприклад, виборчий процес виборів народних депутатів України 2007 року починався тричі. Перший — 2 квітня 2007 р. — в день припинення Указом Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів до Верховної Ради України на 27 травня 2007 р. Цей Указ був визнаний таким, що втратив чинність згідно з Указом Президента України від 26 квітня 2007 р. № 355/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». Цим же Указом позачергові вибори народних депутатів України були призначені на 24 червня 2007 р. Отже, виходячи з положень ст. 16 Закону про парламентські вибори другий виборчий процес позачергових виборів почався з 26 квітня 2007 р. Згідно з указами Президента України від 25 травня 2007 р. № 476/2007, від 31 травня 2007 р. № 480/2007 та від 1 червня 2007 р. № 482 дія статті другої Указу Президента Украї-

ни від 26 квітня 2007 р. № 355/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання зупинялась на 29, 30, 31 травня та 1 червня 2007 р. Ці укази про зупинення Президент України приймав для того, щоб надати можливість Верховній Раді України прийняти відповідні закони щодо проведення парламентських виборів. Таким зупиненням окремих положень цього Указу виборчий процес не зупинявся. Хоча Президент України Указом від 5 червня 2007 р. № 496/2007 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» серед низки своїх указів визнав таким, що втратив чинність, Указ від 26 квітня 2007 р. № 355/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів», чим фактично перервав виборчий процес виборів народних депутатів України, які мали відбутися 24 червня 2007 р.

Третій виборчий процес цих виборів, які були призначені Указом Президента України від 5 червня 2007 р. № 497/2007 «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» на 30 вересня 2007 р., розпочався 2 серпня 2007 р. В кожному з цих виборчих процесів адміністративними судами розглядалися виборчі справи за особливостями розгляду цих спорів. Хоча у зв'язку зі швидким прийняттям Президентом України зазначених указів установити початок виборчого процесу було складно.

Аналіз наведених норм дає можливість розкрити поняття виборчого процесу — це здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений термін та закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення.

Отже, для встановлення належності спору, що впливає з виборчого процесу, насамперед слід визначити початок та закінчення цього процесу, для чого необхідно ретельно дослідити законодавчі норми, що регламентують цю процедуру. Тобто всі спори, які виникли за межами виборчого процесу, не належать до законодавчо визначеної адміністративної юрисдикції, їх розмежування проводиться в загальному порядку. Можливо, серед них і є спори адміністративної юрисдикції (залежно від інших

ознак визначення адміністративного спору), але вони не можуть розглядатися в адміністративному судочинстві з особливостями, передбаченими для розгляду виборчих спорів.

Із цього приводу Пленум ВАСУ в абз. 4 п. 2 Постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 дав таке роз'яснення: «Спори, зокрема, 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 проводяться в загальному порядку» [63].

Наведений порядок початку та закінчення виборчих процесів є вичерпним та іншому тлумаченню не підлягає. Тому, на наш погляд, судова практика щодо розгляду справ у спорах про оскарження актів, якими призначено вибори, за особливостями розгляду виборчих спорів є помилковою. Також суди допускають помилки у визначенні належності спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, після закінчення таких процесів. Наприклад, суди розглядають за особливостями спорів у виборчому процесі спори про оскарження перших рішень новообраних рад.

На наш погляд, помилковою є позиція деяких правників про належність спорів щодо обрання голів районних, обласних рад до виборчого процесу. Згідно зі ст. 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради. Голова ради здійснює свої повноваження до припинення ним повноважень депутата ради відповідного скликання, крім випадків, передбачених частинами 4 та 5 цієї статті. Голова ради вважається звільненим із посади з дня припинення ним депутатських повноважень або повноважень голови. Тобто в цьому разі відбувається внутрішнє формування керівних органів ради, що перебуває за межами виборчого процесу. Стосовно спорів про припинення повноважень депутатів різних рівнів, то вони також перебувають за межами виборчого процесу та стосуються виконання цими депутатами своїх функцій та обов'язків. Для припинення повноважень депутатів різних рівнів визначено окрему процедуру, яка жодним чином не пов'язана з виборами (виборчим процесом). Тому спори з цих правовідносин не можуть розглядатися за особливостями

ми розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Однак для того, щоб визначити, чи спір впливає з виборчого процесу та чи належить його розглядати за особливостями, передбаченими статтями 172—179 КАС, недостатньо таких чинників, як визначення поняття самого виборчого процесу та виникнення спору із цього процесу, оскільки законодавець не кожному дав право на звернення до суду щодо розв'язання спору, який впливає з виборчого процесу, та не встановив, що кожен спір, який впливає з виборчого процесу, може належати до адміністративної юрисдикції та бути розглянутий за особливостями, передбаченими вищезазначеними процесуальними нормами. Крім того, законодавець передбачив перелік суб'єктів оскарження (відповідачів), які можуть бути відповідачами у таких спорах.

Процес референдуму в законодавстві чітко не визначено, на відміну від виборчого процесу. Однак аналіз та узагальнення судової практики дали можливість вийти з цієї ситуації під час розгляду спорів щодо референдуму. Із цього приводу Пленум ВАСУ в абз. 5 п. 2 Постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 дав таке роз'яснення: «Разом з тим необхідно звернути увагу судів на те, що згідно зі ст. 72 Конституції України всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, а згідно зі ст. 21 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», п. 3 ч. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим, прийнятої Законом України від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», п. 3 ч. 2 ст. 9 Закону України від 10 лютого 1998 р. № 90/98-ВР «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» рішення про проведення місцевих референдумів приймаються відповідною місцевою радою, Верховною Радою АРК. Прийняття такого рішення передусім певна процедура, визначена Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», через яку реалізується право вимоги проведення референдуму. Тому суди повинні враховувати, що всі спори щодо правовідносин, пов'язаних з реалізацією права вимоги щодо проведення та призначення референдуму, також повинні розглядатися за особливостями, визначеними КАС для розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму» [63].

Тобто, на нашу думку, передумовами для виборчої справи чи справи щодо референдуму мають бути виникнення спору у пе-

ріод виборчого процесу чи процесу референдуму. Однак, як наголошувалося вище, цього недостатньо для визначення належності виборчої справи чи справи щодо референдуму, оскільки не кожен може бути суб'єктом звернення у такій справі. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 172 КАС право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Згідно з ч. 1 ст. 174 цього Кодексу право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Відповідно до ч. 1 ст. 175 цього Кодексу право оскаржувати дії чи бездіяльність кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори чи референдум, мають кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Особливості вирішення у справах, пов'язаних з виборами Президента України, регламентовано частинами 1, 2, 3 ст. 176 КАС, якими право на звернення до суду визначено таким чином:

1) виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу, виборець, законні права або охоронювані законом інтереси яких порушено, мають право оскаржувати рішення чи дії об'єднання громадян, виборчого блоку, його посадової особи чи повноважного представника, які стосуються виборчого процесу, крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої організаційної діяльності або його виключної компетенції;

2) кандидат на пост Президента України, партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу чи окружна виборча комісія мають

право оскаржувати до суду дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують встановлений законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації, зокрема щодо вимоги спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата;

3) кандидат на пост Президента України, партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу мають право оскаржувати дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їх прав або виборчих прав громадян. Виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують його виборчі права [2].

Особливе місце в цьому переліку має виборець як суб'єкт виборчого процесу, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 172, ч. 2 ст. 174, ч. 2 ст. 175 КАС виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити вищезазначені рішення, дії та бездіяльність вищезазначених осіб, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто. Водночас, за приписами частини першої статті 173 цього Кодексу право звернутися з адміністративним позовом про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, має кожен, хто має право голосу на відповідних виборах чи референдумі.

На наш погляд, суб'єкти виборчого процесу за приписами ч. 1 ст. 172 КАС та інші особи, перелічені в ч. 1 ст. 174 та ч. 1 ст. 175 КАС, а також виборці у випадках, передбачених ст. 173 КАС (спори щодо уточнення списків виборців), мають право на звернення до суду в порядку, визначеному для розгляду виборчих спорів, незалежно від того, чи порушені їхні права та інтереси суб'єктом оскарження.

Зрозуміло, що у таких справах судам не слід перевіряти, чи порушено право та інтерес таких позивачів. Тобто це свідчить про своєрідну особливість виборчого спору щодо визначення позивача в такій справі. Вважаємо, що цим руйнується фундаментальна ознака позивача — порушення його права чи інтересу, але так передбачив законодавець. Хоча в результаті всі

суб'єкти виборчого процесу мають одну мету — проведення виборів без порушень виборчого законодавства.

Отже, можна припустити, що заінтересованість позивача у виборчій справі полягає в дотриманні законності під час виборчого процесу, але під час звернення до суду він не повинен зазначати, у чому полягає його інтерес та порушення його прав у виборчій справі. За таких обставин доходимо висновку, що суб'єкт виборчого процесу має право оскаржити в судовому порядку рішення, дії чи бездіяльність названих суб'єктів оскарження незалежно від того, чи порушуються його права цими рішенням, дією чи бездіяльністю. Тому суд не може відмовити у відкритті провадження в такій справі з підстав звернення не належного позивача, якщо позов подано одним із названих суб'єктів виборчого процесу.

Зауважимо, що законодавець, надавши можливість суб'єктам виборчого процесу звертатися до суду незалежно від того, чи порушенням виборчого законодавства порушено їхні права та інтереси, встановив, на наш погляд, для цих суб'єктів фундаментальне право — контролювати дотримання виборчого законодавства всіма суб'єктами у виборчому процесі, і цей контроль вони зможуть реалізувати через звернення до суду та в судовому порядку виявляти порушення виборчого законодавства з метою забезпечення законності всіма суб'єктами виборчого процесу. Це є одним із найважливіших досягнень у розвитку демократії в Україні та дотримання конституційної гарантії на судовий захист з метою забезпечення законності під час виборчого процесу. Зазначеними положеннями КАС таке право на безперешкодне звернення до суду поставлено на один рівень із найвищими цінностями та правами людини. Однак це стосується лише названих вище позивачів та за правилами адміністративного судочинства має місце тільки у виборчих справах чи справах щодо референдуму.

Отже, на зазначені виборчі справи за зверненням таких суб'єктів не поширюються положення ч. 1 ст. 6 КАС, відповідно до якої кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи чи інтереси. А відтак, у такій справі позивач не повинен доводити, що оскаржуваними рішенням, дією чи бездіяльністю відповідач порушив його права та інтереси, оскільки достатньо лише встановити, що відпо-

відач порушує виборче законодавство, та зобов'язати його припинити це порушення.

Такі процесуальні нововведення передбачив та дав їм оцінку науковець М. В. Жушман у праці «Судовий розгляд справ, що виникають з законодавства про вибори». На його думку, поняття заінтересованості як передумови права на пред'явлення позову має пов'язуватися з легітимацією позивача як такого. Зрозуміло, що в цьому разі така заінтересованість має практичне значення не в усіх справах, а тільки в разі захисту «чужого» права, наприклад, якщо особою подано скаргу щодо неправильності в списках виборців або списках громадян, які мають право брати участь у референдумі, щодо неправильностей, які стосуються іншої особи, тощо. За такої ситуації, крім застосування загальних правил порушення цивільних справ, слід запроваджувати також спеціальні правила, які передбачають вичерпний перелік осіб, уповноважених порушувати цивільну справу. Таким чином, якщо, за загальним правилом, юридична заінтересованість позивача презюмується і не підлягає встановленню при прийнятті заяви, то в інших випадках, як-от у виборчих справах, вона встановленню підлягає. Іншими словами, якщо заява про захист виборчого права подається особою, яка не має юридичної заінтересованості, то суддя повинен відмовити в прийнятті такої заяви (скарги) [149, с. 180].

Такий підхід сьогодні поширюється на виборців як суб'єктів виборчого процесу, оскільки, як ми зауважували, відповідно до ч. 2 ст. 172, ч. 2 ст. 174, ч. 2 ст. 175 КАС виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити зазначені рішення, дії та бездіяльність названих осіб, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто. Тобто за положеннями адміністративного судочинства виборець може звернутися до суду лише за наявності юридичної заінтересованості, яка полягає у відновленні його виборчих прав чи інтересів, але, на нашу думку, не всіх виборчих прав та інтересів, а лише щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму особисто.

Таке законодавче врегулювання ставить у нерівне становище виборця як суб'єкта виборчого процесу чи процесу референдуму з іншими суб'єктами виборчого процесу чи процесу референдуму в частині можливості звернення до суду у виборчій справі. Правовий аналіз зазначених норм свідчить, що можли-

вості звернення до суду у виборця істотно обмежені порівняно з іншими суб'єктами виборчого процесу.

Тобто в цих випадках виборець як позивач у виборчій справі повинен ще до відкриття провадження у справі в позовній заяві зазначити, у чому полягає порушення оскаржуваними рішенням, дією чи бездіяльністю його виборчих прав та інтересів щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму.

Аналіз викладеного свідчить, що в окремих категоріях виборчих справ позивачами є особи, які мають право на безперешкодне звернення до суду незалежно від заінтересованості як передумови права на пред'явлення позову. Ці позивачі мають право на звернення до суду не лише у спеціально передбачених законодавством випадках (наприклад, як виборці у разі захисту «чужого» права, у разі подання особою позову стосовно неправильностей у списках виборців або списках громадян, які мають право брати участь у референдумі, щодо неправильностей, які стосуються іншої особи), а й у прямо не визначених законодавством випадках [149, с. 180]. Проте перелік таких позивачів обмежений. Крім того, у справах, позивачами в яких є саме такі особи, не перевіряється і не встановлюється, чи спірними правовідносинами порушено їхні права та інтереси. Вважаємо цю категорію позивачів у судочинстві новою, оскільки вони мають право на звернення до суду у виборчій справі незалежно від того, що оскаржуваними рішенням, дією чи бездіяльністю порушуються їхні права. Тобто в таких випадках суд не може відмовити в позові з підстав непорушення прав позивача.

Наведені процесуальні норми вказують на те, що у виборчій справі не лише обмежено перелік осіб, які можуть бути позивачами, а й обмежено перелік відповідачів, на що також слід звертати увагу під час визначення виборчої справи.

Пленум ВАСУ в п. 3 постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 дав таке роз'яснення: «Визначаючи спір щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму за суб'єктним складом (сторонами), судам необхідно керуватися тим, хто є позивачем у справі (суб'єкт виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму) та хто є відповідачем у справі, оскільки не кожна особа може бути стороною у такому спорі.

Загальне право на подання позову в спорі, пов'язаному з виборчим процесом чи процесом референдуму, належить суб'єктам виборчого процесу, а також ініціативній групі референдуму, іншим суб'єктам ініціювання референдуму, як це передбачено

ч. 1 ст. 172 КАС. Ця норма є бланкетною, вона відсилає до нормативно-правових актів, якими регулюється виборчий процес чи процес референдуму та які визначають коло суб'єктів виборчого процесу чи процесу референдуму.

Відповідно до ч. 2 ст. 172 КАС виборці мають таке право лише в разі порушення їх виборчих прав чи інтересів у цих процесах особисто, крім випадків, визначених ст. 173 цього Кодексу, за якою виборець може звернутися до суду про включення або виключення зі списку виборців не лише себе особисто, а й інших осіб.

Разом із тим, судам необхідно мати на увазі, що суб'єкти виборчих процесів чи процесів референдумів мають право на звернення до суду щодо вирішення зазначених спорів лише в тому виборчому процесі або процесі референдуму, в якому вони набули свого статусу суб'єкта виборчого процесу чи процесу референдуму.

Крім того, судам слід урахувати, що в зазначеному порядку звернутися до суду мають право особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у виборчому процесі чи процесі референдуму або набути статусу суб'єкта виборчого процесу чи процесу референдуму в разі відмови в цьому виборчими комісіями чи комісіями з референдуму або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Якщо така відмова не оскаржена або визнана законною, то ці особи не мають права оскаржувати подальші рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій чи комісій з референдуму або органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у виборчому процесі чи процесі референдуму як суб'єкти відповідного процесу та не мають права в подальшому на подання позову в зазначеному порядку» [63].

Таким чином, судова практика, з метою забезпечення конституційної гарантії на судовий захист, визначає широке коло осіб, які мають право на звернення до суду, що, на наш погляд, є правильним та відповідає міжнародним стандартам забезпечення належного судового контролю виборчого процесу та процесу референдуму.

На підтвердження цієї практики (позиції) Пленумом ВАСУ в п. 1 зазначеної вище постанови дано роз'яснення: «Звернути увагу адміністративних судів на те, що згідно зі ст. 5 КАС адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

З огляду на цю норму адміністративні суди під час вчинення будь-яких процесуальних дій у процесі розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, повинні керуватися лише тими правилами та приписами, які передбачені в ст. 5 КАС, незалежно від можливої наявності інших нормативно-правових актів, зокрема законів, які визначають засади, порядок та організацію проведення виборів та в яких можуть бути окремі положення щодо вчинення процесуальних дій судами.

Винятком із цього правила можуть бути особливості, передбачені матеріальними і процедурними нормами зазначених законів, з яких випливає право особи на звернення до суду у виборчому процесі чи процесі референдуму або можливість особи бути відповідачем у таких спорах» [63].

Пленум ВАСУ дав такі роз'яснення з метою захисту фундаментального права на звернення до суду за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС, у випадках, коли таке звернення передбачено іншими нормативно-правовими актами.

Наприклад, зі змісту ст. 76 Закону про парламентські вибори випливає, що громадські організації, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, зареєстровані у встановленому законом порядку не менш як за два роки до дня виборів, мають право за дозволом ЦВК мати офіційних спостерігачів, які ведуть спостереження за перебігом виборчого процесу, в тому числі за голосуванням, підрахунком голосів і встановленням підсумків голосування на будь-якій виборчій дільниці та в територіальному виборчому окрузі. Відповідно до ч. 3 цієї статті громадська організація має право оскаржити до суду рішення про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів. Разом із цим, за ч. 14 цієї статті в разі грубого або систематичного порушення офіційним спостерігачем від громадської організації вимог ч. 12 цієї статті дільнична виборча комісія своїм рішенням може позбавити його права бути присутнім на своєму засіданні. Таке рішення може бути оскаржено офіційним спостерігачем від громадської організації до виборчої комісії вищого рівня або до суду в порядку, передбаченому цим Законом. Однак такі громадська організація та спостерігач не є суб'єктами виборчого процесу, тому за правилами адміністративного судочинства вони не мають права на звернення до суду за особливостями, передбаченими для розгляду виборчих спорів.

Ураховуючи конституційні гарантії на звернення до суду, передбачені статтями 8 та 55 Конституції України [1], а також

пряму вказівку у виборчому законодавстві на право звернення до суду, вважаємо, що вищенаведені роз'яснення Пленуму ВАСУ відповідають основним європейським стандартам реалізації права на судовий захист.

Незважаючи на більші можливості суб'єктів виборчого процесу (крім виборця) звернення до суду у виборчій справі законодавець шляхом прийняття останніх законів обмежив це фундаментальне право. Про це вказують норми Закону України від 21 серпня 2009 р. № 1616-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України», зокрема прийняття в новій редакції ст. 176 КАС. Як зазначалося, за приписами статей 172, 174, 175 КАС, які й залишилися для інших виборчих процесів та процесу референдуму, суб'єкти виборчого процесу мають безперешкодне право на звернення до суду. Стосовно ж нововведень до ст. 176 КАС, яка визначає особливості провадження у справах, пов'язаних із виборами Президента України, то право суб'єктів виборчого процесу на звернення до суду звужено. Так, відповідно до приписів ч. 1 цієї статті виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу, виборець, законні права або охоронювані законом інтереси яких порушено (тобто всі названі особи), мають право оскаржувати рішення чи дії об'єднання громадян, виборчого блоку, його посадової особи чи уповноваженого представника, які стосуються виборчого процесу, крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої організаційної діяльності або його виключної компетенції. Тобто, на відміну від інших виборчих процесів, у яких суб'єкт виборчого процесу має право на звернення до суду незалежно від порушення його прав та інтересів, у виборчому процесі виборів Президента України ці суб'єкти мають право на звернення до суду щодо зазначених у нормі випадків лише в разі порушення їх законних прав та охоронюваних законом інтересів. Отже, такими нормами суб'єктів виборчого процесу позбавлено повноважень здійснювати контроль за законністю проведення виборчого процесу та в разі виявлення порушень цього процесу звертатися до суду щодо їх припинення, якщо ці порушення не стосуються цих суб'єктів.

Також в адміністративному судочинстві є проблемні питання щодо визначення предмета оскарження у виборчій справі, чим зумовлюється віднесення справи до виборчої. Це важливо в правовому та практичному аспектах, оскільки від встановлен-

ня предмета спору у виборчій справі залежить обрання порядку її розгляду, в тому числі й визначення судової юрисдикції справи. Предмет виборчого спору, який підлягає вирішенню в суді, — це завжди спірне правовідношення, яке регулюється нормами виборчого законодавства. Предмет спору визначається в заяві, в якій заявник, звертаючись до суду, конкретизує, з приводу якого саме порушення виборчого права він просить суд розглянути його вимогу.

Ці проблеми дослідив науковець М. В. Жушман у праці «Судовий розгляд справ, що виникають з законодавства про вибори». Він зазначає, що у теорії цивільного процесуального права є два протилежних погляди щодо наслідків встановлення неправового характеру вимоги при вирішенні питання про прийняття заяви судом. Одні автори вважають, що правовий характер вимоги є обов'язковою передумовою права на пред'явлення позову. Інші ж переконані, що відмовити в прийнятті заяви можна лише в тому разі, коли судовий захист заявленої вимоги заборонений спеціальним законом. У всіх інших випадках провадження у справі повинно порушуватися, а суд, установивши в процесі розгляду справи по суті неправовий характер вимоги, має ухвалити рішення про відмову в задоволенні позову.

Судова практика з цього питання також суперечлива. На думку М. В. Жушмана, зазначену проблему слід ґрунтовно досліджувати із застосуванням нових підходів до її розв'язання, ніж ті, які є в науковій літературі. Науковець також зауважує, що конституційне розширення юрисдикції судів свідчить про проблематичність виокремлення такої передумови права на пред'явлення позову, як правовий характер вимоги. Концептуально він виходить з того, що право на звернення до суду як елемент права на судовий захист реалізується в рамках специфічних правових зв'язків заявника і суду, що має правозобов'язувальний характер. Крім того М. В. Жушман вважає, що у справах, які виникають з публічно-правових відносин, у тому числі у виборчих справах, з огляду на законодавче визначення кола суб'єктів, які мають право на пред'явлення позову, підвідомчості цих справ, незважаючи на необмеженість судової юрисдикції в принципі, правовий характер вимоги є передумовою права на пред'явлення позову [149].

Дійсно, в цьому питанні судова практика є суперечливою, але, на наш погляд, оскільки адміністративним судочинством та виборчим законодавством визначено спори, які можуть розглядатися за особливостями судового розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом, то виходячи з положень адміністра-

тивного судочинства, зокрема статті 108 КАС, правовий характер вимоги у цих справах обов'язково повинен бути зазначений у позовній заяві, оскільки від цього залежить не лише право на звернення до суду за цими особливостями, а й встановлення судової юрисдикції справи.

Отже, правильне визначення виборчої справи (спору) має важливе правове значення для відкриття провадження у справі та правильного розв'язання спору. Спеціаліст з конституційного права В. П. Іщенко розкриває його таким чином: «Виборчий спір — це розбіжності, пов'язані з порушенням виборчих прав громадян при проведенні виборів до державних та місцевих органів влади, а також при проведенні референдумів, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку» [160, с. 856]. На думку Ю. А. Попової, виборчий спір — це «правові конфлікти, які виникають між суб'єктами виборчих правовідносин у зв'язку з порушенням виборчих прав заявника і які підлягають розгляду в адміністративному або судовому порядку» [222, с. 247]. Важливо, що ці науковці у пропонуваному визначенні вказують не лише на судовий розгляд виборчих спорів, а й на адміністративний порядок їх розгляду. Необхідно нагадати, що за виборчим законодавством такі спори розглядають ще й виборчі комісії. Однак рішення цих комісій, у тому числі і з розв'язання виборчих конфліктів, можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства.

Слід також зауважити, що законодавець запроваджував пряму заборону щодо розгляду адміністративними судами спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Зокрема, Законом України від 21 серпня 2009 р. № 1616-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» внесено зміни до ст. 109 КАС України, ч. 1 якої доповнено пунктом четвертим, в якому зазначено, що суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, лише якщо: подана заява щодо протоколу територіальних (окружних) виборчих комісій про встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці [13]. Однак ці законодавчі нововведення КСУ Рішенням від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009 у справі № 1-50/2009 визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) [80].

Аналізуючи викладене та зважаючи на чинне законодавство, наукові погляди та судову практику, можна розкрити поняття

виборчого спору та його основні ознаки. По-перше, це виборчий конфлікт, який пов'язаний з порушенням виборчого законодавства та виник у виборчому процесі. Розв'язувати його можуть адміністративні суди або адміністративні органи (виборчі комісії), якщо немає заборони, а поставити питання про порушення справи у цьому конфлікті можуть лише суб'єкти, які мають на це право. Відповідальність у цьому спорі повинні нести суб'єкти, визначені законодавством. Отже, виборчий спір — це правовий конфлікт, який розв'язується в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборони, за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів та який виник під час виборчого процесу і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, які відповідно до законодавства можуть нести відповідальність за це порушення.

У КАС відсутні процесуальні норми, які б надавали суду можливість залишити позовну заяву без розгляду або відмовити у відкритті провадження у справі у зв'язку з відсутністю всіх названих ознак виборчого спору щодо розгляду його за особливостями, визначеними адміністративним судочинством для спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Однак комплексний аналіз цих процесуальних норм Кодексу свідчить, що позовна заява у виборчому спорі може бути повернута позивачеві за приписами ч. 3 ст. 108 КАС.

Із цього приводу Пленум ВАСУ у п. 7 постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 дав такі роз'яснення: «Суди зобов'язані виключити із практики випадки необґрунтованого повернення позовної заяви, залишення її без руху чи без розгляду та відмови у відкритті провадження у справі.

У випадку невідповідності поданої позовної заяви у спорі, пов'язаному з виборчим процесом чи процесом референдуму, формі та змісту, які передбачені статтями 105, 106 КАС України, така позовна заява в порядку ч. 1 ст. 108 КАС України залишається без руху, якщо не порушено строк звернення до суду або вона подана в межах строку, після закінчення якого не може бути вирішений такий спір.

Оскільки за правилами ч. 1 ст. 172 КАС право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, то в позовній заяві обов'язково повинен зазначатися юридичний ста-

тус позивача із зазначенням документа, який підтверджує цей статус. А якщо ні, то така позовна заява залишається без руху з наданням терміну для усунення недоліків.

Аналогічно повинні поступати суди у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, а також у справах щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партій (блоків), місцевих організацій партій (блоків), їхніх посадових осіб, уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу.

Що ж стосується виборця, то він, оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, у позовній заяві також повинен зазначати, яким чином таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто, крім спорів щодо уточнення списків виборців.

У випадку неусунення зазначених недоліків у встановлений судом строк такі позовні заяви за правилами п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС повертаються позивачеві.

Також суди мають право повертати позовні заяви зі спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, з інших підстав, перелічених у ч. 3 ст. 108 цього Кодексу.

Якщо на стадії судового розгляду буде встановлено, що позивач не наділений правом у зазначеному порядку оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій чи інших відповідачів, то в такому разі суди повинні відмовити в задоволенні позову.

За цими ж правилами повинні діяти суди стосовно справ, у яких позивачем є виборець, крім справ щодо уточнення списку виборців, якщо буде встановлено, що оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій не порушені особисто його виборчі права та інтереси.

Тобто, розглядаючи такі справи, суди повинні перевірити, чи має право позивач звертатися до суду з відповідними вимогами, і лише в разі встановлення такого права перевіряти право-

мірність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій» [63].

Системний аналіз поглядів науковців, норм адміністративного судочинства та виборчого законодавства доводить складність визначення компетенції адміністративних судів та розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму, яка передбачена п. 5 ч. 1 ст. 17 КАС. Зрозуміло, що слід шукати інших підходів для вирішення цих проблем як на науковому, так і на законодавчому рівні, з метою виокремлення ознак не лише виборчого спору, а й будь-якого спору адміністративної юрисдикції, що забезпечить усім громадянам України доступність до правосуддя.

2.4. Висновки до розділу 2

1. Судова компетенція є комплексним поняттям і визначає повноваження судів у різних вимірах: з погляду предмета судового розгляду та предмета судової діяльності, інстанційної побудови судової системи та її територіальності.

2. Розподіл компетенції між судами різної юрисдикції не порушує єдності судової системи та механізму здійснення правосуддя, що ґрунтуються на спільних джерелах правового регулювання, принципах, цілях, властивостях, закладених не тільки в самій природі процесуального права, а й у природі суду як органу, наділеного від імені держави функцією здійснення правосуддя.

3. Найбільш обґрунтованим до визначення судової компетенції є підхід, який передбачає застосування функціонального, предметного та територіального критеріїв. Функціональна юрисдикція характеризує обсяг повноважень судових органів з точки зору видів діяльності, тобто інстанційності; предметна юрисдикція — обсяг повноважень щодо відповідних правових об'єктів судового захисту; територіальна охоплює повноваження, визначені певною територією діяльності органів судової влади (судовим округом).

4. Методологічний підхід, який пропонується застосувати для розмежування судових юрисдикцій та визначення адміністративної юрисдикції, є багатоелементним. Сутність його полягає у виборі стратегії розмежування: 1) через прийняття відповідного нормативного акта (нормативних актів); 2) без додаткового урегулювання, лише шляхом теоретичного аналізу завдань різних видів судочинства, сутності та змісту відповідних процесуальних норм, роз'яснень вищих судів, застосування традицій-

них (розгляд спорів з яких видів правовідносин і з якими учасниками належить до компетенції того чи іншого суду) та особливих критеріїв розмежування судових юрисдикцій.

5. Специфіка публічно-правових спорів, розгляд яких належить до компетенції адміністративних судів, полягає в тому, що публічно-правові відносини припускають апріорі юридично нерівне положення сторін, одна з яких має владні повноваження, а інша є об'єктом публічно-владного впливу.

6. Позивачем в адміністративній справі можуть бути фізична або юридична особа, яка звертається за захистом своїх прав, свобод та інтересів, якщо вона вважає, що суб'єктом владних повноважень ці права, свободи та інтереси порушені, і сам суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позовну заяву до адміністративного суду. Таким чином, заперечується позиція, відповідно до якої можливість брати участь в адміністративному провадженні в якості позивача надається виключно фізичним і юридичним особам.

Розділ 3

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ

3.1. Розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами загальної юрисдикції

Сьогодні видається обґрунтованою висловлювана в юридичній літературі думка, відповідно до якої між цивільною та адміністративною юрисдикціями колізії виникають через те, що публічно-правові утворення (держава, територіальна громада) можуть бути як суб'єктами приватних правовідносин (наприклад цивільних), так і суб'єктами публічних правовідносин (приміром конституційних). Від імені цих утворень виступають відповідні органи — державні чи комунальні, причому їхній статус визначається виключно нормами публічного права, незалежно від того, які права публічно-правового утворення (цивільні чи публічні) вони мають намір реалізувати. Інша колізія між цивільною та адміністративною юрисдикціями виникає через те, що правову охорону певних приватних прав особа може отримати лише після визнання державою цих прав. Таке визнання у формі реєстрації (посвідчення, підтвердження) є владною управлінською функцією і становить предмет діяльності адміністративного суду. Спори з приводу приватних прав, які визнані державою, належать до цивільної юрисдикції. Із господарською юрисдикцією адміністративна юрисдикція конфліктує з тих самих причин, що й із цивільною [211, с. 5—6].

До прийняття КАС, зокрема, господарські суди досить ефективно у позовному провадженні вирішували питання, що впливали з адміністративно-правових відносин. Це стосувалося переважно законності актів нормативно-правового характеру, оскільки вони обумовлювали господарські інтереси. Слід зауважити, що адміністративні провадження були «елементом» проходження господарської справи в суді. По окремих категоріях справ акти публічних органів перевірялися в повному обсязі проходження стадій господарського судочинства за нормальними ознаками і по суті. Про це було прямо зазначено в ч. 1 ст. 12 ГПК щодо підвідомчості справ господарським судам (недійсність актів) [233].

Принциповою позицією робочої групи з розробки КАС (над частиною Кодексу працювали розробники ЦПК) було те, що відмінності між адміністративним та цивільним процесами повинні мати місце лише там, де цього потребують особливості предмета, завдання і принципів кожного виду судочинства [166].

Відповідно до статей 2, 4 КАС завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Стаття 15 ЦПК передбачає, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства

Найбільшої підтримки на цьому етапі набула пропозиція вирішувати наведену юрисдикційну проблему з урахуванням суб'єктного складу учасників спірних правовідносин у поєднанні з визначенням характеру спірних правовідносин відповідно до наявності в діях сторін приватного чи публічного інтересу, а не формальної належності спірних правовідносин до певної галузі права. Зазначена пропозиція ґрунтується на такому.

За доктриною про приватне право цивільне право визначається як основна галузь права, що здійснює регулювання приватних (майнових і немайнових) взаємовідносин громадян, а також створених ними юридичних осіб, які формуються з ініціативи їхніх учасників та з метою задоволення їх власних (приватних) інтересів. Цим визначаються також основні, принципові розходження приватноправового і публічно-правового методів регулювання відносин. У публічно-правовому методі переважають організаційні, примусові засоби, пов'язані зі здійсненням державних і суспільних (публічних) інтересів. Приватноправовий метод визначається ініціативою і самостійністю учасників цивільних відносин, що реалізують свої власні (приватні) інтереси.

Правовий аналіз ст. 16 ЦК, в якій наведено вичерпний перелік способів захисту цивільних прав та інтересів, серед яких, зокрема, визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, які їх порушують, свідчить про законодавчо встановлені можливі способи задоволення приватного, а не публічного інтересу. Судове рішення у цивільних справах має містити висновок про обсяг та належність прав та обов'язків сторін у спорі про право цивільне, які мають не публічний, а приватний характер, а метою сторін є здійснення приватного інтересу.

У статті 162 КАС передбачено повноваження адміністративного суду під час вирішення справи у разі задоволення адміністративного позову і визначено способи задоволення інтересів позивача в публічних відносинах за відсутності спору про право цивільне, тобто захист публічного інтересу у спірних правовідносинах.

Можна навести багато прикладів наявності норм публічного права у сфері приватних відносин за участю суб'єкта владних повноважень під час здійснення управлінських (регуляторних) функцій. Зокрема, такі правовідносини складаються у процесі приватизації державного майна, отримання державного (комунального) майна у власність чи користування, встановлення тарифів за договорами з надання комунальних послуг, надання дозволів на перебудову жилих приміщень, відводу земельних ділянок та їх вилучення, засвідчення набуття права інтелектуальної власності тощо.

У таких випадках суб'єкт владних повноважень унаслідок управлінських дій виконує регуляторну функцію стосовно громадян за відсутності в цих правовідносинах ознак підлеглості чи підпорядкування, притаманних адміністративним правовідносинам. Під час регуляторних дій суб'єкта владних повноважень можливі спори щодо права цивільного, які повинні отримати в суді своє відповідне вирішення з точки зору визнання цивільного права, його виникнення, зміни чи припинення, що неможливо встановити у порядку адміністративного судочинства, основною метою якого є оцінка правомірності дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень під час здійснення владних управлінських функцій в публічно-правових відносинах та повернення суб'єкта владних повноважень у законодавчо визначені межі діяльності можливим відшкодуванням шкоди, завданої внаслідок виходу за ці межі.

Отже, по суті, не є публічно-правовим спір за участі суб'єкта владних повноважень, публічного права, з одного боку, та суб'єкта приватного права, фізичної особи — з іншого, якщо управлінські дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на створення, зміну або припинення її цивільних прав. У цьому випадку маємо спір про право цивільне, хоча однією із сторін у ньому виступає особа публічного права, а спірні правовідносини врегульовані нормами як цивільного, так і адміністративного права. У спірних правовідносинах у цьому разі реалізується не публічний, а приватний інтерес [317].

3.1.1. Адміністративне судочинство: оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень

Вважаємо за доцільне більш детально розглянути питання визначення юрисдикції публічно-правових справ про накладення адміністративних стягнень та адміністративних справ з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. На наш погляд, ці питання чітко врегульовано процесуальним законодавством, однак правознавці припускаються багатьох помилок у визначенні належності таких справ.

Е. Ф. Демський зауважує, що перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення є важливою гарантією захисту прав, свобод та інтересів як особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, так і потерпілої сторони. Перегляд постанови — це форма перевірки законності та обґрунтованості прийнятого рішення, виправлення помилок і недоліків у роботі органів адміністративної юрисдикції, в тому числі й суду [144, с. 53].

Ця проблема стала досить актуальною, оскільки Законом України від 24 вересня 2008 р. № 586-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», який набрав чинності 16 листопада 2008 р., внесено зміни до КУпАП. Передбачено підвищення штрафів за порушення правил дорожнього руху та деяко удосконалено (змінено) порядок здійснення фіксування таких правопорушень, їх розгляду та вирішення компетентними органами, а також порядок оскарження остаточних рішень (постанов) цих органів про накладення адміністративних стягнень [12]. Громадяни, не задоволені такими рішеннями, почали оскаржувати їх, тобто шукати судового захисту, але мали проблеми через неврегульованість визначення юрисдикції таких справ. Так, окремі адміністративні суди вва-

жають, що до компетенції цих судів не належить розгляд справ про оскарження рішень (постанов) органів та посадових осіб про накладення адміністративних стягнень. Такого висновку суди дійшли, посилаючись на приписи п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС, відповідно до яких компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень [2].

Безсумнівно, що наведена правова норма повністю відповідає іншому законодавству, що регламентує порядок та визначає органи, які розглядають публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень.

Так, у розділі III КУпАП названо органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Відповідно до глави 17 цього Кодексу до таких органів належать: адміністративні комісії, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди, органи внутрішніх справ, органи Державної прикордонної служби України, органи державного пожежного нагляду, органи залізничного транспорту, органи морського і річкового транспорту, органи повітряного транспорту, органи автомобільного транспорту та електротранспорту та інші [3].

На підставі положень наведених норм адміністративні суди не розглядають публічно-правові справи про адміністративні правопорушення, оскільки цим займаються згадані вище органи. Відповідно до глави 23 КУпАП за результатами розгляду таких справ ці органи виносять постанови, а виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у справах про адміністративні правопорушення приймають постанови у формі рішення. У ст. 287 КУпАП передбачено, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її прийнято, а також потерпілим. Постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному цим Кодексом [3].

Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення до прийняття Закону України від 24 вересня 2008 р. № 586-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» (далі — Закон № 586-IV) був визначений у ст. 288 КУпАП, зокрема, постанову органу могло бути оскаржено у вистоящий орган або в район-

ний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, рішення якого є остаточним [3].

Тобто наведеними нормами особам, щодо яких прийнято постанову зазначеними органами, або потерпілим надано право на оскарження постанов (рішень) до вищого органу або районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду.

Як наголошує Е. Ф. Демський, законодавець встановлює дві форми оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення: управлінську та судову, які віддзеркалюють тотожні форми адміністративного процесу. Судова влада не виступає продовженням виконавчої влади, а лише своїми специфічними засобами виправляє та усуває управлінські недоліки й помилки [144, с. 55].

Виникало питання: до суду якої юрисдикції (адміністративної, кримінальної, цивільної) особа, щодо якої прийнято постанову, або потерпілий мають право оскаржити постанову (рішення) про накладення адміністративного стягнення, яка прийнята зазначеними вище органами (крім суду).

До набрання чинності КАС розгляд скарг на дії органів і службових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень був передбачений і регламентувався главою 31 ЦПК 1963 року. Так, зокрема, у ч. 1 ст. 244 цього Кодексу було передбачено, що постанова про накладення адміністративного стягнення, інша постанова органу (крім суду) чи службової особи у справі про адміністративне правопорушення у випадках, передбачених законодавством про адміністративні правопорушення, може бути оскаржена до суду особою, щодо якої прийнято постанову, або потерпілим. Пунктом 2 ч. 1 ст. 236 цього Кодексу справи за скаргами на дії органів і службових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень було віднесено до категорії справ, що виникають з адміністративно-правових відносин [282].

Як впливає з п. 7 розділу VII КАС, після набрання чинності цим Кодексом заяви і скарги у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, заяви у справах щодо відмови органу державної реєстрації актів цивільного стану внести виправлення в актовий запис цивільного стану (глави 29—32 і 36 ЦПК 1963 року), позовні заяви у господарських справах, що віднесені цим Кодексом до адміністративної юрисдикції, а також апеляційні, касаційні скарги (подання), заяви (подання) про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими та винятковими обставинами у таких справах, подані і не розглянуті

до набрання чинності КАС, розглядаються в порядку, встановленому цим Кодексом [2].

Тобто законодавець чітко визначив юрисдикцію спорів щодо оскарження постанов (рішень) про накладення адміністративного стягнення, віднісши їх до компетенції адміністративних судів та підкресливши, що такі справи повинні розглядатися в порядку, встановленому КАС. Крім того, у п. 2 ч. 1 ст. 18 цього Кодексу встановлено предметну підсудність зазначених справ, зокрема всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності підсудні місцевим загальним судам як адміністративним [2].

На підставі викладеного можна дійти висновку, що постанови (рішення) про притягнення до адміністративної відповідальності, прийняті уповноваженими на це органами (крім суду), можуть бути оскаржені в порядку, встановленому КАС, до місцевого загального суду як адміністративного.

Такий висновок повністю узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 55 Конституції України, з якої випливає, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1], а також із приписами п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС, за якими компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності.

Крім того, Законом № 586-IV внесено зміни до ст. 288 КУпАП, з якої випливає, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у вищий орган або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими цим Кодексом [3].

Безперечно, що після внесення таких змін до КУпАП розвіяно всі сумніви щодо юрисдикції справ за позовами фізичних осіб на рішення суб'єктів владних повноважень (крім судів) у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки чітко встановлено, що такі справи повинні розглядатися у порядку, передбаченому КАС.

Однак у судовій практиці виникають неузгодженості у визначенні юрисдикції справ про оскарження інших рішень, дій чи бездіяльності, які приймають або вчиняють суб'єкти владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної

відповідальності. У процесі підготовки таких справ до розгляду рішення, дії чи бездіяльність можуть приймати та вчиняти суб'єкти владних повноважень, які наділені повноваженнями щодо фіксування, перевірки, виявлення правопорушення, водночас, ці суб'єкти можуть бути не наділені повноваженнями щодо розгляду такої адміністративної справи. Виникає питання: які з цих рішень, дій чи бездіяльності можуть бути оскаржені та до суду якої юрисдикції?

Законодавець у ч. 1 ст. 267 КУпАП (оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення) встановив, що адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду, ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, може бути оскаржено заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящий посадовий особі) щодо органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду [3].

Нині в провадженні судів є багато справ із зазначеними предметами спору, провадження в яких відкрито в порядку адміністративного судочинства. Вважаємо правильним обрання судами такого виду судочинства щодо розгляду цих справ та віднесення їх до справ адміністративної юрисдикції, оскільки законодавством не передбачено розгляд таких справ в іншому судочинстві. Такі рішення, дії та бездіяльність приймаються або вчиняються суб'єктами владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, тому відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС усі справи з приводу цих рішень, дій чи бездіяльності підсудні місцевим загальним судам як адміністративним.

У судовій практиці є справи адміністративної юрисдикції за позовами фізичних осіб щодо оскарження протоколу про адміністративне правопорушення. Деякі суди відкривають провадження у таких справах у порядку адміністративного судочинства. З цього приводу є визначена правова позиція ВСУ, за якою такий протокол не може бути оскаржений у порядку адміністративного судочинства, оскільки оцінку цьому протоколу повинні давати компетентні органи, які розглядають публічно-

правову справу про накладення адміністративного стягнення. Зокрема, постановою колегії суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ від 28 квітня 2009 р. у справі за позовом фізичних та юридичної осіб до старшого інспектора митного поста «Ужгород» та Ужгородської митниці про визнання частково недійсним протоколу про порушення митних правил та зобов'язання вчинити дії було залишено без зміни рішення апеляційного та касаційного судів, якими закрито провадження у цій справі, з посиланням на те, що протокол про порушення митних правил не може оскаржуватися до адміністративного суду в порядку КАС [58].

Є випадки, коли адміністративні суди безпідставно відкривають провадження у справі щодо спору, який уже вирішено в іншій судовій юрисдикції. Постановою колегії суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ від 10 березня 2009 р. у справі за позовом юридичної особи до Чернігівської митниці про визнання незаконним протоколу про порушення митних правил, складеного щодо директора цієї юридичної особи за ознаками правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 352 Митного кодексу України, та визнання дій незаконними щодо вилучення 582 044 кг нафти та зобов'язання не чинити перешкод щодо переміщення цієї нафти через митний кордон України, скасовано рішення місцевого та апеляційного судів, якими задоволено позов, а також ухвалу ВАСУ від 25 вересня 2008 р. у частині залишення без змін рішень судів попередніх інстанцій, а в частині закриття провадження у справі щодо визнання незаконним протоколу про порушення митних правил залишено без зміни. ВСУ своє рішення обґрунтував тим, що зазначений протокол про порушення митних правил (адміністративну справу) розглядав Новозаводський районний суд м. Чернігова, який постановою від 17 листопада 2006 р. провадження у справі зактив через відсутність у діях складу адміністративного правопорушення. Одночасно судом вирішено питання про повернення вилученого за протоколом вантажу. Неврахування зазначеного судами всіх інстанцій призвело до помилкового відкриття провадження в адміністративній справі та вирішення спору [57].

Отже, можна дійти висновку, що з метою правильною та єдиного підходу до розв'язання наведених проблем слід розрізняти публічно-правову справу про накладення адміністративного стягнення від публічно-правової справи про оскарження рі-

шень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Публічно-правова справа про накладення адміністративного стягнення — це, як свідчить викладене вище та аналіз статей 256, 258, 268—275, 276—282 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення. До матеріалів такої справи зазвичай додаються протокол про адміністративне правопорушення, протоколи про вилучення речей, письмові пояснення свідків, протокол огляду та схема дорожньо-транспортної пригоди тощо. За результатом розгляду зазначеної справи компетентний щодо її розгляду орган приймає постанову чи в установлених законодавством випадках ухвалює рішення (ст. 283 КУпАП).

Зокрема, відповідно до ст. 284 КУпАП у справі про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24¹ цього Кодексу;
- 3) про закриття справи.

Що ж до публічно-правової справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, то це справа за позовом фізичної особи, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень (компетентного органу) під час вирішення адміністративної справи про притягнення до адміністративної відповідальності порушено її права, свободи чи інтереси. Як правило, із цим позовом звертається така фізична особа після вирішення адміністративної справи про накладення адміністративного стягнення, найчастіше оскаржуючи постанову про накладення адміністративного стягнення. За результатом розгляду такої справи адміністративний суд приймає рішення про протиправність або законність оскаржених рішення, дії чи бездіяльності.

Як уже зазначалося, у разі розгляду справи про накладення адміністративного стягнення судом його постанову може бути оскаржено до апеляційного суду, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає. Якщо ж справу про накладення адміністративного стягнення вирішено відповідним органом державної влади, то рішення цього органу може бути оскаржено за правилами КАС в адміністративний суд першої інстанції, а рішення цього суду може бути оскаржено в апеляційному та касаційному порядку, в тому числі й за винятковими обставина-

ми. Слід наголосити на нерівному становищі, в якому перебувають особи, притягнуті до адміністративної відповідальності, залежно від того, хто розглянув таку справу — суд чи відповідний орган.

Е. Ф. Демський також зауважує, що скарга на постанову органу владних повноважень (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення може «пройти» досить довгий шлях для всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин справи і вирішення її відповідно до закону — від оскарження в адміністративному суді (у деяких випадках у двох інстанціях) до оскарження у ВСУ, втрачаючи при цьому оперативність і швидкість розгляду справи, та потребує високого ступеня формалізації, що не робить його дешевше [144, с. 56].

Однак з таким висновком науковця ми не погоджуємось, оскільки перевірка законності рішення про накладення адміністративного стягнення в судах вищих інстанцій має дуже велике значення для особи, яку притягнуто до відповідальності, крім того, є конституційним принципом судочинства в Україні.

Тобто з моменту започаткування адміністративного судочинства в Україні та віднесення спорів щодо оскарження рішень відповідних органів про накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб до юрисдикції адміністративних судів є підстави стверджувати, що основні конституційні засади судочинства щодо таких осіб забезпечуються належним чином.

Сподіваємося, що, використовуючи наведені підходи та критерії, суди, відповідні органи та громадяни будуть правильно визначати належність чи неналежність справ такої категорії до справ адміністративної юрисдикції та зможуть чітко відмежовувати публічно-правову справу про накладення адміністративного стягнення від публічно-правової справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Слід також зауважити, що розгляд справ про накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб та оскарження таких рішень необхідно уніфікувати, законодавчо закріпити можливість їх оскарження до всіх судових інстанцій у відповідних видах судочинства або законодавчо встановити належність таких справ до однієї судової юрисдикції.

Законом України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» КАС доповнено статтею 171² (Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адмі-

ністративної відповідальності), з якої випливає, що адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом п'яти днів з дня відкриття провадження у справі. Цією процесуальною нормою поставлено крапку у визначенні юрисдикції цих спорів. Однак межі оскарження в таких спорах не встановлено, тому слід застосовувати наведені вище підходи для вирішення цих проблем.

3.2. Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби

Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ поширюється на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС). Ця категорія спорів тісно межує з трудовими спорами, які розглядаються в порядку цивільного судочинства, у зв'язку з чим виникають проблеми з визначенням адміністративної юрисдикції в цій категорії справ.

Одне з основних завдань адміністративного суду у вирішенні спорів, що виникають з відносин публічної служби, — це захист гарантованого ч. 2 ст. 38 Конституції України права рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Відокремлення відносин публічної служби від трудових відносин, а отже, виведення їх з-під юрисдикції загальних судів можна пояснити тим, що вони становлять предмет конституційного та адміністративного права [177].

Поняття публічної служби розкрито в п. 15 ст. 3 КАС, за якою публічна служба — діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування [177].

Зазначеними процесуальними нормами законодавець відніс до адміністративної юрисдикції спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. На думку М. Д. Савенка, адміністративні суди не повинні розглядати спори, що виникають з приводу прийняття громадян на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, її проходження, звільнення зі служби. Він вважає, що державна служба — це професійна діяльність певної

групи населення, яка здійснюється за трудовим договором відповідної форми. Виконання державної служби державними службовцями регулюється законодавством про працю, а також Законом України «Про державну службу», який встановлює особливості їх праці. Специфіка державної служби зумовлена декількома чинниками. З одного боку, це професійна оплачувана діяльність, яка здійснюється відповідно до встановлених трудовим договором прав і обов'язків та з додержанням правил внутрішнього трудового розпорядку. З іншого боку, продукт цієї діяльності спрямовано на виконання функцій держави. Тому правовідносини, які виникають під час здійснення державним службовцем трудових обов'язків і самим органом чи посадовими особами цього органу, не можна розглядати як публічні адміністративні правовідносини.

Під час виконання державним службовцем обумовленої трудовим договором роботи в органі державної влади, органі місцевого самоврядування між ним і органом, де він працює, виникають трудові правовідносини. Спори в таких правовідносинах пов'язані не тільки з вирішенням питань щодо законності рішень, дій чи бездіяльності певних посадових осіб, а й із поновленням порушеного права. Зокрема, в разі оспорювання припинення державної служби суд, за умови задоволення вимог позивача, повинен поновити його на службі, стягнути на його користь заробітну плату за час вимушеного прогулу, а також вирішити питання про відшкодування відповідному органу шкоди, заподіяної незаконним припиненням чи переміщенням по службі незаконно звільненого службовця. М. Д. Савенко вважає, що такі спори за своєю природою є цивільно-правовими і повинні розглядатися судами загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства. До компетенції адміністративних судів має бути віднесено спори щодо рішень, дій чи бездіяльності державних службовців, пов'язаних з виконанням цілей і функцій держави, що впливають на права і свободи інших осіб, які не є працівниками відповідного органу і не перебувають у підпорядкуванні посадових осіб цього органу [227]. З цього приводу Д. Д. Лилак зазначає, що в будь-якому разі служба за контрактом не є публічною, однак строкова служба в армії у зв'язку з виконанням військового обов'язку є публічною.

Незважаючи на таке бачення науковців і природу цих відносин законодавець відніс до компетенції адміністративних судів розгляд спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Тому для

визначення юрисдикції таких спорів немає необхідності встановлювати, чи впливає такий спір із публічних правовідносин. Однак попри таке спрощення під час визначення належності цих спорів виникає немало проблем. Однією з них є правильність визначення характеру спору, зокрема, чи пов'язаний цей спір із публічною службою.

М. І. Цуркан обстоює позицію саме такого визначення належності спору до адміністративної юрисдикції і підкреслює, що адміністративна юрисдикція — це інститут судового захисту прав людини від порушень з боку влади, яка завжди домінує у відносинах із пересічним громадянином, оскільки «озброєна» потужним управлінським апаратом та важелями примусу. Особливої актуальності набуває такий захист у спорах самих посадовців (кандидатів на посаду) з приводу їх прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення зі служби. Такі спори у переліку юрисдикції адміністративних судів зазначені наступними після спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності останніх. Науковець вважає, що така ієрархія обумовлена декількома причинами.

По-перше, поширення компетенції адміністративних судів на спори щодо прийняття, проходження, звільнення зі служби сприяє забезпеченню конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби.

По-друге, законодавець наголошує на особливостях публічної служби, суть яких є предметом регулювання адміністративного, а не трудового права.

По-третє, без гарантій судового захисту прав самих публічних службовців неможливо забезпечити права пересічних громадян, інтересам яких присвячена служба.

Визначення понять публічної служби та суб'єктного складу її учасників має ґрунтуватися на тому, що держава, суспільство — це сукупність різноманітних організаційних утворень, які для виконання своїх завдань користуються послугами працівників. Діяльність останніх є службовою і певною мірою публічною [284, с. 364].

Р. О. Куйбіда вважає, що поняття публічної служби у КАС розкрито через перелік різновидів цієї служби. Так, під публічною службою розуміють діяльність на державних політичних посадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну

службу, іншу державну службу, службу в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування. Науковець підкреслює, що таке визначення терміна «публічна служба» дається лише для цілей КАС, хоч у доктрині сутність цього терміна може мати інше навантаження. Наприклад, це поняття теоретично може охоплювати і роботу працівників бюджетних установ (лікарів, учителів тощо), державних та комунальних підприємств, нотаріусів тощо [177, с. 392].

Професор О. В. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть — на приватних підприємствах) [216]. На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки:

- 1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;
- 2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування чужих інтересів;
- 3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і настигності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [216].

Статтею 1 Закону України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII «Про державну службу в Україні» (далі — Закон № 3723-XII) дано визначення державної служби в Україні як професійної діяльності осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [20, с. 490]. Це поняття має бути базовим визначенням для публічної служби у розумінні КАС України. Не можемо погодитися з науковцями, на думку яких поняття публічної служби розкрито в п. 15 ст. 3 КАС, оскільки вважаємо, що в цій нормі лише наведено види цієї служби, які належать до такої у розумінні цього Кодексу. Хоча власне визначення поняття публічної служби відсутнє в законодавстві, воно кореспондується з тлумаченням поняття державної служби. Тому основною ознакою публічної служби є діяльність у державних органах та їх апараті. Зрозуміло, що ця діяльність повинна здійснюватися лише фізичними особами, які перебувають на посадах у цих органах та їх апараті, що є другою ознакою цієї служби. Третьою, найбільш значущою, на наш погляд, ознакою публічної служби є діяльність, спрямована на виконання завдань і функцій держави. До чет-

вертої ознаки, виходячи з поняття державної служби, належать одержання заробітної плати за рахунок державних коштів.

Отже, з цього визначення випливають основні ознаки особи публічної служби:

- 1) діяльність у державних органах та їх апараті;
- 2) перебування фізичної особи на посаді в цих органах та їх апараті;
- 3) діяльність, спрямована на виконання завдань і функцій держави;
- 4) одержання заробітної плати за рахунок державних коштів.

Такі ознаки притаманні всім складовим публічної служби, про що йдеться в п. 15 ст. 3 КАС. Водночас, для визначення деяких видів публічної служби можуть бути й інші факультативні ознаки, які лише доповнюють наведені ознаки, наприклад встановлений ранг (клас, чин) відповідній особі публічної служби, наявність належної освіти, вік тощо.

Однією зі складових публічної служби в розумінні КАС України є діяльність на державних політичних посадах. Цей термін уперше вжито в Указі Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади», ч. 4 ст. 1 якого, зокрема, закріплено, що посада Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не належать до категорій посад державних службовців, встановлених Законом № 3723-ХІІ. Згодом законодавець у ч. 3 ст. 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України» зазначив, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які поширюється трудове законодавство. Особливості проходження служби на цих посадах передбачені законом.

М. І. Цуркан зауважує, що, застосувавши використаний у Законі та Указі принцип віднесення посад до політичних, можна дійти висновку, що до державних політичних посад належать також інші, які визначені Конституцією та законами України і які обіймаються через обрання на них народом або призначаються всенародно обраними носіями влади на визначений строк для реалізації політичної програми. Це посади Президента України, народних депутатів України, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, голів обласних рад [283, с. 440].

Професійну діяльність суддів і прокурорів визначено, насамперед, відповідними статутними законами — Законом України

від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» [42] та Законом України від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» [37].

Військова служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України і пов'язана із захистом Вітчизни. Альтернативною є служба, яку запроваджено замість проходження строкової військової служби і яка має на меті виконання обов'язку перед суспільством [177, с. 393].

Дипломатична служба — це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [21].

Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін відносять до публічної служби також будь-яку іншу державну службу, що у найзагальнішому вигляді визначено як професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Це служба в апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Президента України, в органах виконавчої влади, інших державних органах, апаратах суддів тощо [177, с. 393].

Визначення служби в органах влади АРК у законодавстві відсутнє. Під службою в органах влади АРК Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін пропонують розуміти діяльність осіб, які займають посади у Верховній Раді АРК, Рахунковій палаті Верховної Ради АРК, Раді міністрів АРК, міністерствах та республіканських комітетах АРК, інших органах влади АРК. Такою службою доцільно визнавати і діяльність депутатів Верховної Ради АРК.

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін вважають, що для цілей КАС до служби в органах місцевого самоврядування необхідно відносити також діяльність депутатів місцевих рад, статус яких визначено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. [177, с. 393]. На нашу думку, віднесення всіх депутатів місцевих рад до осіб, які проходять публічну службу, в

розумінні КАС є помилковим. Оскільки такими є лише ті депутати, які перебувають на відповідних посадах, пов'язаних зі статусом депутата місцевої ради, наприклад голова ради, заступник голови ради, секретар ради та інші. Якщо ж депутат місцевої ради не перебуває на таких посадах, то його діяльність не можна віднести до публічної служби як такої, а лише до публічної діяльності, оскільки в останньому випадку відсутні дві ознаки такої служби — перебування на посаді та отримання заробітної плати (місцевого бюджету) за таке перебування і діяльність. Хоча слід погодитися, що діяльність таких депутатів є публічною, але це не означає, що вони перебувають на публічній службі. Крім того, ці депутати можуть займатися приватною, підприємницькою діяльністю, що є неприпустимим для державного службовця. Отже, з метою визначення належності спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби до адміністративної юрисдикції необхідно встановити, чи дійсно цей спір стосується публічної служби в розумінні КАС, а для цього слід використовувати запропоновані нами визначення поняття публічної служби в розумінні КАС та ознаки цього поняття.

Правознавці стикаються ще з однією проблемою при визначенні належності таких спорів — це встановлення початкових і кінцевих меж цього спору. Сама процесуальна норма (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС) вказує на стадійність публічної служби. До першої стадії необхідно віднести спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, до другої — її проходження, а до третьої — звільнення з публічної служби. Деякі фахівці в галузі права вважають, що існує також четверта стадія проходження публічної служби, на якій призначається, перераховується пенсія цим службовцям, а також надаються інші пільги після їх звільнення з публічної служби.

До першої стадії спорів належать спори за позовом громадянина, який претендував на посаду відповідного службовця, але суб'єкт владних повноважень відмовив йому в цьому. Крім того, на цій стадії можуть оскаржуватися такими громадянами рішення відповідних конкурсних комісій щодо визначення переможця конкурсу.

До другої стадії спорів належать спори щодо правовідносин, пов'язаних з проходженням не лише служби — притягнення до дисциплінарної відповідальності, надання відпустки, переведення на іншу посаду, а й з умовами проходження служби — оплати праці службовця, надання форменого одягу тощо.

До третьої стадії спорів належать спори про оскарження актів щодо звільнення з публічної служби, стягнення заробітної плати та розрахункових коштів при звільненні, а також спори з приводу вирішення питань щодо нарахування та виплати різних надбавок, допомоги під час звільнення.

До четвертої стадії спорів належать спори, пов'язані з нарахуванням і отриманням пенсії державними службовцями. Однак віднесення таких спорів до відносин публічної служби вважаємо помилковим, оскільки в таких спорах відповідачем є органи пенсійного забезпечення, а в спорах щодо публічної служби відповідачем виступає орган, в якому проходить службу позивач.

Отже, нами з'ясовано, що для визначення належності такої категорії справ необхідно встановити два спеціальних критерії, а саме: чи пов'язані спірні правовідносини з публічною службою та чи впливає цей спір із встановлених законодавством стадій публічної служби.

На наш погляд, третьою ознакою таких спорів є те, щоб у таких спорах відповідачем був орган, в якому проходить службу позивач, або орган, причетний до прийняття та звільнення з публічної служби. Коли ж відповідачем є інші організація, підприємство, установа, то в такому разі спори не належать до компетенції адміністративних судів. Так, справа за позовом судді до ВАТ «Маріупольгаз» про 50-відсоткову знижку плати за займане нею та членами її сім'ї житло, комунальні послуги, яка передбачена ст. 44 Закону України від 15 грудня 1992 р. № 262 «Про статус суддів», розглядалася в порядку цивільного судочинства [50]. Тобто справа стосувалася умов проходження служби позивачем на посаді судді, але оскільки відповідачем у справі є не орган, в якому позивач проходить службу, а приватне підприємство, то такий спір віднесено до спорів цивільної юрисдикції.

Вважаємо також, що до спорів, які впливають із публічної служби, належать спори за позовом органу, в якому проходить службу відповідач, до останнього про відшкодування шкоди, яку завдано службовцем, або інші спори.

Також це є справи про припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог несумісності, встановлених Конституцією та законами України. Такі справи суд розглядає лише у випадках, визначених Конституцією чи законом. Завдання суду під час розгляду таких справ — перевірити наявність обставин, що є підставою для дострокового припинення повноважень посадової особи, щоб не допустити свавільного припи-

нення цих повноважень. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 180 КАС позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до окружного адміністративного суду. Отже, у цих справах позивачем може бути суб'єкт владних повноважень, а відповідачем — особа, яка перебуває на публічній службі [177, с. 395]. Однак зауважимо, що це лише ті спори, які впливають із публічної служби.

Аналіз наведеного показує, що встановлення належності зазначених спорів має певні складнощі. Сьогодні інститут публічної служби в законодавстві є порівняно новим, потребує наукового вивчення та обґрунтованих підходів у формуванні теоретичних критеріїв, ознак публічної служби. На нашу думку, визначальним у цьому є те, щоб спірні правовідносини впливали з публічної служби в розумінні КАС. Сторонами в таких спорах обов'язково повинні бути особа, яка проходить службу, та суб'єкт владних повноважень, де особа проходить службу. Однак у такому визначенні є важливий аспект: позивачем може бути особа, яка претендує на зайняття посади у публічній службі, тобто ще не є державним службовцем. Вважаємо, законодавець повинен внести відповідні зміни до КАС з метою визначення належності до компетенції адміністративних судів усіх спорів, які впливають з публічної служби, а не лише тих, що передбачені в п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС.

3.3. Земельні спори: проблеми визначення юрисдикції

Кожна суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава прагне закріпити за своїми громадянами та юридичними особами відповідні гарантії права на землю та створює найсприятливіші умови для його реалізації. Тому одним із найголовніших завдань держави у галузі земельного законодавства є запровадження системи дієвих юридичних засобів забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами земельних прав, а також їх захисту.

Основні засади регулювання суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею закріплені в Конституції України.

Згідно з ч. 1 ст. 3 Земельного кодексу України земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

Земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного

повітря, регулюються цим Кодексом, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать Земельному кодексу України.

Отже, основна роль у правовому регулюванні цих земельних відносин належить Земельному кодексу України.

Необхідно враховувати, що положення зазначеного Кодексу необхідно застосовувати з урахуванням вимог його «Перехідних положень» та Рішення КСУ від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 92, п. 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками).

Необхідно звернути особливу увагу на положення ст. 17¹ Земельного кодексу України, яка визначала повноваження державних органів приватизації у галузі земельних відносин. Цією нормою (у різних редакціях) Земельний кодекс України доповнено законами про державний бюджет відповідно на 2006, 2007, 2008 рік. Рішенням КСУ від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) зміни, внесені Законом України від 28 грудня 2007 р. № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Крім того, слід урахувати, що відповідно до ст. 73 Закону України «Про Конституційний Суд України» КСУ приймає рішення щодо конституційності, зокрема, законів та інших правових актів Верховної Ради України; у разі якщо ці акти або їх окремі положення визнаються такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними), вони оголошуються неконституційними і втрачають чинність від дня прийняття КСУ рішення про їх неконституційність.

Повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, органів місцевого самоврядування різних рівнів та їх виконкомів у галузі земельних відносин визначено главою 2 Земельного кодексу України та статтями 26, 31, 33, 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а повноваження органів державної виконавчої влади — главою 3 цього Кодексу, місцевих державних

адміністрацій — також статтями 13, 16, 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Пунктом 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання врегулювання земельних правовідносин віднесено до виняткової компетенції місцевої ради і підлягають розгляду на пленарному засіданні ради.

Таким чином, законодавець чітко передбачив, що способом волевиявлення голови місцевої державної адміністрації, в тому числі із земельних питань, є розпорядження, а місцевої ради, яка здійснює право власності від імені відповідної громади в питаннях регулювання земельних правовідносин, — ухвалення рішення на сесії відповідної ради.

Статтею 55 Конституції України кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Порушені права землекористувачів підлягають захисту способами, передбаченими ст. 152 Земельного кодексу України.

Відповідно до п. «г» ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється, зокрема, шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Цей припис кореспондує положенням ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Оскільки відповідно до ст. 17 КАС юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів інди-

відуальної дії), дій чи бездіяльності, то не повинно виникати питань під час визначення виду судочинства щодо оскарження рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у земельних правовідносинах.

Однак з моменту започаткування адміністративного судочинства судам було легше вирішити такий земельний спір по суті, ніж визначити його юрисдикцію. Ця проблема сьогодні є актуальною не тільки для судочинства України, а й для всієї спільноти, яка хоче належного судового захисту в нашій державі. У судовій практиці упродовж тривалого часу виникають питання стосовно визначення юрисдикції справ про визнання недійсними рішень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, пов'язаних із регулюванням земельних відносин. Протягом п'яти років існування адміністративної юстиції, на наш погляд, це була найпроблемніша категорія справ щодо визначення юрисдикції.

З цього приводу Пленум ВАСУ звернувся до КСУ з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС. ВАСУ вважає проблему вирішеною. Доказом цього є резолютивна частина Рішення КСУ від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 у справі № 1-6/2010, яким визначено, що:

1. В аспекті конституційного подання:

— положення ч. 1 ст. 143 Конституції України, згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень;

— положення пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього Кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень;

— положення п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністра-

тивних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності.

2. Рішення КСУ є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржено [318].

На наш погляд, для вирішення цього питання насамперед необхідно з'ясувати, чи є заявлений спір публічно-правовим.

У КАС не міститься визначення поняття «публічно-правовий спір». Водночас, законодавець пов'язує виникнення такого спору з наявністю публічно-правових відносин, оскільки завданням адміністративного судочинства визначено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 КАС).

Із цієї норми вбачається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи за публічно-правовими спорами, які виникли з публічно-правових відносин у сфері управлінської діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів.

Управлінська діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів опосередкована правом. Управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей. Це означає, що в ряді випадків суб'єктивні права фізичних та юридичних осіб, що передбачені нормами приватного права, не можуть бути реалізовані без прийняття відповідних рішень суб'єктом владних повноважень.

У такому разі між фізичною чи юридичною особою та суб'єктом владних повноважень виникають публічно-правові відносини. Правовий акт індивідуальної дії, що приймається суб'єктом владних повноважень, дозволяє фізичній чи юридичній особі в подальшому використовувати свої суб'єктивні права у

приватноправовій сфері (наприклад, реєстрація права на нерухоме майно, видача державного акта на право приватної власності на таке майно).

Отже, суб'єктивні права громадян та юридичних осіб, зокрема й ті, що належать до приватноправових, можуть порушуватися в тому числі управлінськими діями, рішеннями суб'єкта владних повноважень.

Іншим питанням, яке потребує вирішення для правильного визначення юрисдикції справ зазначеної категорії, є з'ясування статусу відповідача.

У розумінні п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) — це публічно-правовий спір, у якому хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Пунктом 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу визначено, що суб'єкт владних повноважень — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Згідно з п. 1 ч. другої ст. 17 КАС до компетенції адміністративних судів віднесено, зокрема, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів або правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Як установив КСУ в Рішенні від 1 квітня 2010 р., ухваленому у справі № 10-рп/2010 за конституційним поданням ВАСУ щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС, положення пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього Кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень [318].

Положення п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [2].

Таким чином, вирішуючи питання про юрисдикцію адміністративних судів щодо вирішення цієї категорії справ, у кожному конкретному випадку необхідно з'ясовувати, чи пов'язує позивач порушення свого права з реалізацією суб'єктом владних повноважень управлінських функцій, тобто виходити з предмета позову.

Якщо позивач пов'язує порушення свого права з рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, то такий спір є публічно-правовим і належить до юрисдикції адміністративних судів.

Виходячи з викладеного та положень статей 8, 14, 55, 124, 143 Конституції України, ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статей 17, 183¹ КАС до адміністративних справ належать справи зі спорів стосовно рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо:

звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок (п. «е» ч. 1 ст. 9 Земельного кодексу України);

віднесення земель до тієї чи іншої категорії (ч. 1 ст. 20 Земельного кодексу України);

переведення земель, які перебували у постійному користуванні ліквідованого державного чи комунального підприємства, установи, організації, до земель запасу або надання іншим громадянам та юридичним особам для використання за їх цільовим призначенням (ч. 3 ст. 24 Земельного кодексу України);

приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій (ч. 2 ст. 25 Земельного кодексу України);

безоплатної передачі у власність або надання в оренду земельних ділянок для будівництва та обслуговування жилого бу-

динку, господарських будівель і гаражного будівництва (ч. 1 ст. 40 Земельного кодексу України);

безоплатної передачі у власність або надання в оренду земельних ділянок житлово-будівельним (житловим) та гаражно-будівельним кооперативам (ч. 1 ст. 41 Земельного кодексу України);

безоплатної або за платної передачі у власність замкнених земельних ділянок лісогосподарського призначення (ч. 2 ст. 56 Земельного кодексу України);

надання в постійне користування спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи, для ведення лісового господарства, земельних ділянок лісогосподарського призначення (ч. 1 ст. 57 Земельного кодексу України);

безоплатної передачі у власність чи надання у постійне користування земель водного фонду (ст. 59 Земельного кодексу України);

проведення розвідувальних робіт на землях заповідників, національних дендрологічних, ботанічних, меморіальних парків, поховань і археологічних пам'яток (ст. 97 Земельного кодексу України);

приватизації земельних ділянок (ч. 2 ст. 118 Земельного кодексу України);

надання дозволу підприємствам, установам та організаціям на розробку проекту приватизації земель (ч. 4 ст. 118 Земельного кодексу України);

надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або відмову у його наданні (ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України);

затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її у власність (ч. 9 ст. 118 Земельного кодексу України);

відмови органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залицення клопотання без розгляду (ч. 10 ст. 118 Земельного кодексу України);

надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування (ч. 1 ст. 123 Земельного кодексу України);

надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або відмови у його наданні (ч. 3 ст. 123 Земельного кодексу України);

відмови у наданні земельної ділянки у користування або залишення клопотання без розгляду (ч. 11 ст. 123 Земельного кодексу України);

передачі в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності (ч. 1 ст. 124 Земельного кодексу України);

надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (якщо такий проект відсутній) та/або про проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки чи про відмову в продажу (ч. 3 ст. 128 Земельного кодексу України);

продажу земельної ділянки (ч. 6 ст. 128 Земельного кодексу України);

відмови в продажу земельної ділянки (ч. 10 ст. 128 Земельного кодексу України);

надання земельних ділянок особам взамін тих, що були викуплені (примусово відчужені) для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності (ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України);

припинення права користування земельною ділянкою (ч. 3 ст. 144 Земельного кодексу України);

викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб (ст. 146 Земельного кодексу України, ч. 2 ст. 7 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»);

рішень органів, які вирішують земельні спори (ч. 1 ст. 161 Земельного кодексу України);

консервації земель (ст. 172 Земельного кодексу України);

встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних утворень (ст. 174 Земельного кодексу України);

змін до землевпорядних проектів та інших матеріалів з питань землеустрою (ч. 2 ст. 186 Земельного кодексу України).

Прикладом віднесення спору до публічно-правового є спір у справі за позовом Баришівського міжрайонного прокурора до Морозівської сільської ради Баришівського району щодо визнання протиправним та скасування рішення Морозівської сільської ради від 20 жовтня 2000 р. Спірним рішенням Морозівської сільської ради Баришівського району щодо виділення та відводу земельної ділянки виділено земельну ділянку, яка вже перебувала в користуванні на підставі договору оренди від

15 лютого 2000 р. У зв'язку з відхиленням Морозівською сільською радою протесту прокурора, принесеного 12 березня 2009 р., останній у квітні 2009 р. звернувся з позовом до суду.

Постановою Баришівського районного суду від 15 червня 2009 р. прокурору в задоволенні позовних вимог відмовлено у зв'язку з пропуском строку звернення до суду.

Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 7 квітня 2010 р. постанову Баришівського районного суду від 15 червня 2009 р. скасовано, провадження у справі закрито.

Скасовуючи ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду та направляючи справу на новий апеляційний розгляд, ВАСУ, посилаючись на пункти 1, 7 ч. 1 ст. 3 КАС, п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС з урахуванням Рішення КСУ від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010, дійшов висновку, що спір, який виник між прокурором та органом місцевого самоврядування у цій справі, є публічно-правовим [319].

Іншим прикладом може слугувати справа за позовом Автокооперативу «Схід» з експлуатації автостоянки до Київської міської ради (третя особа — Головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) про визнання рішення Київської міської ради щодо відмови в наданні згоди на розроблення проекту відведення земельної ділянки, оформлене у вигляді повідомлення від 3 травня 2007 р., протиправним та зобов'язання вчинити дії.

Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 16 грудня 2009 р. постанову Оболонського районного суду міста Києва від 7 листопада 2008 р., якою позовні вимоги задоволено частково, скасовано, а провадження у справі закрито.

Закриваючи провадження в адміністративній справі, апеляційний суд мотивував своє рішення тим, що предмет спору у цій справі пов'язаний з реалізацією права власності на земельну ділянку, тобто спірні відносини не є публічно-правовими.

З таким висновком не погодився ВАСУ, який скасував ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду та направив справу на новий апеляційний розгляд [320].

Аналіз судової практики засвідчує, що мають місце випадки заявлення позивачами разом із вимогами про визнання недійсним рішення органу державної влади вимог про зобов'язання скасувати державний акт на право власності на землю чи на право постійного користування землею. У судовій практиці виявлено різні підходи до вирішення питання про правову приро-

ду таких актів та, як наслідок, різні позиції щодо юрисдикції судів у вирішенні таких спорів.

На нашу думку, вирішуючи питання щодо правової природи державного акта на право власності на землю, державного акта на право постійного користування землею, слід враховувати таке.

Відповідно до ст. 125 Земельного кодексу України право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав.

Статтею 126 цього Кодексу визначено документи, що посвідчують право на земельну ділянку, серед яких — державний акт про право власності на земельну ділянку, який посвідчує право власності на земельну ділянку, та державний акт на право постійного користування земельною ділянкою, який посвідчує право постійного користування земельною ділянкою.

Отже, слід зважати, що ст. 125 Земельного кодексу України встановлено момент виникнення відповідного права, який пов'язано з моментом державної реєстрації цих прав, а документи, які посвідчують це право, визначені в ст. 126 цього Кодексу.

Таким чином, державні акти на право власності на землю, на право постійного користування землею засвідчують те чи інше право, яке пройшло державну реєстрацію, і не мають ознак акта органу державної влади, що породжує певні права та обов'язки, оскільки є виключно посвідчувальними документами, виданим на підставі та на виконання рішення суб'єкта владних повноважень.

На користь зазначеного свідчить і процедура оформлення цих документів. Видача державних актів на право власності на землю, на право постійного користування землею здійснюється з метою державної реєстрації права, яке вже закріплено правовстановлюючими документами.

Отже, актом, що породжує набуття особою прав та обов'язків власника землі чи землекористувача, є рішення органу державної влади, а державний акт на право власності на землю, державний акт на право постійного користування земельною ділянкою мають похідний характер від рішення компетентного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування. У разі скасування рішення державного органу як незаконного чи визнання його недійсним у встановленому порядку виданий на підставі та на виконання такого рішення державний акт на право власності на землю чи державний акт на право постійного користування земельною ділянкою має бути визнаний нечинним.

Як приклад судової практики можна навести справу за позовом гр. Х. до Глевахівської селищної ради, гр. Ш., гр. П., гр. Б. про визнання бездіяльності протиправною. У цій справі ухвалою Васильківського міськрайонного суду Київської області від 27 березня 2007 р. закрито провадження у справі в частині вимог про скасування державного акта на право власності на землю, виданого гр. Ш. на підставі рішення Глевахівської селищної ради від 27 грудня 1999 р., а постановою від 27 березня 2007 р. у задоволенні позову відмовлено.

Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 2 грудня 2008 р. ухвалу Васильківського міськрайонного суду Київської області залишено без змін, а постанову Васильківського міськрайонного суду Київської області скасовано, провадження у справі закрито. Апеляційний суд виходив з того, що суд першої інстанції під час розгляду справи помилово розглянув зазначені вимоги в порядку адміністративного судочинства, оскільки цей спір є цивільним і підлягає розгляду в порядку, встановленому ЦПК.

Вищий адміністративний суд України не погодився з такими висновками суду апеляційної інстанції, наголосивши, що заявлені позивачем вимоги стосуються питання визнання протиправною бездіяльності Глевахівської сільської ради при розгляді звернення щодо безоплатного надання у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд.

При цьому позивачка посилялася на порушення порядку розгляду зазначеного звернення, неправомірність прийняття відповідачем рішення про передачу земельної ділянки та подальшу видачу гр. Ш. державного акта на право власності на землю, а також висувала вимоги щодо їх скасування з цих причин.

Зазначений спір пов'язаний із захистом прав, свобод чи інтересів позивача від порушень з боку органу державної влади у сфері публічно-правових відносин, а оцінка законності оспорюваного акта може бути дана в мотивувальній частині рішення суду, постановленого за наслідками розгляду цього спору в порядку адміністративного судочинства.

З огляду на викладене ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 2 грудня 2008 р. у справі скасовано, а справу направлено на новий апеляційний розгляд [321].

Отже, після прийняття КСУ зазначеного Рішення вектор судової практики адміністративних судів був спрямований на

встановлення належності спорів з приводу розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності до юрисдикції адміністративних судів.

Незважаючи на згадане рішення КСУ, яке, на наш погляд, чітко встановило юрисдикцію зазначених земельних спорів, такі спори розглядають суди адміністративної, господарської, цивільної юрисдикції. Хоча за правовим полем ці спори належать до юрисдикції адміністративних судів. З цією метою необхідно ініціювати питання щодо закріплення висновків цього рішення КСУ, тобто встановити в КАС, що ці спори належать до юрисдикції адміністративних судів, як це зроблено стосовно виборчих спорів, спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Наприклад, після прийняття КСУ зазначеного Рішення колегії суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ розглянула справу за позовом ТОВ «Агрофірма «Рубежівська» до Бутанської міської ради Київської області, за участю третіх осіб — ПП «Деліція+», МП «Октавіан», щодо визнання дій протиправними та скасування рішень: від 27 лютого 2003 р. № 354-12-XXIV «Про дозвіл на виготовлення технічної документації по оформленню договору оренди земельної ділянки», яким МП «Октавіан» надано дозвіл на виготовлення технічної документації з оформлення договору оренди земельної ділянки площею 2880 кв. м для обслуговування побутового приміщення літ. «А» в селищі Буча на вул. Заводській, 2-Б; від 23 грудня 2003 р. № 679-22-XXIV «Про затвердження проекту відведення земельної ділянки ПП «Деліція+» для будівництва та обслуговування кондитерського цеху за адресою: селище Буча, вул. Заводська, 2-В, яким ПП «Деліція+» надано в оренду строком на 49 років земельну ділянку площею 4,4963 га для будівництва та обслуговування кондитерського цеху за адресою: селище Буча, вул. Заводська, 2-В; від 24 червня 2004 р. № 911-29-XXIV «Про дозвіл на викуп земельної ділянки», яким ПП «Деліція+» надано дозвіл на викуп земельної ділянки площею 4,4963 га для будівництва та обслуговування кондитерського цеху за адресою: селище Буча, вул. Заводська, 2-В; від 25 лютого 2005 р. № 1197-42-IV «Про затвердження звіту про експертну грошову оцінку земельної ділянки», за яким відповідачем було продано ПП «Деліція+» зазначену вище земельну ділянку.

Позовні вимоги обґрунтовані тим, що оспорюваними рішеннями відповідача було порушено право власності ТОВ як правонаступника Колективного сільськогосподарського підприємства «Агрофірма «Рубежівська» на земельну ділянку.

Вирішуючи спір по суті, суди керувалися тим, що справа, яка розглядається, є адміністративною. Проте з таким висновком колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ не погодилася та не визнала його законним та обґрунтованим, виходячи з такого.

Статтею 14 Конституції України встановлено, що право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Згідно з частинами 1, 2 ст. 2 Земельного кодексу України земельні відносини — це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Конституції України).

Відповідно до ч. 3 ст. 140, ч. 1 ст. 144 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку (ч. 10 ст. 59 Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Статтею 80 Земельного кодексу України встановлено, що суб'єктами права власності на землю є, зокрема, територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, — на землі комунальної власності.

Землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів,

крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності (частини 1, 2 ст. 83 Земельного кодексу України).

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС до компетенції адміністративних судів віднесено спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів або правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Вжитий у цій процесуальній нормі термін «суб'єкт владних повноважень» означає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС). Таким чином, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом вимог у яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), відповідно прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій.

У пунктах «а», «б», «в», «г» і «к» статті 12 Земельного кодексу України передбачено, що до повноважень селищної ради належить: розпорядження землями територіальних громад; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу; надання земельних ділянок у користування; вилучення їх із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідної територіальної громади селища; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Земельні відносини поділяють на публічні та приватні. Отже, і спори в таких відносинах можуть бути як публічно-правовими, так і приватно-правовими (цивільними, господарськими).

Згідно з ч. 2 ст. 2 Цивільного кодексу України учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права.

Територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом (стаття 172 ЦК).

Рада у справі, що розглядається, виступає як суб'єкт цивільних правовідносин і має такий самий правовий статус, що й

інші учасники цих відносин. Реалізуючи право розпорядження земельною ділянкою, яка перебувала у її власності, Рада відповідно до ст. 5 Земельного кодексу України має рівні права з громадянами та юридичними особами, з якими вона вступає у відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Тобто, під час здійснення повноважень власника землі відповідач є рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовані на реалізацію права розпоряджатися землею. У цьому випадку відсутня підпорядкованість одних учасників земельних правовідносин (ТОВ, ПП «Деліція+» та МПП «Октавіан») іншому (Рада), яка має місце під час здійснення органом місцевого самоврядування владних управлінських функцій.

Колегія суддів ВСУ звертає увагу на те, що згідно з ч. 4 ст. 41 Конституції України ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право власності є непорушним. Ці положення Основного Закону кореспондуються з п. «в» ст. 5 Земельного кодексу, згідно з яким земельне законодавство базується на принципі невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом.

Відповідно до ч. 6 ст. 319 ЦК держава не втручається у здійснення власником права власності. Тобто пряме адміністрування з боку органів влади є неприпустимим.

Судами встановлено, що рішенням Ради від 20 березня 2000 р. та рішенням виконкому Ірпінської міської ради Київської області від 21 березня 2000 р. № 71/4 КСП «Агрофірма «Рубежівська» (правонаступником якої є позивач) було передано у колективну власність земельну ділянку загальною площею 232 га в межах Бучанської селищної ради для товарного сільськогосподарського виробництва.

Протягом 2003—2005 рр. Радою приймалися оспорювані рішення, якими, на думку позивача, було порушено його право власності на зазначену земельну ділянку.

Проте, встановивши зазначені обставини, суди не звернули уваги на те, що правовідносини, які склалися між сторонами, стосуються права та підстав набуття права власності на спірну земельну ділянку. Рада як власник землі вільна у виборі суб'єкта для надання йому цього права в порядку, встановленому законом. Разом із цим, відповідач владних управлінських функцій не здійснював і суб'єктом владних повноважень у цих відносинах не виступав.

Беручи до уваги наведене, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ дійшла висновку, що суди помилково встановили, що позов, предметом якого є перевірка правильності формування волі однієї із сторін стосовно розпорядження землею та передачі відповідних прав на неї, може бути розглянутий за правилами, передбаченими КАС. Тому рішення у цій справі ухвалені судами попередніх інстанцій з порушенням адміністративної юрисдикції і підлягають скасуванню внаслідок неправильного застосування норм процесуального закону.

Аналіз зазначених рішень КСУ та колегії суддів Судової палати в адміністративних справах ВСУ, на наш погляд, свідчить про те, що в них по-різному тлумачиться законодавство, оскільки КСУ вважає, що такі спори є публічно-правовими, а ВСУ відносить їх до цивільних спорів. Відтак, є підстави дійти висновку щодо наявності правового нігілізму у правозастосуванні під час вирішення судами спорів, полягає у відсутності єдиних підходів та усталеної судової практики в судах України [348].

Доцільно навести ще один приклад судової практики ВСУ — вирішення цим судом справи за позовом прокурора міста Донецька до Донецької міської ради (далі — Рада), третя особа — Товариство, про визнання рішення протиправним та його скасування.

У березні 2009 р. прокурор міста Донецька звернувся до Ворошиловського районного суду міста Донецька з позовом про визнання рішення Ради від 20 лютого 2009 р. № 28/132 «Про передачу ТОВ «НВФ «Укрбудтехнологія» земельної ділянки в оренду для будівництва триповерхової адміністративної будівлі з вбудованими трансформаторним пунктом по проспекту Ілліча (мікрорайон «Парковий») в Калінінському районі» (далі — рішення № 28/132) протиправним та про його скасування.

Позовні вимоги мотивовані тим, що за результатами перевірки, проведеної прокуратурою міста Донецька, було встановлено, що оскаржуване рішення про передачу земельної ділянки площею 0,55 га в оренду Товариству для будівництва адміністративної будівлі прийнято у порушення вимог ч. 2 ст. 16 Закону України від 6 жовтня 1998 р. № 161-XIV «Про оренду землі» та ст. 124 Земельного кодексу України, якими визначено, що передача земельних ділянок, які перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів. У порушення ст. 123 Земельного кодексу країни Рада не приймала рішення про погодження місця

розташування об'єкта містобудування і надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; надання такої згоди виконавчим комітетом Ради (далі — виконком) суперечить нормам земельного законодавства, оскільки вирішення питань регулювання земельних відносин є виключною компетенцією Ради. Також Рада не дотримала вимог ч. 4 ст. 30² Закону України від 20 квітня 2000 року № 1699-III «Про планування та забудову територій» (далі — Закон № 1699-III).

За результатами перевірки відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII «Про прокуратуру» (далі — Закон № 1789-XII) прокурор міста Донецька 5 березня 2009 р. вніс протест, в якому вимагав скасувати оспорюване рішення Ради. Рішенням сесії Ради від 20 березня 2009 р. протест прокурора було відхилено, що стало підставою для звернення прокурора з цим позовом до суду згідно з ч. 4 ст. 21 Закону № 1789-XII.

Постановою Ворошиловського районного суду міста Донецька від 3 листопада 2009 р., залишеною без змін ухвалою Донецького апеляційного адміністративного суду від 15 травня 2010 р., у задоволенні позову відмовлено.

Ухвалюючи зазначені судові рішення, суди виходили з того, що відповідно до п. 1 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в разі прийняття відповідними органами рішення про погодження об'єкта або про надання дозволу на розроблення проекту відведення земельної ділянки до 1 січня 2008 р. передача таких земельних ділянок із земель державної та комунальної власності здійснюється без проведення земельних торгів (аукціонів). Враховуючи ці вимоги, а також те, що рішення № 660/12 про погодження Товариству місця розташування об'єкта містобудування та надання дозволу на розроблення проекту землеустрою виконком прийняв 31 жовтня 2007 р., підстави для скасування оспорюваного рішення Ради відсутні.

Також суди зазначили, що у зв'язку з відсутністю генерального плану забудови міста посилення прокурора на порушення Радю вимог Закону № 1699-III є безпідставними.

Постановою ВАСУ від 16 вересня 2010 р. постанову Ворошиловського районного суду міста Донецька від 3 листопада 2009 р. та ухвалу Донецького апеляційного адміністративного суду від 5 травня 2010 р. скасовано. Прийнято нове рішення, яким позов задоволено.

У заяві про перегляд судових рішень ВСУ з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, Товариство, посилаючись на неод-

накове застосування положень розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України, просить скасувати постанову ВАСУ від 16 вересня 2010 р., а справу передати на новий касаційний розгляд. На підтвердження неоднакового застосування судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права, третя особа надала ухвалу ВАСУ від 19 жовтня 2010 р. у справі № К-57038/09.

Ухвалою ВАСУ від 9 грудня 2010 р. справу допущено для перегляду ВСУ з мотивів виявлення неоднакового застосування судами касаційної інстанції положень розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

Перевірюючи за матеріалами справи наведені у заяві доводи, ВСУ дійшов висновку про їх обґрунтованість.

Ухвалюючи рішення у цій справі, ВАСУ мотивував його тим, що оспорюване рішення прийнято Радою з порушенням процедури та порядку його прийняття, визначених у Земельному кодексі України, оскільки у Ради були відсутні правові підстави для застосування абз. 3 п. 1 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України та надання земельної ділянки в оренду Товариству без проведення земельних торгів (аукціону).

На думку ВСУ, погодитися з висновками суду касаційної інстанції не можна з огляду на таке.

Згідно зі ст. 13 Конституції України земля є об'єктом права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.

Зі змісту ст. 12 Земельного кодексу України вбачається, що розпорядження землями територіальної громади міста, у тому числі надання їх у користування, належить до повноважень міської ради та здійснюється відповідно до вимог цього Кодексу. Зазначена норма Земельного кодексу України кореспондується із положеннями Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон № 280/97-ВР). Відповідно до п. 34 ст. 26 цього Закону питання регулювання земельних відносин вирішуються виключно на пленарних засіданнях міської ради.

Згідно з ч. 1 ст. 124 Земельного кодексу України передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування шляхом укладення договору оренди земельної ділянки.

Частиною 2 ст. 124 Земельного кодексу України в редакції, яка діяла на час виникнення спірних відносин, встановлено, що

передача в оренду земельних ділянок, які перебувають у державній або комунальній власності, громадянам, юридичним особам здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами 2, 3 ст. 134 цього Кодексу.

Статтею 123 Земельного кодексу України визначено порядок надання земельних ділянок державної або комунальної власності у користування.

Згідно з ч. 3 ст. 123 Земельного кодексу України (у редакції станом на 20 червня 2007 р.) особа, зацікавлена в одержанні у користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, звертається з відповідним клопотанням до районної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій або сільської, селищної, міської ради. Відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування у місячний строк розглядає клопотання і дає дозвіл на розроблення проекту відведення земельної ділянки (ч. 5 ст. 123 Земельного кодексу України).

Отже, передача в оренду земельних ділянок на час виникнення спірних правовідносин здійснювалася на підставі рішення органу місцевого самоврядування, що є його виключною компетенцією відповідно до вимог Конституції України, Закону № 280/97-ВР і Земельного кодексу України, та за проектом відведення земельної ділянки.

Як встановили суди попередніх інстанцій, Рада рішенням від 24 червня 2005 р. № 20/16 делегувала виконкому повноваження щодо зміни цільового призначення земель, погодження місця розташування об'єктів на земельних ділянках, передачі у власність, надання у постійне користування та оренду, продажу, викупу земельних ділянок, припинення права користування та власності на земельні ділянки, укладення угод про передачу права власності.

Зазначена обставина свідчить, що для Товариства іншого механізму отримання дозволу для розробки проекту землеустрою окрім як звернення до виконкому не було.

За клопотанням Товариства виконком 31 жовтня 2007 р. прийняв рішення № 660/12, з яким погодив місце розташування об'єкта містобудування та надав дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення спірної земельної ділянки. Приймаючи зазначене рішення, виконком діяв у межах делегованих Радою повноважень на підставі рішення останньої від 24 травня 2005 р. № 20/16 та з урахуванням рішення Ради від 16 груд-

ня 2005 р. № 23/17 «Про внесення змін до правил забудови, затверджених рішенням Донецької міської ради від 30 вересня 2005 р. № 21/2 «Про затвердження правил забудови міста Донецька».

Згідно зі ст. 181 Земельного кодексу України землеустрій — це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів (ст. 182 Земельного кодексу України).

Проект відведення земельної ділянки є одним із видів технічної документації із землеустрою, який є складовою змісту землеустрою (ст. 184 Земельного кодексу України).

Згідно зі ст. 11 Закону № 280/97-ВР виконавчими органам міських рад є їхні виконавчі комітети, які є підконтрольними та підзвітними відповідними радам. Повноваження виконавчих комітетів визначені в главі 2 цього Закону. До делегованих повноважень виконавчих комітетів міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища належить організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою (підпункт 9 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону № 280/97-ВР). Зазначена норма кореспондує положенням ст. 17 Земельного кодексу України.

Таким чином, виконком, вирішуючи питання про надання дозволу на розробку зазначеного вище проекту землеустрою, діяв у межах повноважень, делегованих йому Радою, встановлених Законом № 280/97-ВР та ЗК.

28 березня 2008 р. Рада на підставі ст. 26 Закону № 280/97-ВР прийняла рішення № 18/12 «Про відміну рішення міської ради від 24 червня 2005 року № 20/16», яким скасувала своє рішення про делегування виконкому повноважень і затвердила рішення виконкому, зокрема і від 31 жовтня 2007 р. № 660/12.

Згідно з п. 1 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції, що діяла на час прийняття Радою спірного рішення, у разі прийняття відповідними органами рішення про погодження місця розташування об'єкта або про

надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки до 1 січня 2008 р. передача в оренду таких земельних ділянок із земель державної або комунальної власності здійснюється без проведення земельних торгів.

Тобто за змістом цієї норми Земельного кодексу України прийняття відповідними органами рішення про погодження місця розташування об'єкта або про надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки, яке фактично спрямоване на узгодження сторонами в порядку, визначеному законодавством, що діяло на момент виникнення цих відносин, однієї з істотних умов договору оренди землі — об'єкта оренди (місце розташування та розмір земельної ділянки), яка є складовою при визначенні розміру орендної плати, виключає в подальшому необхідність проведення земельних торгів (аукціону), метою яких є формування найвигіднішої ціни оренди.

Аналіз положень законодавства, яке регулює спірні відносини, дає підстави дійти висновку, що рішення виконкому про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, прийняте до 1 січня 2008 р. у межах повноважень, делегованих Радою та визначених Законом № 280/97-ВР і ЗК, було підставою для прийняття Радою рішення про затвердження проекту відведення земельної ділянки та передачу її в оренду без проведення земельних торгів (аукціонів) згідно з пунктом 1 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

Враховуючи, що суд касаційної інстанції неправильно застосував норми матеріального права до встановлених у справі обставин щодо порядку надання земельної ділянки в оренду юридичній особі, ВСУ дійшов висновку, що заява Товариства підлягає задоволенню, постановою ВАСУ від 16 вересня 2010 р. — скасуванню, а справа — направленню на новий касаційний розгляд [349].

На перший погляд таке рішення ВСУ викликає сумнів щодо стабільності судової практики, оскільки у справі оспорується рішення ради щодо передачі земельної ділянки в оренду. Незважаючи на це, ВСУ розглянув справу по суті та не закрити провадження у справі у зв'язку зі спором щодо права, як він це зробив у своєму попередньому рішенні.

На наш погляд, аналіз судової практики ВСУ доводить, що оскарження подібних рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування через неналежну процедуру їх прийняття повинно здійснюватися в порядку адміністративно-

го судочинства, оскільки за правовою позицією ВСУ в такому разі ці органи діють як суб'єкти владних повноважень під час виконання владних управлінських функцій.

У разі захисту позивачем права власності або користування земельною ділянкою такий спір, як вважає ВСУ, підлягає розгляду в порядку господарського або цивільного судочинства. На нашу думку, така позиція не є правильною, оскільки в адміністративному судочинстві фізична або юридична особа має право захистити не тільки публічні, а й приватні права від свавілля органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, однак за умови, що ці суб'єкти владних повноважень не діють як суб'єкти господарювання.

Питання предметної підсудності справ, пов'язаних із земельними відносинами

Оцінюючи рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, судам слід дотримуватися вимог ч. 3 ст. 2 КАС, згідно з якою у справах про оскарження рішень суб'єктів владних повноважень суди повинні перевіряти, чи прийняті такі рішення на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З аналізу норм, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування та державної влади, вбачається, що компетенція органів місцевого самоврядування поширюється на розпорядження землями територіальних громад та комунальної власності, організацію землеустрою, встановлення та зміну меж населених пунктів; органи державної виконавчої влади здійснюють розпорядження землями державної власності.

Визначення компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади є важливим для правильного вирішення питання про предметну підсудність адміністративних справ. За загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 18 КАС, адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, підсудні місцевим загальним судам як адміністративним. Виняток становлять справи, підсудні окружним адміністративним судам, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа (ч. 2 ст. 18 КАС).

На наш погляд, таке законодавче визначення предметної підсудності адміністративних справ щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері земельних правовідносин є недосконалим, оскільки справи з одним предметом позову розглядаються різними судами — місцевими загальними судами як адміністративними судами та окружними адміністративними судами. Унаслідок цього спостерігається неоднакове застосування норм матеріального права під час вирішення однотипних спорів. Вважаємо, що спори, предметом яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, які впливають зі сфери земельних правовідносин, повинні бути предметно підсудні окружним адміністративним судам.

***Окремі питання участі прокурора у справах,
пов'язаних із земельними спорами***

Як свідчить аналіз судової практики розгляду справ цієї категорії, у судів виникають складнощі під час вирішення питання про підстави участі прокурора у розгляді цієї категорії справ. Крім того, участь прокурора у розгляді цієї категорії справ впливає на визначення їх судової юрисдикції.

Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України на прокуратуру України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Такими законами, зокрема, є КАС та Закон України «Про прокуратуру».

Згідно з ч. 2 ст. 60 КАС прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

За змістом ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру» представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурором від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Підставою представництва у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави — наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою.

У цьому контексті цікавим є Рішення КСУ від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді), у мотивувальній частині якого піддано аналізу поняття «інтереси держави».

Конституційний Суд України встановив, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо.

Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному капіталі. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, а й у діяльності приватних підприємств, товариств.

Конституційний Суд України установив, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самотійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхід-

ність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [322].

Аналіз судової практики показує, що не завжди позовні заяви, подані прокурорами в інтересах держави, оформлені з дотриманням зазначених вимог.

Відповідно до п. 2 резолютивної частини зазначеного Рішення КСУ під поняттям «орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах» треба розуміти орган державної влади або орган місцевого самоврядування, який законом наділений повноваженнями органу виконавчої влади.

Згідно з п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать делеговані повноваження, зокрема здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів.

Частинами 1, 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Враховуючи приписи цієї норми суди доходять висновку, що зазначений Закон не надає органам місцевого самоврядування права діяти в інтересах держави в цілому.

Прикладом такого правозастосування може слугувати справа за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Антарес-Компані» до Київської міської ради (третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача, — Головне управління земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації) про визнання бездіяльності незаконною та зобов'язання прийняти рішення.

У цій справі постановою господарського суду міста Києва від 18 липня 2006 р. позов задоволено повністю. Визнано незаконною бездіяльність Київської міської ради щодо вирішення питання про визначення орендаря земельної ділянки та зобов'яза-

но вирішити це питання шляхом винесення його на найближчу сесію після набрання рішенням суду законної сили.

Не погоджуючись із зазначеним рішенням, заступник прокурора міста Києва подав апеляційну скаргу разом із клопотанням про поновлення строку на апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції, в якій просить поновити пропущений строк на подання апеляційної скарги. Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 28 січня 2009 р. у цьому відмовлено, апеляційну скаргу залишено без розгляду.

Ухвала апеляційного суду мотивована тим, що з поданої прокурором апеляційної скарги не вбачається, в чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, не обґрунтовано необхідність їх захисту із зазначенням органу, уповноваженого державою здійснювати певні функції у відповідних відносинах.

Вищий адміністративний суд України підтримав позицію суду апеляційної інстанції, зауваживши, що адміністративний суд повинен оцінювати правильність визначення прокурором органу, на який державою покладено обов'язок щодо здійснення конкретних функцій у правовідносинах, пов'язаних із захистом інтересів держави [323].

Системний аналіз приписів Конституції України, Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» та Закону України «Про місцеве самоврядування» дає підстави стверджувати, що міська рада не є органом місцевого самоврядування, якому законом надані повноваження органу виконавчої влади, а тому зазначення прокурором як органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах, — міської ради є безпідставним та необґрунтованим.

На наш погляд, такий підхід до вирішення цього питання не є правильним, оскільки КСУ, встановивши, що «інтереси держави» є оціночним поняттям, прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає з посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах, істотно звузив інтереси держави та поняття органів, які є у державі.

Згідно з ч. 1 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює вла-

ду безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. Аналіз цієї норми свідчить, що в державі Україна є влада, яка здійснюється через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Тобто влада в державі Україна (влада держави), на нашу думку, є значно ширшим поняттям, ніж державна влада, яка здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Вважаємо, що влада держави Україна охоплює владу народу, державну владу і владу органів місцевого самоврядування. Якщо не дотримуватися такої формули, тоді в Україні немає єдиної влади держави, а є декілька самостійних видів влади. Отже, інтерес держави — це інтерес народу України, інтерес органів державної влади та інтерес органів місцевого самоврядування, що не може звужуватися лише до інтересів органів державної влади.

Необхідно наголосити, що прокурор в адміністративній справі може бути позивачем і не повинен визначати орган чи особу, в інтересах якої він звертається до суду з позовною заявою.

Наведене може мати місце у випадку, передбаченому частинами 1 та 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», а саме: у разі відхилення протесту прокурора на акт, що суперечить закону, або ухилення від його розгляду.

Прикладом такої позиції може слугувати справа за позовом Сімферопольського міжрайонного природоохоронного прокурора Автономної Республіки Крим до Фороської селищної ради (треті особи — Кримський державний агротехнологічний університет, Національний університет біоресурсів і природокористування України) про скасування рішення. У цій справі ВАСУ скасував постанову Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 23 лютого 2010 р. та залишив чинною постанову Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 22 липня 2009 р., зауваживши, що прокурором у позові не зазначено, що він діє в інтересах держави, та не сказано, з посиланням на законодавство, в чому полягає порушення інтересів держави. Також прокурором не обґрунтовано необхідність захисту цих інтересів та не визначено орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [324].

Зі змісту позовної заяви вбачається, що прокурор є позивачем, а таке процесуальне становище може бути ним використано лише у разі звернення до суду в порядку, передбаченому ст. 21 Закону України «Про прокуратуру». Звертаючись з позовом згідно зі ст. 36¹ Закону України «Про прокуратуру», проку-

пор має окреме процесуальне становище, позивачем же виступає уповноважений орган держави чи державне підприємство, в інтересах яких подає позов прокурор.

Отже, на наш погляд, у наведеному прикладі ВАСУ не врахував того, що в адміністративному судочинстві прокурор може мати й статус позивача як суб'єкта владних повноважень, якому відповідно до п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС надано право звернутися до суду у випадку, встановленому законом.

Аналіз практики показав, що суди по-різному застосовують приписи ст. 118 Конституції України, ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» при вирішенні питання щодо повноваження голови місцевої державної адміністрації у разі принесення протесту прокурора на акт, виданий ним.

Суди дотримуються позиції, за якої місцеві державні адміністрації не можуть скасовувати свої попередні рішення чи вносити до них зміни, обґрунтовуючи свою позицію так.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і належить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Частинами 1 та 2 ст. 6 цього Закону передбачено, що на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, владних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управління, відділів та інших структурних підрозділів — накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їхньої компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Згідно з ч. 1 ст. 41 зазначеного Закону голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

На підставі ч. 8 ст. 118 Конституції України рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції

та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Зазначеній нормі відповідають приписи ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Так, ч. 1 цієї статті передбачено, що акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням КСУ, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням КСУ, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Тобто законодавством чітко обумовлено коло суб'єктів, яким надано повноваження скасовувати розпорядження голови державної адміністрації. Такими суб'єктами є Президент України, голова місцевої державної адміністрації вищого рівня або суд.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форми власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Пунктом 1 ч. 2 ст. 20 цього Закону встановлено, що в разі виявлення порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право опротестувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб.

Статтею 21 цього Закону передбачено, що протест на акт, який суперечить закону, приноситься прокурором, його заступ-

ником до органу, який його видав, або до органу вищого рівня. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи.

У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність із законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права.

Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей самий строк повідомляється прокурор.

Отже, прокурор, виконуючи прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів головою місцевої державної адміністрації, на підставі вимог Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» має право звернутися до цієї посадової особи з протестом.

Таким чином, з підстав та у порядку, визначених Законом України «Про прокуратуру», не виключається можливість перегляду головою місцевої адміністрації власних рішень, за винятком актів, відповідно до приписів яких виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення.

Такий виняток сприятиме забезпеченню стабільності суспільних відносин, про що зазначив КСУ в рішенні, ухваленому у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, частин 1, 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування).

Вважаємо за необхідне навести один із прикладів судової практики, який впливає на адміністративну юрисдикцію розгляду скарг на рішення органів місцевого самоврядування та органів державної влади в позасудовому та судовому порядку.

Постановою ВСУ від 6 червня 2011 р. у справі за позовом Варбанця Олександра Валерійовича, Варбанця Сергія Валерійовича до Приморської районної адміністрації виконавчого комітету Одеської міської ради (далі — Райадміністрація) про визнання розпорядження неправомірним за заявою Варбанця О. В., Варбанця С. В. про перегляд ВСУ ухвали ВАСУ від 5 жовтня 2010 р. встановлено таке.

У липні 2004 р. Варбанець О. В., Варбанець С. В. звернулися до Приморського районного суду м. Одеси з позовом до Райадміністрації, в якому з урахуванням уточнення позовних вимог просили визнати незаконним та скасувати розпорядження Райадміністрації від 17 травня 2004 р. № 1358 «Про скасування розпорядження Приморської районної адміністрації виконавчого комітету Одеської міської ради від 25 листопада 2003 р. № 2994» (далі — розпорядження № 1358).

В обґрунтування позовних вимог послалися на те, що оскаржуване ними розпорядження прийнято відповідачем усупереч законодавству і порушує їх право власності на майно.

Приморський районний суд м. Одеси постановою від 11 березня 2005 р. позовні вимоги задовольнив у повному обсязі. Визнав розпорядження Райадміністрації від 17 травня 2004 р. № 1358 незаконним.

Задовольняючи позов, суд першої інстанції виходив із того, що підставою для прийняття Райадміністрацією розпорядження від 25 листопада 2003 р. № 2994 (далі — розпорядження № 2994) є акт державної технологічної комісії від 13 жовтня 2003 року, який є чинним та не визнаний недійсним у встановленому законом порядку. Крім того, введена рішенням виконавчого комітету Одеської міської ради від 10 вересня 2003 р. № 505 «Про внесення змін та доповнень до рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 16 серпня 2001 р. № 570 «Про дозвіл товариству з обмеженою відповідальністю «Мрія» на реконструкцію та будівництво ринку «Старокінний» (далі — рішення № 505) заборона на реєстрацію громадян за місцем проживання та відчуження нерухомого майна в зоні реконструкції ринку «Старокінний» не є підставою для відмови у прийнятті в експлуатацію належного позивачам магазину.

Одеський апеляційний адміністративний суд постановою від 17 березня 2010 р., залишеною без змін ухвалою ВАСУ від 5 жовтня 2010 р., рішення суду першої інстанції скасував і прийняв нове — про відмову у задоволенні позову.

Не погоджуючись із рішенням суду касаційної інстанції, Варбанець О. В. та Варбанець С. В. звернулися із заявою про його перегляд ВСУ з підстав неоднакового застосування ст. 59 Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон № 280/97-ВР) у подібних правовідносинах. В обґрунтування заяви додано копії ухвал ВАСУ від 25 травня, 9 червня, 29 червня, 20 липня, 28 вересня, 19 жовтня і 2 листопада 2010 р. та постанов цього ж суду

від 3 грудня 2008 р. та 31 серпня 2010 р., які, на їх думку, підтверджують неоднакове застосування норм матеріального права.

Перевіривши наведені заявниками доводи, ВСУ вважає, що заява підлягає задоволенню з таких підстав.

Суди встановили, що розпорядженням № 2994 було затверджено акт державної технологічної комісії від 13 жовтня 2003 р. про прийняття в експлуатацію закінченого реконструкцією об'єкта, а саме належної Варбанцю О. В. та Варбанцю С. В. частини домоволодіння № 7 по вулиці Скісній під магазин.

На підставі розпорядження № 2994 позивачам були видані свідоцтва про право власності від 2 грудня 2003 р. № 028376 та № 028377 на 67/100 та 50/150 частин домоволодіння по вулиці Скісній, 7 відповідно. Ці частини разом становлять приміщення магазину площею 249,8 кв. м.

29 квітня 2004 р. на зазначене розпорядження було винесено протест прокурора № 467. За результатами розгляду цього протесту розпорядженням № 1358 було скасовано розпорядження № 2994 у зв'язку з тим, що останнє суперечить вимогам рішення № 505.

Касаційний суд, залишаючи без змін рішення суду апеляційної інстанції про відмову в задоволенні позову, виходив із того, що Райадміністрація мала право скасувати своє незаконне попереднє рішення.

В ухвалах ВАСУ від 28 вересня та 25 травня 2010 р., а також у постанові цього суду від 31 серпня 2010 р., наданих заявником на підтвердження неоднакового застосування норм матеріального права, ВАСУ, враховуючи позицію КСУ, викладену в Рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування (далі — Рішення № 7-рп/2009), дійшов висновку про те, що рішення органу місцевого самоврядування ненормативного характеру не може бути скасовано цим органом шляхом прийняття нового рішення.

На думку ВСУ, позиція касаційного суду, викладена у справі, що розглядається, ґрунтується на неправильному застосуванні ним норм матеріального права.

Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, частин 1, 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) вирішив, що орган місцевого само-

врядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

Згідно зі ст. 59 Закону № 280/97-ВР акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Крім того, у п. 5 Рішення № 7-рп/2009 КСУ зазначив, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Ненормативні правові акти місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

У справі, що розглядається, суди встановили, що позивачам на підставі розпорядження № 2994 видано свідоцтва про право власності на належний їм об'єкт нерухомості.

За таких обставин ВСУ дійшов висновку, що розпорядження № 2994, яке є ненормативним правовим актом одноразового застосування і вичерпало свою дію фактом його використання, не може бути в подальшому скасовано Райадміністрацією.

Оскільки під час вирішення спору касаційний суд неправильно застосував норми матеріального права до встановлених у справі обставин, то заяву необхідно задовольнити.

З метою аналізу цього рішення слід згадати про юрисдикцію розв'язання конфліктів, які випливають зі сфери публічно-правових відносин. Така юрисдикція поділяється на дві групи: досудове та судове розв'язання конфлікту.

На наш погляд, досудове розв'язання подібних конфліктів (оскарження рішення голови держрайадміністрації) можливе у такій формі:

- подання скарги на рішення до голови обласної державної адміністрації;

- подання скарги на рішення до Президента України;

- внесення протесту прокурором на таке рішення голові держрайадміністрації.

Наведене дослідження показує, що досудове розв'язання подібних конфліктів можливе у трьох зазначених формах.

Оскільки ВСУ у своєму рішенні дійшов висновку, що розпорядження, яке є ненормативним правовим актом одноразового застосування і вичерпало свою дію фактом його виконання, не може бути в подальшому скасовано Райадміністрацією, то шляхом тлумачення цього правового припису від попереднього правового явища до наступного доходимо висновку, що таке рішення суб'єкта владних повноважень не може бути скасовано головою обласної державної адміністрації чи Президентом України. Тобто, якщо в одній формі розв'язання конфлікту неможливо скасувати рішення у зв'язку з тим, що воно є ненормативним правовим актом одноразового застосування і вичерпало свою дію фактом його виконання, то й в інших процедурах адміністративного вирішення спорів неможливо скасувати таке рішення суб'єкта владних повноважень.

Як свідчить викладене, такої можливості не має і адміністративний суд. Тобто в таких випадках суд повинен відмовити в позові щодо скасування рішення, яке є ненормативним правовим актом одноразового застосування і вичерпало свою дію фактом його виконання. Вважаємо, що в разі реалізації акта одноразового застосування в земельних правовідносинах можливо лише в судовому порядку вирішувати спір про позбавлення права, яким особа наділена в результаті реалізації такого акта.

Усі землі, які знаходяться в межах України, складають її земельний фонд. Множинність земель, істотні відмінності між ними обумовлюють різні способи їх використання, що дозволяє вирізнити категорії земель за цільовим призначенням.

Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України усі землі за цільовим призначенням поділяються на категорії, серед яких:

- землі сільськогосподарського призначення;
- землі житлової та громадської забудови;
- землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- землі оздоровчого призначення;
- землі рекреаційного призначення;
- землі історико-культурного призначення;
- землі лісгосподарського призначення;
- землі водного фонду;
- землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Земельного кодексу України у редакції Закону України від 3 березня 2011 р. № 3123-VI «Про внесен-

ня змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління землями на території Автономної Республіки Крим» віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень.

Зміна цільового призначення земель провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування, вилучення (викуп) земель і затверджують проекти землеустрою або приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Зміна цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України (частини 2 та 3 зазначеної статті).

За загальним правилом, визначеним цією нормою та пунктом 2 Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502, зміна цільового призначення земельної ділянки проводиться за поданням заяви (клопотання) її власника до сільської, селищної, міської ради, якщо земельна ділянка розташована в межах населеного пункту, або районної держадміністрації, якщо земельна ділянка розташована за межами населеного пункту.

Судова практика показує, що мають місце випадки оскарження відмов суб'єктів владних повноважень у наданні необхідних узгоджень щодо вилучення та передачі в оренду земельних ділянок зі зміною цільового призначення. Переважно такі відмови стосувалися земель лісогосподарського призначення. В обґрунтування позовних вимог позивачі посилялися на те, що відмова відповідачів стосовно надання висновків та узгоджень з приводу передачі позивачам земельних ділянок зі зміною цільового призначення не може ґрунтуватись на вимогах розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2008 р. № 610-р «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками», яким зупинено прийняття рішень про надання згоди на вилучення земельних лісових ділянок, їх передачу у власність та оренду зі зміною цільового призначення, оскільки воно

суперечить Конституції України та нормам Земельного і Лісового кодексів України.

Різною є практика вирішення справ цієї категорії судами першої та апеляційної інстанцій.

Переглядаючи рішення судів попередніх інстанцій у касаційному порядку, ВАСУ звертає увагу судів на те, що відповідно до ч. 1 ст. 117 Конституції України та ст. 53 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Повноваження Кабінету Міністрів України в галузі земельних відносин визначені ст. 13 Земельного кодексу України.

Відповідно до п. «б» ч. 1 цієї статті до повноважень Кабінету Міністрів України в галузі земельних відносин належить реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель.

Кабінетом Міністрів України з метою недопущення фактів порушення інтересів держави і суспільства під час відчуження та зміни цільового призначення земельних лісових ділянок розпорядженням від 10 квітня 2008 р. № 610-р «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками» до законодавчого врегулювання питань запобігання зловживанням у цій сфері зобов'язано Мінагрополітики, Міноборони, Держкомлісгосп та Держкомзем зупинити прийняття рішень про надання згоди на вилучення земельних лісових ділянок, їх передачу у власність та оренду зі зміною цільового призначення.

Тому у справах зазначеної категорії це розпорядження є обов'язковими для виконання відповідачами у справах.

Як приклад судової практики можна навести справи за позовом фізичної особи підприємця К. до Донецького обласного управління лісового та мисливського господарства, Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Донецькій області, Державного підприємства «Донецьке лісове господарство» про визнання відмов суб'єктів владних повноважень протиправними та зобов'язання вчинити певні дії, за позовом закритого акціонерного товариства «БМУ-27», фізичної особи — підприємця Л. до Черкаського обласного управління лісового та мисливського господарства, Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Черкаській області про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії (ухвала ВАСУ від 8 лютого 2011 р. № К-34671/10) [325].

Землі сільськогосподарського призначення

Перше місце у класифікації земель посідають землі сільськогосподарського призначення. Відповідно до ч. 1 ст. 22 Земельного кодексу України землями сільськогосподарського призначення є землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей.

Основну частину земель сільськогосподарського призначення займають сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелogi).

У зазначеному Кодексі закріплено принцип пріоритетності земель цієї категорії (ст. 23), за основним правилом якого землі сільськогосподарського призначення повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання.

Для будівництва промислових підприємств, об'єктів транспорту і для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські землі або сільськогосподарські угіддя гіршої якості.

Крім цього, принцип пріоритетності полягає у визначенні кола суб'єктів, яким земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть передаватися у власність чи користування (статті 22, 130 Земельного кодексу України).

Відповідно до Земельного кодексу України пріоритетність земель цієї категорії полягає у забороні вилучення земельних ділянок особливо цінних земель для несільськогосподарських потреб (ст. 150), за винятком тих, що перебувають у державній або комунальній власності, за постановою Кабінету Міністрів України або за рішенням відповідної місцевої ради, якщо питання про вилучення (викуп) земельної ділянки погоджується Верховною Радою України, відшкодуванні збитків власникам землі та землекористувачам (ст. 156), охороні ґрунтів (ст. 168), відшкодуванні втрат сільськогосподарського і лісogосподарського виробництва (статті 207—209).

Частинами 1, 2, 5 ст. 207 Земельного кодексу України встановлено, що втрати сільськогосподарського і лісogосподарського виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а також втрати, спричинені обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель. Відшкодуванню підлягають втрати сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, перелогів, сінокосів, пасовищ),

лісових земель та чагарників як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві внаслідок вилучення (викупу) їх для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом. Втрати сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва визначаються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279 «Про розміри та порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» встановлено розміри втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, та визначено за нормативами.

Як свідчить практика, мають місце випадки звернення до суду із позовними вимогами про зобов'язання суб'єктів владних повноважень погодити та затвердити розрахунок розміру втрат, які підлягають відшкодуванню.

Наприклад, у справі за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Фірма «Консоль АТД» до виконавчого комітету Євпаторійської міської ради, Євпаторійського міського управління земельних ресурсів, за участю Сімферопольського міжрайонного природоохоронного прокурора, про зобов'язання вчинити дії позивач просив суд визнати протиправними дії відповідачів, пов'язані з погодженням та затвердженням розрахунку розміру втрат сільськогосподарського виробництва, спричинених наданням сільськогосподарських угідь товариству з обмеженою відповідальністю «Фірма «Консоль АТД» під будівництво житлового кварталу, виконаного 17 листопада 2006 р.; визнати протиправною бездіяльність відповідачів, пов'язану з безпідставною відмовою Євпаторійської міської ради від затвердження, а Євпаторійського міського управління земельних ресурсів — від погодження розрахунку розміру втрат сільськогосподарського виробництва, спричинених наданням сільськогосподарських угідь товариству з обмеженою відповідальністю «Фірма «Консоль АТД» під будівництво житлового кварталу із земель Євпаторійської міської ради, виконаного 3 лютого 2007 р.; зобов'язати Євпаторійське міське управління земельних ресурсів погодити зазначений вище розрахунок розміру втрат від 3 лютого 2007 р. та зобов'язати Євпаторійську міську раду затвердити зазначений розрахунок розміру втрат.

Частково задовольняючи позовні вимоги, суди обґрунтовували свої рішення тим, що розрахунок від 17 листопада 2006 р. розміру втрат сільськогосподарського виробництва, спричине-

них наданням сільськогосподарських угідь товариству з обмеженою відповідальністю «Фірма «Консоль ЛТД» для будівництва житлового кварталу із земель Євпаторійської міської ради, був виконаний без урахування даних технічної документації з детального ґрунтового обстеження земельної ділянки, заявленої під забудову житлового кварталу, які були взяті до уваги лише під час проведення нового розрахунку, а тому дії відповідачів щодо відмови в затвердженні нового розрахунку витрат є неправомірними.

Частково скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій, ВАСУ зазначив, що на момент прийняття рішення Євпаторійською міською радою «Про передачу у довгострокову оренду товариству з обмеженою відповідальністю «Фірма «Консоль ЛТД» земельної ділянки для будівництва житлового кварталу був один розрахунок розміру втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (від 17 листопада 2006 р., який погоджено Євпаторійським міським управлінням земельних ресурсів 25 листопада 2006 р. та товариством з обмеженою відповідальністю «Фірма «Консоль ЛТД» 17 листопада 2006 р.), і який підлягає відшкодуванню [326].

Це рішення міської ради, як зазначив ВАСУ, ніким не скасовано та не змінено, а тому відповідно до ст. 144 Конституції України є обов'язковим для виконання.

З огляду на викладене ВАСУ визнав такими, що не ґрунтуються на матеріалах справи, висновки судів стосовно того, що розрахунок від 17 листопада 2006 р. не підлягає відшкодуванню.

Землі житлової та громадської забудови

До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування.

Основними складовими земель житлової та громадської забудови є земельні ділянки для будівництва та обслуговування житлових будинків, господарських будівель і гаражного будівництва, земельні ділянки житлово-будівельних і гаражно-будівельних кооперативів, земельні ділянки багатоквартирних житлових будинків.

Згідно зі ст. 39 Земельного кодексу України використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотри-

манням будівельних норм, державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови.

Правові та організаційні основи планування, забудови та іншого використання територій спрямовані на забезпечення сталого розвитку населених пунктів з урахуванням громадських і приватних інтересів встановлено Законом України «Про планування і забудову територій».

Зазначений Закон втратив чинність у зв'язку з набранням законної сили 12 березня 2011 р. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким закріплено правові та організаційні основи містобудівної діяльності.

Узагальнення показало, що мають місце спори щодо порядку погодження місця розташування об'єктів архітектури.

Прикладом може слугувати справа за позовом гр. А. та інших до Донецької міської ради (третя особа — Товариство з обмеженою відповідальністю «Сабіна») щодо скасування рішення про погодження місцезнаходження багатоповерхового житлового будинку з вбудовано-прибудованими адміністративними приміщеннями, затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її в оренду, зобов'язання відповідача вчинити дії щодо розроблення та затвердження сесією міської ради детального плану території.

Постановою Ворошиловського районного суду м. Донецька від 3 грудня 2010 р., залишеною без змін ухвалою Донецького апеляційного адміністративного суду від 13 січня 2011 р., зазначений позов залишено без задоволення з огляду на те, що відсутність затвердженого Генерального плану не може вважатися перешкодою у процесі надання землі в оренду, оскільки цей процес регулюється Правилами забудови, які відповідно до ст. 44 Конституції України є обов'язковими до виконання на території міста Донецька. Крім того, згідно з ч. 1 ст. 13 Закону України «Про планування і забудову територій», який був чинним на час виникнення спірних відносин, детальний план території розробляється відповідно до генерального плану населеного пункту.

Вищий адміністративний суд України погодився з такими висновками судів (ухвала від 19 квітня 2011 р. № К/9991/5782/11), посилаючися на приписи ст. 39 Земельного кодексу України та частини 15 ст. 151 Земельного кодексу України, і дійшов висновку, що відсутність затвердженого Генерального плану не може вважатися перешкодою для розташування та проектування нового будівництва.

***Землі природно-заповідного фонду
та іншого природоохоронного призначення***

Згідно зі ст. 43 Земельного кодексу України землі природно-заповідного фонду — це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Землі природно-заповідного фонду поділяють на два види:

природні території та об'єкти, до яких належать природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища;

штучно створені об'єкти, до яких належать природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища.

До земель іншого природоохоронного призначення належать земельні ділянки водно-болотних угідь, що не віднесені до земель лісового і водного фонду, та земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність.

Землі природно-заповідного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Основною ознакою земель цієї категорії є розташування на них природних комплексів та об'єктів, які мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Правовий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду, порядок використання їх земель визначаються Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України».

Землі оздоровчого призначення

Окремою категорією земель є землі оздоровчого призначення, основною класифікуючою ознакою яких є їх лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей.

Відповідно до ст. 48 Земельного кодексу України використання земель оздоровчого призначення має здійснюватися із дотриманням їх цільового призначення та з обмеженням тих

видів діяльності, яка може вплинути на лікувальні властивості цих земель.

Землі оздоровчого призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Земельний кодекс України (ст. 84) містить заборону на передачу у приватну власність лише частини земель оздоровчого призначення, а саме тих, на яких розташовані об'єкти оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом.

Місцевості, які мають природні лікувальні властивості, в установленому законом порядку можуть бути визнані курортами. На територіях курортів встановлюються округи і зони санітарної охорони.

Однак суб'єкти владних повноважень не завжди дотримуються зазначених вимог під час вибору місця розташування земельної ділянки, що підлягає передачі в постійне користування чи власність.

Як приклад можна навести справу за позовом Львівського міжрайонного природоохоронного прокурора у Львівській області в інтересах держави в особі Державного управління екології та природних ресурсів у Львівській області до Дрогобицької районної ради Львівської області (третя особа — приватний підприємець) про визнання незаконними та скасування рішень, якими затверджено висновок про попереднє погодження місця розташування земельної ділянки, запланованої під будівництво відпочинкового комплексу приватного підприємця, та рішення про розгляд протесту прокурора Львівської міжрайонної природоохоронної прокуратури.

В обґрунтування заявлених вимог прокурор послався на те, що оскаржувані рішення прийняті з недотриманням відповідачем норм Закону України «Про курорти» та статей 48, 113, 150 Земельного кодексу України, оскільки спірна земельна ділянка, що запланована під будівництво відпочинкового комплексу (колиби), розміщена в межах першої зони санітарної охорони свердловин і джерел мінеральної води «Нафтуся» курорту Східниця, де заборонено спорудження будь-яких будівель. Окрім того, зазначена земельна ділянка належить до лісового фонду Східницького лісництва Дрогобицького держлісгоспу. У порушення статей 20, 31 Земельного кодексу України при прийнятті радою рішення не відбулася зміна цільового призначення земельної ділянки.

Постановою господарського суду Львівської області від 17 січня 2007 р. у позові відмовлено. Суд першої інстанції виходив з

того, що до компетенції Державного управління екології та природних ресурсів у Львівській області не віднесено питання подання позовів про визнання недійсним рішень органів місцевого самоврядування з земельних питань з мотивів невідповідності їх вимогам закону. Такими органами можуть бути, зокрема, самі органи місцевого самоврядування та державні інспекції з контролю за використанням і охороною земель.

Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 14 червня 2007 р. постанову господарського суду Львівської області від 17 січня 2007 р. скасовано, прийнято нову постанову, якою позов задоволено.

Суд апеляційної інстанції вмотивував свої висновки тим, що спірна земельна ділянка площею, що запланована під будівництво відпочинкового комплексу (колиби), розміщена в межах першої зони санітарної охорони свердловин і джерел мінеральної води «Нафтуся» курорту Східниця. Тому оскаржуване рішення, яким затверджено висновок про попереднє погодження місця розташування земельної ділянки, запланованої під будівництво відпочинкового комплексу приватного підприємця, суперечить вимогам статей 48, 113 Земельного кодексу України та ст. 31 Закону України «Про курорти», які забороняють діяльність, яка може призвести до завдання шкоди об'єктам оздоровчого призначення, в межах цих зон заборонено спорудження будь-яких будівель та інших об'єктів, не пов'язаних з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів курорту, а також заборонено передачу земельних ділянок у власність чи користування для діяльності, несумісної, з охороною природних лікувальних властивостей.

Судова колегія ВАСУ погодилася з висновками суду апеляційної інстанції [327].

Землі історико-культурного призначення

Перелік земель історико-культурного призначення наведено у ст. 53 Земельного кодексу України. Складовими земель цієї категорії є землі під різними об'єктами культурної спадщини. Об'єкти культурної спадщини незалежно від форми власності та цінності підлягають реєстрації у Державному реєстрі нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого значення.

Землі історико-культурного призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності.

Навколо історико-культурних заповідників, меморіальних пар-

ків, давніх поховань, архітектурних ансамблів і комплексів встановлюються охоронні зони із заборонаю діяльності, яка шкідливо впливає або може вплинути на додержання режиму використання цих земель.

Статтею 150 Земельного кодексу України встановлено, що до особливо цінних земель належать: коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму; землі природно-заповідного фонду; землі історико-культурного призначення. Вилучення особливо цінних земель для несільськогосподарських потреб не допускається.

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини» на охоронюваних археологічних територіях, у межах зон охорони пам'яток, історичних ареалів населених місць, занесених до Списку історичних населених місць України, забороняються містобудівні, архітектурні чи ландшафтні перетворення, будівельні, меліоративні, дорожні, земляні роботи без дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини.

Межі та режими використання зон охорони пам'яток визначаються відповідною науково-проектною документацією і затверджуються відповідним органом охорони культурної спадщини.

Постановою Ради Міністрів Автономної Республіки Крим від 16 листопада 1995 р. № 330 було затверджено історико-архітектурний опорний план адміністративного району Великої Ялти, яким установлені межі та режими охоронних зон, у тому числі зони охоронного ландшафту.

Законом Автономної Республіки Крим від 29 вересня 1994 р. № 195-І «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» (який був чинним на момент прийняття постанови від 16 листопада 1995 р. № 330) було встановлено, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим на основі та на виконання чинного на території Республіки Крим законодавства видає постанови та розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території Республіки.

Прикладом може слугувати справа за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Флора-Сервіс» до Республіканського комітету з охорони культурної спадщини Ради міністрів Автономної Республіки Крим про визнання протиправними дій щодо відмови у погодженні відведення земельної ділянки, що розташована в смт Гурзуф, та покладення на відповідача зобов'язання надати висновок про можливість відведення земельної ділянки під будівництво теплиці магазину декоративних культур, яка розташована у смт Гурзуф.

Скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій, ВАСУ зазначив, що смт Гурзуф внесено до Списку історичних населених місць України, спірна земельна ділянка належить до земель історико-культурного призначення, тому відповідачем правомірно видано висновок про неможливість відведення спірної земельної ділянки в оренду для будівництва теплиці магазину декоративних культур [328].

Землі лісогосподарського призначення

До земель лісогосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства.

Землі лісогосподарського призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності.

Особливістю використання земель лісогосподарського призначення є їх використання на умовах постійного користування.

Порядок використання земель лісогосподарського призначення визначений Лісовим кодексом України, законами України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство та полювання», «Про природно-заповідний фонд України».

У судовій практиці спричиняє складнощі застосування суб'єктами владних повноважень розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2008 р. № 610-р «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками», яким зупинено прийняття рішень про надання згоди на вилучення земельних лісових ділянок, їх передачу у власність та оренду зі зміною цільового призначення.

Іншим проблемним питанням, яке виникає у судовій практиці, є визначення суб'єкта, якому можливо здійснювати передачу земельних ділянок лісогосподарського призначення.

Як приклад може слугувати справа за позовом гр. З. до Київської обласної державної адміністрації про зобов'язання прийняти рішення та вчинити певні дії. У цій справі позовні вимоги обґрунтовані посиланнями на неправомірність відмови відповідача у передачі земельної лісової ділянки зі зміною цільового призначення для ведення особистого селянського господарства, оскільки позивачем було підготовлено всю необхідну погоджувальну документацію, а розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2008 р. № 610-р «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками» не передбачає жодних застережень, обмежень чи зобов'язань для відповідача.

Суд першої інстанції, з яким погодився апеляційний суд, частково задовольнивши позовні вимоги, мотивував своє рішення тим, що з боку позивача були виконані всі вимоги чинного законодавства для отримання у власність земельної ділянки із зміною її цільового призначення, а відповідач протиправно відмовив позивачу у наданні згоди на вилучення земельної ділянки із земель лісгосподарського призначення та передачу її позивачу у власність для ведення особистого селянського господарства.

Переглядаючи судові рішення у касаційному порядку, ВАСУ зазначив, що судами не було враховано приписи статті 57 Земельного кодексу України, якою не передбачено можливості передачі громадянам в постійне користування земельних ділянок лісгосподарського призначення, оскільки така передача можлива лише спеціалізованим державним або комунальним лісгосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи для ведення лісового господарства.

Судами попередніх інстанцій було проігноровано і приписи ч. 3 ст. 116 Земельного кодексу України, якою визначено конкретні підстави набуття громадянами права на землю [329].

Землі водного фонду

Самостійною категорією земель визначено землі водного фонду, до яких належать землі, зайняті водними об'єктами — морями, річками, озерами, водосховищами та ін., а також землі, виділені під смуги відводу і водоохоронні зони водних об'єктів. Оскільки основним цільовим призначенням цих земель є забезпечення використання і охорони вод, їх правовий режим істотною мірою визначається водним законодавством. Землі водного фонду використовуються для задоволення життєвих, побутових, оздоровчих та інших потреб населення, а також водогосподарських, природоохоронних, промислових, енергетичних, транспортних, рибогосподарських та інших потреб.

Землі водного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності.

Особливості правового режиму земель водного фонду визначаються Водним кодексом України.

Так, у ч. 1 ст. 90 Водного кодексу України встановлено, що прибережна захисна смуга уздовж морів, морських заток і лиманів належить до зони санітарної охорони моря і може використовуватися лише для будівництва санаторіїв та інших ліку-

вально-оздоровчих закладів, з обов'язковим централізованим водопостачанням і каналізацією.

Однак на практиці мають місце випадки неправильного застосування судами зазначеної норми.

Наприклад, у справі за позовом суб'єкта підприємницької діяльності — фізичної особи С. до Одеської міської ради, виконавчого комітету Одеської міської ради, Одеського міського управління земельних ресурсів щодо зобов'язання відповідачів прийняти рішення про передачу в орендне користування позивачем земельної ділянки для експлуатації та обслуговування споруд водно-спортивної станції та укласти договір оренди відповідної земельної ділянки суди встановили, що спірна земельна ділянка розташована в межах прибережної захисної смуги Чорного моря і використовувалася як пляж загального користування населення. При цьому суди не звернули увагу на те, що водно-спортивна станція не є лікувально-оздоровчим закладом, у зв'язку з чим підстав для укладення договору оренди земельної ділянки для її обслуговування у відповідача не було.

Помилку судів першої та апеляційної інстанцій виправив ВАСУ, скасувавши їх рішення та прийнявши нову постанову — про відмову в задоволенні позову [330].

Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення

Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення віднесені до останньої категорії земель, визначених Земельним кодексом України. Ця категорія земель характеризується різною правовою природою її складових з огляду на їх функціональність.

Основне цільове призначення цих земель — бути операційною базою для розміщення та функціонування промислових та інших підприємств та об'єктів. Правовий режим земель цієї категорії визначається багатьма нормативно-правовими актами, зокрема законами України «Про транспорт», «Про телекомунікації», «Про використання земель оборони» та ін.

Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетичної системи можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, землі оборони — у державній та комунальній власності.

Наприклад, у справі за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Сфера СТС» до Харківського міського управління земельних ресурсів (третя особа — Харківська міська рада), за участю прокурора, серед іншого, про визнання нечинним

висновку щодо віднесення земельної ділянки до категорії земель оборони та зобов'язання видати висновок щодо погодження місця розташування торгово-офісного комплексу на земельній ділянці, яка за цільовим призначенням належить до категорії земель житлової та громадської забудови, задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції виходив з того, що спірна земельна ділянка за своїм цільовим призначенням належить до категорії земель житлової та громадської забудови, а тому у відповідача не було законних підстав для віднесення цієї земельної ділянки до земель оборони.

Постановою Харківського апеляційного адміністративного суду від 24 грудня 2008 р. постанову господарського суду Харківської області від 29 травня 2007 р. скасовано та відмовлено у задоволенні позову.

Постанова апеляційного суду, яка залишена чинною ВАСУ, мотивована тим, що спірна земельна ділянка відповідно до Державного акта на право постійного користування земельною ділянкою має цільове призначення — для розміщення навчальних корпусів Харківського вищого військового командно-інженерного училища ім. Крилова, а тому з урахуванням приписів ст. 77 Земельного кодексу України та ст. 1 Закону України «Про використання земель оборони» зазначена земельна ділянка належить до земель оборони і не може передаватися до земель запасу.

Вищий адміністративний суд України зауважив, що, відмовляючи в позові, апеляційний суд правомірно виходив з того, що відповідно до ст. 77 Земельного кодексу України, ст. 1 Закону України «Про використання земель оборони» землями оборони визнаються землі, надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України. Землі оборони можуть перебувати у державній та комунальній власності.

Згідно зі ст. 84 Земельного кодексу України до земель державної власності, які не можуть перебувати у комунальній власності, належать, окрім іншого, землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного та виробничого призначення [331].

Таким чином, кожній категорії земель притаманний правовий режим, що забезпечує спеціальний, передбачений законом, порядок їх використання.

Аналіз та синтез наведеного законодавства та судової практики свідчить, що з метою визначення юрисдикції спорів, які

випливають із земельних правовідносин, необхідно враховувати таке.

Встановлювати, до якої форми власності належить земельна ділянка, компетенція якого органу поширюється на розпорядження цією земельною ділянкою та її категорію, оскільки законодавством передбачено певні особливості та обмеження в користуванні землями різних категорій.

Під час визначення юрисдикції адміністративних судів необхідно правильно встановлювати предмет адміністративного позову, яким є права, свободи та інтерес фізичних осіб та права та інтерес юридичних осіб, що випливають зі сфери публічно-правових відносин та на захист яких подано позов до адміністративного суду.

Водночас, на наш погляд, в адміністративному судочинстві фізична чи юридична особа має право на захист не тільки тих прав, свобод та інтересів, які випливають зі сфери публічних відносин, а й інших прав та інтересів, на захист яких подано позов з підстав їх порушення суб'єктами владних повноважень під час здійснення владних управлінських функцій.

Рішення суб'єктів владних повноважень щодо надання земельної ділянки у власність, у користування, в оренду неможливо скасувати у зв'язку з тим, що воно є ненормативним правовим актом одноразового застосування, а також у разі якщо воно вичерпало свою дію фактом його виконання. Такої можливості не має і адміністративний суд. Тобто в таких випадках суд повинен відмовити в позові щодо скасування рішення, яке є ненормативним правовим актом одноразового застосування і вичерпало свою дію фактом його виконання. У таких випадках в судовому порядку може вирішуватися спір про позбавлення права власності, користування або оренди земельної ділянки особи, якій зазначеним рішенням це право надано.

Прокурор, виконуючи прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів головою місцевої державної адміністрації, на підставі вимог Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» має право звернутися до цієї посадової особи з протестом.

Таким чином, з підстав та у порядку, визначених Законом України «Про прокуратуру», не виключається можливість перегляду головою місцевої адміністрації власних рішень, за винятком актів, відповідно до приписів яких виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних

законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення.

Крім того, прокурор, після того, як протест було не розглянуто або не задоволено, має право звернутися до суду з позовом про оскарження опротестованого рішення суб'єкта владних повноважень. У цьому разі прокурор має статус позивача, тому не повинен доводити, що він звернувся з позовом до суду з метою захисту інтересів держави. Якщо ж прокурору було відмовлено в задоволенні протесту з тих підстав, що опротестоване рішення вже виконано чи реалізовано, то в такому разі прокурору доцільніше звертатися до суду з позовом в інтересах держави про позбавлення права особи, якій це право було надано опротестованим рішенням, але в цьому випадку прокурор матиме процесуальний статус законного представника.

Також прокурор має право звернутися до суду в інтересах держави як представник органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з адміністративним позовом до осіб, які порушили інтерес держави в земельних правовідносинах.

3.4. Компетенція адміністративних судів щодо спорів про припинення повноважень народних депутатів України та депутатів місцевих рад

Ще однією з проблем, яка виникла в адміністративних судах України, є застосування положень п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС, за якою компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції [2]. Вона виникла під час вирішення судами так званих справ щодо «імперативного мандата» за позовами народних депутатів України або депутатів місцевих рад на рішення вищих керівних органів відповідних політичних партій (виборчих блоків політичних партій) (далі — партій (блоків) про дострокове припинення депутатських повноважень. Проблема полягає в можливості оскарження такого рішення партії (блоку) в судовому порядку та у разі такої можливості — визначення судочинства, в якому мають розглядатися такі справи.

Зазначені проблеми неодноразово обговорювалися правознавцями в наукових та політичних кругах з відповідними публікаціями в засобах масової інформації. Однак єдиної правової позиції з цих питань сьогодні немає. Тому в адміністративних судах складається різна практика щодо належності таких спо-

рів взагалі до судової юрисдикції, в тому числі й щодо віднесення їх до спорів адміністративної юрисдикції.

На нашу думку, під час розв'язання порушеного питання стосовно поширення компетенції адміністративних судів на спори народних депутатів України із політичними партіями (виборчими блоками політичних партій) щодо оскарження рішень вищих керівних органів відповідних політичних партій (виборчих блоків політичних партій) про дострокове припинення повноважень народних депутатів України відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України суди повинні виходити з такого. Частиною 2 ст. 81 Конституції України встановлено сім випадків, у яких повноваження народного депутата України припиняються достроково. Пунктом 6 цієї частини та ст. 81 Конституції України до таких випадків також віднесено невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата зі складу такої фракції.

За приписами ч. 6 ст. 81 Конституції України у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення [1].

На підставі аналізу наведених положень Конституції України рішення вищого керівного органу партії (виборчого блоку політичних партій), за яким припиняються депутатські повноваження народного депутата України з дня прийняття такого рішення, є остаточним — Конституцією та законами України не передбачено прийняття іншого (додаткового) рішення про припинення депутатських повноважень з таких підстав, яке було б похідним від рішення вищого керівного органу партії (виборчого блоку політичних партій). Це означає, що в цьому випадку для припинення повноважень народного депутата України з підстав, передбачених п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України, достатньо лише рішення вищого керівного органу партії (виборчого блоку політичних партій).

Із цього приводу КСУ висловив свою позицію у підпункті 6.1 (абзац 2) мотивувальної частини рішення від 25 червня 2008 р.

№ 12-рп/2008 (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції), з якого випливає, що обов'язковими елементами для припинення повноважень народного депутата України є наявність хоча б однієї підстави, передбаченої ч. 6 ст. 81 Конституції України, та рішення вищого керівного органу цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) [81].

Наявність зазначених конституційних повноважень, якими наділений вищий керівний орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій), дає підстави дійти висновку, що в частині припинення повноважень народного депутата України вищий керівний орган відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) здійснює владну управлінську функцію на основі Конституції України, оскільки рішення цього органу партії (блоку) є остаточним — прийняття іншого рішення ще якимось органом для припинення депутатських повноважень народного депутата України зі зазначених вище підстав законодавством не передбачено.

У зв'язку з цим також вважаємо, що твердження деяких правознавців про те, що таке рішення партії (блоку) не може бути оскаржено в суді, є помилковим. За приписами ст. 38 Конституції України кожен громадянин має конституційне право бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування та брати участь в управлінні державними справами. У цьому випадку — обраним та бути народним депутатом України. Частиною 3 ст. 8 Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина на підставі Конституції України гарантується, отже, рішення партії (блоку) підлягає оскарженню в суді, оскільки цим рішенням громадянин позбавляється конституційних прав (бути народним депутатом України та брати участь в управлінні державними справами).

Також, на наш погляд, помилковою є позиція, що положення ч. 6 ст. 81 Конституції України є «мертвими», тобто не підлягають застосуванню. Це твердження обґрунтовується тим, що за відсутності відповідного закону, який би регламентував порядок припинення повноважень народного депутата України із зазначених у цій нормі підстав, не можна припинити повноваження народного депутата України за рішенням партії (блоку).

Дійсно, положеннями ч. 6 ст. 81 Конституції України передбачено, що повноваження народних депутатів України із зазначених підстав та за рішенням вищого керівного органу відпо-

відної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) припиняються достроково з дня прийняття цього рішення на підставі закону. На сьогодні такого закону немає, хоча Верховна Рада України вже розглядала це питання.

З цього приводу КСУ у підпункті 6.1 (абзац 2) мотивувальної частини Рішення від 25 червня 2008 р. № 12-рп/2008 (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) зазначив, що до законодавчого врегулювання вимог п. 6 ч. 2, ч. 6 ст. 81 Конституції України, згідно з якими вищий керівний орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій) приймав би рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України, питання дострокового припинення повноважень народного депутата України повинні вирішуватись виходячи з положень ч. 3 ст. 8 Конституції України (пряма дія конституційних норм) та відповідних положень чинного законодавства [81].

У цьому ж Рішенні КСУ посилається на правову позицію, висловлену ним у Рішенні від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання), за якою норми Конституції України, які є нормами прямої дії (ч. 3 ст. 8), застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти (абз. 2 п. 2 мотивувальної частини). Однак цим виходимо за межі досліджуваної проблеми, оскільки наведена позиція вже не стосується вирішення питання про визначення судової юрисдикції таких справ, а до розгляду її по суті — правомірності рішення вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Проте з приводу висловленої правової позиції КСУ дозволимо собі повторитись та наголосити, що до законодавчого врегулювання цих правовідносин партії (блоки) мають право приймати рішення про припинення повноважень народного депутата України із зазначених у п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України підстав (невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата зі складу такої фракції).

На підтвердження того, що у зазначених випадках рішення вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій) підлягає оскарженню в судах, є також положення ч. 1 ст. 101 Закону України від 25 березня 2004 р. № 1665-IV «Про вибори народних депутатів України», за якою у

разі дострокового припинення повноважень депутата на підставах і в порядку, передбачених Конституцією України і законами України, у строк не раніш як на шостий день з дня отримання відповідного рішення або копії свідоцтва про смерть Центральної виборчої комісії своїм рішенням визнає обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії (блоку). У разі оскарження рішення про дострокове припинення повноважень депутата Центральна виборча комісія приймає рішення про визнання обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії (блоку) після набрання законної сили рішенням суду [9]. Ця норма в Законі України «Про вибори народних депутатів України» діє у редакції Закону України від 1 червня 2007 р. № 1114-IV. Зі змісту цих норм випливає, що законодавець ще перед достроковими виборами народних депутатів України 30 вересня 2007 р. наведеними імперативними приписами вказав на те, що рішення, до яких також належить рішення вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій), про дострокове припинення повноважень народного депутата України, підлягають оскарженню в судах.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС суб'єктами владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [2]. За змістом цієї процесуальної норми до суб'єктів владних повноважень належать також інші суб'єкти, які за своїм правовим статусом можуть не бути суб'єктами владних повноважень, але такими вони є під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Оскільки припиняючи повноваження народного депутата України, вищий керівний орган зазначеної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) здійснює владну управлінську функцію на основі Конституції України, то за приписами КАС цей орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій) при прийнятті рішення про припинення повноважень народного депутата України однозначно є суб'єктом владних повноважень.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із

суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Тому на підставі викладеного можна дійти висновку, що спори стосовно оскарження рішень вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій) про припинення повноважень народного депутата України з підстав, передбачених у п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України, належать до компетенції адміністративних судів.

Позиція щодо належності до компетенції адміністративних судів справ щодо оскарження рішень партій (блоків) про припинення повноважень народного депутата України підтверджується ще й тим, що народні депутати України відповідно до ч. 1 ст. 78 Конституції України здійснюють свої повноваження на постійній основі, тобто вони перебувають у трудових відносинах з Верховною Радою України (глава 4 Закону України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII «Про статус народного депутата України») [9]. Крім того, виходячи зі змісту ст. 9 Закону України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII «Про державну службу» народні депутати України є державними службовцями з особливим статусом [18]. Тому припиненням цих повноважень громадяни (народні депутати України) позбавляються трудових прав, у тому числі й публічної діяльності. Отже, вони в будь-якому разі мають право на судовий захист цих прав та діяльності лише в адміністративному судочинстві.

Що ж до припинення повноважень депутатів місцевих рад, то зазначені питання ідентично врегульовані ст. 5 Закону України від 11 липня 2002 р. № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» (далі — Закон про статус депутатів місцевих рад). Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 5 цього Закону повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі відкликання його політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчим списком відповідної місцевої організації якої його було обрано депутатом місцевої ради, у разі невходження депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради), обраного за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії (виборчих блоків політичних партій) у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної ради, до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу зі складу такої депутатської фракції вна-

слідок подання депутатом особистої заяви про вихід з депутатської фракції, або переходу депутата в іншу депутатську фракцію, або з інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком відповідної місцевої організації якої він був обраний депутатом місцевої ради [40].

Наведеною нормою визначено підстави, за яких політична партія (виборчий блок політичних партій) може відкликати депутата місцевої ради:

1) невходження депутата місцевої ради (крім депутата сільської, селищної ради), обраного за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії (виборчих блоків політичних партій) у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної ради, до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій);

2) вихід зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання депутатом особистої заяви про вихід з депутатської фракції;

3) перехід депутата в іншу депутатську фракцію.

Щодо відкликання депутата місцевої ради з інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій), то Рішенням КСУ від 27 травня 2008 р. № 11-рп/2008 ці положення визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Частиною 5 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлено, що рішення про відкликання та припинення повноважень депутатів місцевих рад із зазначених вище підстав приймає також вищий керівний орган партії (блоку). Повноваження депутата в такому випадку вважаються припиненими достроково з моменту прийняття рішення вищого керівного органу політичної партії (блоку).

Таке рішення керівного органу партії (блоку) підлягає оскарженню в судовому порядку, оскільки ч. 3 ст. 5 зазначеного Закону передбачено, що спори стосовно дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом. Тобто в цьому випадку виникає проблема лише з визначенням судової юрисдикції таких спорів. Але виходячи з аналогічних позицій, висловлених вище щодо оскарження в порядку адміністративного судочинства рішення партій (блоків) про припинення повноважень народного депутата України, спори про

припинення повноважень депутатів місцевих рад також належать до компетенції адміністративних судів.

За таких обставин у зазначених правовідносинах не застосовуються правила п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС, за якими компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції, оскільки в досліджуваній проблемі спірні відносини з дострокового припинення повноважень депутата не стосуються внутрішньої діяльності або виключної компетенції вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Крім того, партії (блоки), вирішуючи питання про припинення повноважень народних депутатів України, виконують владну управлінську функцію на основі Конституції України, а щодо депутатів місцевих рад — на основі Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Однак з метою усунення цих непорозумінь необхідно законодавчо визначити поняття внутрішньої діяльності об'єднань громадян.

Сьогодні досліджувана проблема є досить актуальною, а наведені аналіз та рекомендації необхідні адміністративним судам під час вирішення складної категорії спорів щодо оскарження рішень партій (блоків) про припинення повноважень депутатів. Адміністративні суди мають сформулювати усталену практику, яка буде ґрунтуватися на правильному розумінні законодавства, щодо вирішення досліджуваних проблем під час розв'язання зазначених спорів.

3.5. Висновки до розділу 3

1. Проаналізовану юрисдикційну проблему необхідно вирішувати з урахуванням суб'єктного складу учасників спірних правовідносин у поєднанні з визначенням характеру спірних правовідносин відповідно до наявності в діях сторін приватного чи публічного інтересу, а не формальної належності спірних правовідносин до певної галузі права. По суті, не є публічно-правовим спір за участі суб'єкта владних повноважень, публічного права, з одного боку, та суб'єкта приватного права, фізичної особи — з іншого, якщо управлінські дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на створення, зміну або припинення її цивільних прав. У цьому випадку маємо спір про право цивільне, хоча однією із сторін у ньому виступає особа публічного права, а спірні правовідносини врегульовані нормами як цивільно-

го, так і адміністративного права. У спірних правовідносинах у цьому разі реалізується не публічний, а приватний інтерес.

Не кожна справа, стороною в якій є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, належить до компетенції адміністративних судів. Така справа не завжди є адміністративною і в тому разі, коли орган державної влади чи орган місцевого самоврядування здійснює у спірних правовідносинах управлінські функції. Справа, стороною в якій є орган державної влади чи місцевого самоврядування, буде адміністративною лише у разі, коли такий орган у спірних правовідносинах здійснюватиме владні управлінські функції. Якщо у відносинах, з приводу яких виник спір, немає ознаки підлеглості, такий спір не належить до юрисдикції адміністративного суду.

2. Оскарження постанов (рішень) про накладення адміністративного стягнення належить до компетенції адміністративних судів. Такий висновок повністю узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 55 Конституції України, з якої випливає, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також із приписами п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС, за якими компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. При цьому слід розрізняти публічно-правову справу про накладення адміністративного стягнення від публічно-правової справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Однак найефективнішим вирішенням було б законодавче встановлення належності таких справ до однієї судової юрисдикції.

3. Визначальним у встановленні юрисдикції спорів щодо правовідносин, пов'язаних з публічною службою, є те, щоб спірні правовідносини впливали з публічної служби в розумінні КАС. Сторонами в таких спорах обов'язково повинні бути особа, яка проходить службу, та суб'єкт владних повноважень, де особа проходить службу або який причетний до прийняття чи звільнення особи з публічної служби. Однак у такому визначенні є виняток: позивачем може бути особа, яка претендує на зайняття посади у публічній службі, тобто ще не є державним службовцем. Вважаємо, законодавець повинен внести відповідні зміни до КАС з метою визначення належності до компетенції

адміністративних судів усіх спорів, які випливають з публічної служби, а не лише тих, що закріплені в п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС.

4. Управлінська діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів опосередкована правом. При цьому управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей. Це означає, що в ряді випадків суб'єктивні права фізичних та юридичних осіб, що передбачені нормами приватного права, не можуть бути реалізовані без прийняття відповідних рішень суб'єктом владних повноважень.

У цьому випадку між фізичною чи юридичною особою та суб'єктом владних повноважень виникають публічно-правові відносини. Правовий акт індивідуальної дії, що приймається суб'єктом владних повноважень, дозволяє фізичній чи юридичній особі в подальшому використовувати свої суб'єктивні права у приватноправовій сфері (наприклад, реєстрація права на нерухоме майно, видача державного акта на право приватної власності на таке майно).

Отже, суб'єктивні права громадян та юридичних осіб, зокрема й ті, що належать до приватноправових, можуть порушуватися в тому числі управлінськими діями, рішеннями суб'єкта владних повноважень, а тому й можуть захищатися в адміністративному судочинстві.

5. Влада в державі Україна (влада держави) — значно ширше поняття, ніж державна влада, яка здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Влада держави Україна охоплює владу народу, державну владу і владу органів місцевого самоврядування. Якщо ми не дотримуватимемося такої формули, тоді в Україні немає єдиної влади держави та є декілька самостійних влад. Отже, «інтерес держави» — це інтерес народу України, інтерес органів державної влади та інтерес органів місцевого самоврядування, що не може звужуватися лише до інтересів органів державної влади, які в своїй сукупності становлять державну владу.

6. Під час встановлення юрисдикції адміністративних судів у спорах щодо земельних правовідносин необхідно правильно визначати предмет адміністративного позову, яким є права, свободи та інтерес фізичних осіб і права та інтерес юридичних осіб, що випливають зі сфери публічно-правових відносин та на захист яких подано позов до адміністративного суду. В адміністративному судочинстві фізична чи юридична особа має право не тільки на захист тих прав, свобод та інтересів, які впли-

вають зі сфери публічних відносин, а й тих, на захист яких подано позов з підстав їх порушення суб'єктами владних повноважень під час здійснення владних управлінських функцій.

Рішення суб'єктів владних повноважень щодо надання земельної ділянки у власність, у користування, в оренду неможливо скасувати у зв'язку з тим, що воно є ненормативним правовим актом одноразового застосування та якщо воно вичерпало свою дію фактом його використання. Такої можливості не має й адміністративний суд. Тобто в таких випадках суд повинен відмовити в позові щодо скасування рішення, яке є ненормативним правовим актом одноразового застосування і вичерпало свою дію фактом його використання. У таких випадках у судовому порядку може вирішуватися спір про позбавлення права власності, користування або оренди земельної ділянки особи, якій зазначеним рішенням це право надано.

7. Прокурор, виконуючи прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів головою місцевої державної адміністрації, на підставі вимог Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» має право звернутися до цієї посадової особи з протестом.

З підстав та у порядку, визначених Законом України «Про прокуратуру», не виключається можливість перегляду головою місцевої адміністрації власних рішень, за винятком актів, відповідно до приписів яких виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення.

Крім того, прокурор, після того, як протест було не розглянуто або не задоволено, має право звернутися до суду з позовом про оскарження опротестованого рішення суб'єкта владних повноважень. У цьому разі прокурор має статус позивача, тому не повинен доводити, що він звернувся з позовом до суду з метою захисту інтересів держави. Якщо ж прокурору відмовлено в задоволенні протесту з тих підстав, що опротестоване рішення вже виконано чи реалізовано, то в такому разі прокурору доцільніше звертатися до суду з позовом в інтересах держави про позбавлення права особи, якій це право було надано опротестованим рішенням.

Також прокурор має право звернутися до суду в інтересах держави як представник органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з адміністративним позовом до осіб, які порушили інтерес держави в земельних правовідносинах.

8. На підставі аналізу конституційних повноважень, якими наділений вищий керівний орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій), доходимо висновку, що в частині припинення повноважень народного депутата України вищий керівний орган відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) здійснює владну управлінську функцію на основі Конституції України, оскільки рішення цього органу партії (блоку) є остаточним — прийняття іншого рішення ще якимось органом для припинення депутатських повноважень народного депутата України зі зазначених вище підстав законодавством не передбачено. Рішення партії (блоку) підлягає оскарженню в адміністративному суді, оскільки цим рішенням громадянин позбавляється конституційних прав (бути народним депутатом України та брати участь в управлінні державними справами).

Відносини з дострокового припинення повноважень депутата не віднесені до внутрішньої діяльності або виключної компетенції вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Крім того, партії (блоки), вирішуючи питання про припинення повноважень народних депутатів України, виконують владну управлінську функцію на основі Конституції України, а щодо депутатів місцевих рад — на основі Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Розділ 4

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

4.1. Розмежування компетенції між адміністративними судами і судом конституційної юрисдикції

Адміністративна юрисдикція межує з конституційною. Так, за приписами п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції КСУ [2]. Тобто процесуальна норма вказує на відповідну спорідненість справ адміністративної та конституційної юрисдикцій, отже, спільним у цих справах є те, що вони є публічно-правовими, тобто випливають із сфери публічних правовідносин.

В Україні після заснування КСУ судовий захист прав і свобод здійснюють суди загальної юрисдикції та безпосередньо КСУ. Однак юрисдикційні можливості КСУ обмежені відсутністю у громадян права оспорювати до органу конституційної юрисдикції положення нормативно-правових актів на предмет їх відповідності Конституції України, що обмежує чи порушує їхні права. Надання законодавством такого права фізичним особам значно посилить національні правові засоби захисту прав і свобод людини і громадянина.

З метою детального вивчення та правового аналізу відмежування адміністративної юрисдикції від конституційної необхідно визначити юрисдикцію КСУ, зокрема ті види справ, які є однаковими за своєю природою та кореспондуються зі справами адміністративної юрисдикції.

Відповідно до ст. 13 Закону України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» (повноваження КСУ) КСУ приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності законів та інших правових актів ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК [27].

Водночас, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних осіб із суб'єктом

владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Крім того, у п. 1 ч. 1 ст. 171 КАС встановлено особливості розгляду справ щодо законності (крім конституційності) постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК [177].

Аналіз зазначених норм свідчить, що виходячи з компетенції КСУ та адміністративних судів справи конституційної юрисдикції щодо конституційності законів та інших правових актів ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК кореспондуються зі справами адміністративної юрисдикції щодо законності постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК. Разом із цим, на наш погляд, зазначені справи конституційної юрисдикції кореспондуються зі справами адміністративної юрисдикції щодо визнання неконституційними інших правових актів, які не мають нормативного характеру та були прийняті ВРУ, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою АРК.

Для правильного розуміння проблеми і висновків, зроблених у результаті дослідження, необхідно поділити спори зазначених юрисдикцій на дві групи.

До першої групи слід включити спори щодо конституційності нормативно-правових актів ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК, які належать до справ конституційної юрисдикції, та спори щодо законності (крім конституційності) постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК, які належать до справ адміністративної юрисдикції.

До другої групи необхідно включити спори щодо конституційності правових актів (ненормативних) ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до справ конституційної юрисдикції, та спори щодо оскарження цих актів у порядку адміністративного судочинства.

Першу групу спорів конституційної юрисдикції розв'язує КСУ. Водночас, спори адміністративної юрисдикції відповідно до ч. 3 ст. 19 КАС підсудні окружному адміністративному суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

У судовій практиці виникли певні проблеми щодо розмежування компетенції КСУ стосовно розгляду справ щодо конституційності нормативно-правових актів ВРУ, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до справ конституційної юрисдикції, та компетенції адміністративних судів стосовно розгляду справ про законність нормативно-правових актів (крім законів) ВРУ, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до компетенції адміністративних судів. Це було спричинено неправильним складанням позовної заяви при зверненні до адміністративних судів або у зв'язку з помилковим визначенням адміністративними судами статусу оскаржуваного акта щодо його нормативності.

Нормативно-правовий акт — це акт правотворчої діяльності компетентних державних органів, що встановлює, змінює чи скасовує норми права. Іншими словами, це прийнятий у визначеному порядку компетентним державним органом документ, у якому містяться норми права. Нормативні акти діють у часі, просторі та щодо кола осіб. Характеризуючи дію нормативно-правових актів у часі, важливо визначити момент набрання та припинення ними чинності, а також можливість зворотної дії у часі. За загальним правилом, закони набирають чинності через 10 днів із моменту опублікування, а інші акти — з моменту опублікування. Проте можливі й інші варіанти набрання чинності нормативно-правовими актами. Так, термін може встановлюватися у самому нормативному акті. Якщо нормативний акт не публікується, він набирає чинності з моменту його одержання виконавцем. Нормативно-правовий акт втрачає чинність унаслідок закінчення терміну, протягом якого передбачалася його дія, а також у результаті прямого скасування або фактичного скасування іншим актом.

Під юридичною силою нормативно-правового акта розуміють його здатність реально діяти, фактично породжувати юридичні наслідки.

Будь-який нормативно-правовий акт має межі своєї дії (існування):

- 1) у часі, тобто обмежений періодом дії, коли нормативно-правовий акт має юридичну чинність, а саме: набрання нормативно-правовим актом юридичної сили і момент втрати цієї сили;
- 2) у просторі, на який поширюється дія нормативно-правового акта;
- 3) за колом осіб, які підпадають під вплив нормативно-право-

вого акта: на основі нормативно-правового акта у них виникають юридичні права і обов'язки [262, с. 315, 329].

Науковці В. В. Лазарєв та С. В. Липень виділяють ще одну межу дії нормативно-правового акта — поширення на визначені суспільні відносини, так звана предметна дія [262, с. 319].

Початковим і кінцевим моментами дії закону в часі є введення закону в дію і припинення дії закону. Слід відрізнити момент (день) введення закону в дію від моменту (дня) набуття ним юридичної сили. Закон набуває юридичної сили в день його ухвалення, тобто підписання. Водночас, закони починають діяти з моменту їх ухвалення; із моменту опублікування; із часу, зазначеного в самому законі; із часу, який зазначено в постанові про порядок введення закону в дію.

Крім того, під юридичною силою нормативно-правового акта мається на увазі його місце в ієрархічній структурі нормативно-правових актів, його значення, а його верховенство або підпорядкованість залежить від статуту і ролі органу, який прийняв акт, від його конституційних повноважень і компетенції, якою цей орган наділено.

Деякі фахівці у галузі правознавства ототожнюють юридичну силу нормативно-правового акта з його юридичною чинністю. Зокрема, зазначають, що юридична чинність нормативно-правового акта визначається Конституцією України і законом про нормативні акти. Юридична чинність нормативно-правового акта — це його специфічна властивість мати точно позначене місце в ієрархії інших правових актів і залежати за формальною обов'язковістю від того, який орган видав акт, тобто хто є суб'єктом нормотворчості [262, с. 315, 329].

На наш погляд, коли йдеться про ієрархію нормативно-правових актів, правильним буде застосовувати в другому значенні ознаку нормативно-правового акта, а саме: юридичну силу нормативно-правового акта, а не його чинність. Підтвердженням цього є те, що законодавець у ч. 2 ст. 8 Конституції України встановив, що Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Тобто в Основному Законі України цю властивість нормативно-правового акта названо юридичною силою. Саме в цій нормі закріплено інститут юридичної сили нормативно-правового акта. Хоча поняття цього інституту на нормативному рівні не розкрито і не сформульовано, воно досліджено у працях фахівців з теорії

права І. Я. Дерюгіна, І. В. Гончарова, В. В. Лазарева, С. В. Липеня, О. Ф. Скакуна.

Щодо чинності нормативно-правового акта, то це поняття більше кореспондується з дією нормативно-правового акта, хоча ці поняття також не тотожні, але в будь-якому разі вони, на нашу думку, не стосуються юридичної сили нормативно-правового акта, яка визначає їх місце в ієрархії цих актів.

Поняття нормативно-правового акта досліджували науковці С. С. Алексєєв, І. Я. Дерюгін, О. Ф. Скакун, В. В. Лазарєв, С. В. Липень, які дотримуються позиції, що нормативно-правовий акт має такі ознаки:

- 1) приймається або санкціонується уповноваженими органами держави (правотворчими органами) або народом (через референдум);
- 2) завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків;
- 3) приймається з дотримання певної процедури;
- 4) має форму письмового акта — документа і точно визначені реквізити;
- 5) публікується в офіційних спеціальних виданнях.

У Рішенні КСУ від 27 грудня 2001 р. у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р., встановлено, що ознаками нормативності правових актів є невизначеність дії у часі та неодноразовість їх застосування.

Отже, після визначення належності оскаржуваного акта до нормативно-правового і з урахуванням підстав його оскарження (на предмет його конституційності чи законності) встановлюється відповідна юрисдикція публічно-правового спору. Слід зауважити, що в адміністративному судочинстві підлягають розгляду спори щодо законності постанов Верховної Ради України, які мають нормативний характер (п. 1 ч. 1 ст. 171 КАС).

Однак визначення підстав оскарження нормативно-правового акта недостатньо для встановлення судової юрисдикції таких спорів. Незважаючи на суттєві досягнення в Україні у здійсненні судового захисту прав і свобод осіб, на наш погляд, судова практика не узгоджується з конституційним правом на звернення до суду. Згідно з ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Водночас, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України КСУ вирішує питання

про відповідність Конституції України законів та інших правових актів ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК лише за зверненнями Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, ВСУ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК [1].

Таким чином, положення ст. 150 Конституції України обмежують право інших осіб на звернення до суду в конституційному порядку, яке передбачено ст. 55 Конституції України.

З огляду на це особи, які не мають права звернутися до КСУ, повинні подавати такі позови в порядку адміністративного судочинства. Це встановлено в ч. 2 ст. 4 КАС, в якій, зокрема, зазначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Отже, оскільки Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України» встановлено, що конституційне провадження у зазначеній категорії справ порушується лише за зверненням Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, ВСУ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, то вважаємо, що цим порядком не передбачено можливість інших осіб звертатися до КСУ з таким зверненням, тому вони мають право на звернення до суду з відповідним позовом у порядку адміністративного судочинства.

Ще до прийняття КАС зазначені проблеми досліджував М. Д. Савенко, який наголошував, що судовий захист свобод і прав громадян у конституційному судочинстві обмежений через відсутність у громадян права оспорювати до органу конституційної юрисдикції відповідність Конституції України положень нормативно-правових актів, які обмежують чи порушують їхні права. Надання їм такого права значно посилить національні правові засоби захисту прав і свобод людини і громадянина. Тобто М. Д. Савенко вважав, що шляхом внесення змін до відповідних законів конституційна юрисдикція значно розшириться, чим підвищиться рівень судового захисту громадян у цих правовідносинах [227].

Із цього приводу Пленум ВАСУ в п. 8 постанови від 6 березня 2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» дав такі роз'яснення: «Відповідно до Рішення КСУ від 25 листопада

1997 р. № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² ЦПК» частину другої статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність) [45].

Отже, і під час застосування положень КАС України щодо вирішення питання стосовно відкриття провадження у справі, порядку та строків звернення до суду, розгляду справи адміністративні суди також зобов'язані враховувати зазначені положення Рішення КСУ, а саме те, що розгляду в судах підлягають позовні заяви на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які раніше не підлягали оскарженню в судах або підлягали оскарженню не в судовому порядку, однак з урахуванням передбачених цим Кодексом строків звернення до суду.

Щодо досліджуваних спорів, то у зв'язку з приписами ст. 171 КАС, згідно з якою до компетенції адміністративних судів належать лише спори щодо законності постанов ВРУ, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АРК [177], у цій сфері правовідносин взагалі відсутній належний захист прав і свобод осіб, які не можуть звернутися до КСУ щодо конституційності зазначених актів.

Відповідно до ч. 2 ст. 171 КАС право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Водночас слід підкреслити, що Конституцією України та законодавством не встановлено, що зазначені вище суб'єкти звернення в порядку конституційного судочинства мають на це право лише тоді, коли це стосується їхніх прав чи інтересів. Тобто в адміністративному судочинстві звернутися до

суду з позовом щодо законності названих актів може не кожен. Тому й у цьому випадку є обмеження на судовий захист. Порушення в судовому захисті полягає в тому, що особи, на яких ці акти не поширюються і не будуть поширюватися, але які вважають їх протиправними, не мають права на їх оскарження у судовому порядку.

До наведених обмежень щодо звернення до суду критично ставляться багато науковців, зокрема І. М. Череватенко, який зауважує, що при визначенні юрисдикції адміністративних судів не можна встановлювати як умову звернення до суду «у випадках, передбачених законом». Конституція України встановила право кожного оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55) та не допускає можливості обмеження цього права законом. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежено [286].

Пленум ВАСУ у п. 21 постанови від 6 березня 2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» дав такі роз'яснення: «Судам слід мати на увазі, що за правилами ч. 2 ст. 171 КАС право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи — суб'єкти правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Тобто особа (позивач) повинна довести факт застосування до неї оскаржуваного нормативно-правового акта або те, що вона є суб'єктом відповідних відносин, на які поширюється дія цього акта. Суд не може давати оцінку таким обставинам при відкритті провадження в адміністративній справі, тому не має права відмовити у відкритті провадження у справі чи повернути позовну заяву з посиланням на ч. 2 цієї статті, якщо особа своє звернення обґрунтовує необхідністю захисту своїх прав, свобод чи інтересів. Приписи зазначеної частини можуть бути підставою для відмови в задоволенні позовних вимог, якщо суд встановить, що оскаржуваний акт до особи не застосовувався і вона не перебуває у відносинах, до яких цей акт може бути застосовано. У такому разі суд не проводить перевірку нормативно-правового акта на предмет його протиправності (законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили» [45].

Аналізуючи правові позиції, наукове бачення, судову практику щодо відмежування конституційної юрисдикції від адміністративної під час розв'язання зазначених спорів, на наш погляд, слід урахувати:

- 1) наявність у суб'єкта права на звернення до суду;
- 2) предмет спору (нормативність оскаржуваного акта);
- 3) підстави оскарження нормативно-правового акта (щодо конституційності чи законності).

Залежно від цих ознак установлюється належність справи до конституційної чи адміністративної юрисдикції. Але за основу відмінності слід брати підставу оскарження нормативно-правового акта. У разі якщо ставиться вимога про його конституційність, такий спір належить до конституційної юрисдикції, а якщо про його законність — то до адміністративної юрисдикції.

Щодо другої групи спорів стосовно конституційності правових актів (ненормативних) ВРУ, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до конституційної юрисдикції, та спорів щодо оскарження цих актів у порядку адміністративного судочинства, то судова практика є неоднаковою, і без наукового підходу та внесення змін до законодавства цю проблему неможливо розв'язати.

За суб'єктним складом спори конституційної юрисдикції є такими самими, як і щодо визнання неконституційними нормативно-правових актів. Водночас, у спорах адміністративної юрисдикції належними позивачами будуть особи, до яких застосовано правовий акт індивідуальної дії.

Щодо підстав оскарження цих правових актів, то за правовою позицією КСУ, викладеною у мотивувальній частині Рішення від 27 березня 2002 р. № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад); «закони та інші правові акти за рішенням КСУ визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (ч. 1 ст. 152 Конституції України). Перелік актів, щодо конституційності яких КСУ здійснюється перевірка, визначено у ч. 1 ст. 150 Конституції України. Аналіз положень цих статей Конституції України свідчить, що до «інших правових актів», про які йдеться в ч. 2 ст. 147, ч. 1 ст. 152 Конституції України, належать, зокрема, правові акти ВРУ, акти Президента України» (пункт 4); «до повноважень КСУ належить вирішення питань виключно щодо від-

повідності Конституції України актів ВРУ, Президента України про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад, а не щодо їх законності» (пункт 5) [63].

Ця правова позиція підтверджена також у Рішенні КСУ від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб), в якому сказано, що КСУ «не уповноважений вирішувати питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (ст. 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Постанови ВРУ, укази і розпорядження Президента України є підзаконними актами (ст. 91; ч. 3 ст. 106 Конституції України), тобто такими, що приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України і мають відповідати їм. Тому вони можуть перевірятися на відповідність не тільки Конституції, а й законам України. Перевірка законності зазначених актів є функцією судів загальної юрисдикції. У разі виникнення питання щодо їх конституційності починає діяти механізм, передбачений ст. 150 Конституції України» (пункт 5) [63].

Фізичні особи не є суб'єктами права на звернення до суду щодо конституційності акта індивідуальної дії, тобто фактично вони позбавлені цього фундаментального права.

У цій площині правовідносин спірні правовідносини, які виникли щодо перевірки правових актів на конституційну відповідність до втрати ними чинності, є неврегульованими і такими, що не контролюються судами.

Так, у справі № 2-32/2007 за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України» КСУ ухвалою від 19 червня 2007 р., відмовляючи у відкритті провадження, зазначив, що в процесі розгляду в КСУ питання щодо відкриття конституційного провадження у справі Президент України видав Указ від 14 червня 2007 р. «Про скасування Указу Президента України від 30 квітня 2007 року № 369». Оскільки юрисдикція КСУ не поширюється на правові акти, що втратили чинність, підстав для відкриття конституційного провадження немає. Однак зазначений суб'єкт звернення не може звернутися до адміністративного суду з підстав неконституційності оспорюваного Указу. З цих же підстав не може звернутися до адміністративного, у тому числі й до КСУ, звіль-

нена з посади особа. Тобто відмовою у відкритті провадження із зазначених підстав КСУ позбавив можливості у судовому порядку перевірити цей Указ на відповідність Конституції України. Крім того, на нашу думку, така позиція не дозволяє дати правову оцінку правовідносинам, які були врегульовані цим Указом у період його чинності.

Подібною є правова позиція КСУ, викладена у справі № 8-уп/98 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови ВРУ «Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради АРК», у якій КСУ ухвалою від 9 липня 1998 р. відмовив у відкритті провадження, оскільки оскаржувана Постанова ВРУ є актом одноразового застосування і на день розгляду конституційного подання втратила чинність.

У справі за позовом народного депутата України до Президента України про визнання незаконним та нечинним Указу Президента України від 5 червня 2007 р. № 497/2007 «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України» позивач вимоги обґрунтував тим, що Президент України видав цей Указ у порушення Конституції України, Закону України «Про вибори народних депутатів України» та інших нормативно-правових актів. Печерський районний суд міста Києва ухвалою від 13 липня 2007 р. відмовив у відкритті провадження на підставі п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС, оскільки заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. Свій висновок суд мотивував тим, що повноваження Президента України щодо призначення позачергових виборів до ВРУ встановлені виключно нормами Конституції України. У Законі України «Про вибори народних депутатів України» та інших нормативно-правових актах, на які посилається позивач, не встановлено підстави та порядок призначення Президентом України позачергових виборів до ВРУ. Тому суд дійшов висновку, що позивачем фактично ставиться питання щодо конституційності цього Указу, яке належить до компетенції КСУ. З цим рішенням погодились суди вищих інстанцій. На наш погляд, такий висновок можна було б вважати правильним, якщо позивач мав би право на звернення до КСУ, тобто якщо б ця справа за предметом спору належала до конституційної юрисдикції. Однак позивач у цьому випадку не має можливості звернутися до КСУ.

КСУ розглядав питання щодо юрисдикції у Рішенні від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень час-

тин 2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). Зокрема, встановлено таке:

— положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, означає, що до юрисдикції КСУ та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер, зокрема тих, які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або ВРУ (ч. 2 ст. 124);

— рішення КСУ питань щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів Президента України та правових актів ВРУ не виключає можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов ВРУ індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб.

Отже, КСУ чітко розмежовує ці види юрисдикцій. Водночас вказівкою щодо можливості оскарження до судів загальної юрисдикції актів Президента України або постанов ВРУ індивідуального характеру з питань призначення на посади чи звільнення з посад стосовно їх законності, за винятком положень тих актів, які є наслідком конституційно-політичної відповідальності (статті 115, 122 та інші Конституції України) посадових осіб, КСУ позбавляє посадових осіб, звільнених за наслідком конституційної відповідальності, на судовий захист, оскільки такі особи не є суб'єктами звернення в конституційному судочинстві.

Крім того, у цьому Рішенні КСУ наголосив, що здійснення судочинства КСУ та судами загальної юрисдикції щодо актів Президента України та ВРУ з питань призначення чи звільнення посадових осіб означає розгляд справ щодо конституційності зазначених актів у формі конституційного судочинства, а щодо їх законності — судами загальної юрисдикції у формі відповідного судочинства (ч. 3 ст. 124 Основного Закону України).

Слід зауважити, що за приписами п. 2 ч. 1 ст. 171 КАС до компетенції адміністративних судів належать справи щодо законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих дер-

жавних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. На наш погляд, така норма не забороняє адміністративним судам розглядати спори щодо конституційності цих нормативно-правових актів, оскільки крім перевірки законності адміністративні суди можуть перевіряти ці акти на відповідність актам вищої юридичної сили, до яких належать Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, та інші нормативно-правові акти, які мають вищу юридичну силу, ніж оскаржуваний акт.

Крім того, ця норма дає можливість перевірити правотворчу діяльність інших суб'єктів владних повноважень. У науковій літературі висловлюються слушні думки щодо функціонування державних органів, які не належать до жодної з гілок державної влади. Як приклад називають прокуратуру, яку, вважає О. В. Городецький, не можна віднести до жодної з гілок влади. За своєю державно-правовою природою вона є самостійним державним інститутом у механізмі державної влади, покликаним здійснювати визначені законодавством функції. На думку Ю. М. Грошевого, прокуратура є органом контролю-наглядової гілки влади. М. Д. Савенко зауважує, що з метою уникнення можливих спорів стосовно компетенції адміністративних судів розв'язувати спори щодо конституційності та законності рішень, дій чи бездіяльності органів, організацій, осіб з невизначеним правовим статусом необхідно в положенні процесуального закону, яке встановлює повноваження цих судів, зробити таке застереження: «інших органів, організацій, осіб, які здійснюють управлінські функції» [227].

4.2. Адміністративна та кримінальна юрисдикції: проблеми розмежування

Компетенція адміністративних судів визначена в ст. 17 КАС, однак з моменту започаткування адміністративного судочинства в Україні не припиняються спори між спеціалізованими судами щодо їх юрисдикції, тобто компетенції на розгляд та вирішення спорів. Доказом цього є постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі — Пленум) № 9 від 30 вересня 2011 р. «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України та статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в

контексті положень статті 55 Конституції України (щодо судової юрисдикції справ про оскарження бездіяльності органів дізнання, слідства та прокуратури, яке полягає у неприйнятті належного процесуального рішення за заявами та повідомленнями про злочини)», якою Пленум постановив звернутися до КСУ з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 КПК та статей 3, 4, 17 КАС у контексті положень ст. 55 Конституції України (щодо судової юрисдикції справ про оскарження бездіяльності органів дізнання, слідства та прокуратури, яке полягає у неприйнятті належного процесуального рішення за заявами та повідомленнями про злочини) [322].

У конституційному поданні Пленум просить дати офіційне тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 КПК від 28 грудня 1960 р. № 1001-V та статей 3, 4, 17 КАС від 6 липня 2005 р. № 2747-IV у контексті положень ст. 55 Конституції України з метою отримання відповідей на питання:

1. За правилами якого виду судової юрисдикції (кримінальної чи адміністративної) належить здійснювати розгляд і вирішення справ про оскарження бездіяльності органів дізнання, слідства й прокуратури, яке полягало у неприйнятті належного процесуального рішення за заявами та повідомленнями про злочини?

2. Який порядок розгляду судами відповідної категорії справ, якщо така процедура безпосередньо не передбачена у процесуальному законі, зокрема КПК [332]?

На наш погляд, таке конституційне подання знову може викликати сумніви у суддів адміністративних судів щодо правильності судової практики, яка склалася в цих судах, визначення судової юрисдикції таких спорів.

Вважаємо, що ці спори належать до кримінальної юрисдикції, при цьому, на наш погляд, судам необхідно враховувати таке.

Відповідно до ч. 1 ст. 125 Конституції України система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності та спеціалізації [1]. Шляхи реалізації конституційного принципу спеціалізованої побудови системи судів є достатньо складними та ще невирішеними, особливо з погляду визначення належності справ до розгляду відповідними спеціалізованими судами. Звідси випливає, що дотримання конституційного принципу спеціалізації полягає не тільки в побудові системи спеціалізованих судів, а й у чіткому визначенні (розподілі) справ, які належать до розгляду цими судами.

Частиною 1 ст. 18 Закону України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [43].

З огляду на зазначений у нормі перелік справ з подальшим його аналізом є підстави дійти висновку, що найбільш відокремленим та не подібним до інших видів судочинства, на наш погляд, є кримінальне судочинство (як за предметом справ, так і за процедурою їх розгляду судами).

Однак на законодавчому рівні і в судовій практиці є багато нерозв'язаних проблем стосовно правильного визначення належності справ до кримінальної юрисдикції, особливо при вирішенні питання розмежування судових юрисдикцій щодо розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів дізнання, слідства і прокуратури. Окремим аспектам розв'язання цих проблем присвячене це дослідження.

За приписами п. 2 ч. 3 ст. 17 КАС компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства [2]. Тобто процесуальна норма вказує на відповідну спорідненість справ адміністративної та кримінальної юрисдикції і саме з цієї норми випливає, що обидві зазначені справи є публічно-правовими.

Основною категорією справ, щодо яких виникли проблеми стосовно їх належності до адміністративної чи кримінальної юрисдикції, є справи з предметом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури під час розгляду заяв чи повідомлень про злочини, зокрема заяв про порушення кримінальної справи.

Проблеми визначення судової юрисдикції щодо розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури виникли в українському судочинстві десятирок років тому і до сьогодні є нерозв'язаними. Склалася така ситуація, за якої адміністративні суди та загальні кримінальні суди відмовляють у відкритті провадження щодо розгляду цих справ.

Адміністративні суди вважають, що такі справи повинні розглядатися кримінальними судами, а згідно з позицією кримінальних судів їх вирішення кримінальним процесуальним законодавством не передбачено. Тому зазначені спори, по суті, не розв'язуються в судах України. Таке становище є неприпустимим.

мим, оскільки порушується гарантоване ч. 1 ст. 55 Конституції України право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, отже, призводить до відсутності належного та ефективного судового захисту. Крім того, судами не виконуються імперативні приписи ч. 2 ст. 124 Конституції України, за якими юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [1].

Для більш повного і глибокого розуміння дослідження звернемося до історії виникнення зазначеної проблеми.

Статтею 248³ ЦПК 1963 р. було передбачено, що судам непідвідомчі скарги: на акти і дії службових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури, суду, якщо законодавством встановлено інший порядок оскарження. З цієї норми випливає, що незалежно від того, який порядок оскарження існував — до вищого органу чи іншого (не цивільного) суду, акти і дії службових осіб органів дізнання, слідства, прокуратури, суду не можна було оскаржити в порядку цивільного процесуального судочинства. Саме така судова практика була сформована: у прийнятті скарг, поданих у порядку цивільного судочинства на акти та дії зазначених осіб, суди відмовляли [335].

Водночас, на основі ретельного аналізу та синтезу зазначеної норми встановлено, що якщо законодавством не передбачено інший порядок оскарження, то в цивільному судочинстві підлягали оскарженню акти і дії згаданих осіб. Підтвердженням цього висновку стало Рішення КСУ від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001 (справа щодо конституційності статті 248³ ЦПК України), яким у п. 3 визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення абзацу 3 ст. 248³ ЦПК України в частині щодо непідвідомчості судам скарг «на акти і дії службових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури...», якщо законодавством встановлено виключно позасудовий порядок оскарження [336]. Тобто громадянам було надано право звернутися до суду за захистом своїх прав і свобод, якщо встановлено лише позасудовий порядок оскарження.

Після визнання неконституційним положення ст. 248³ ЦПК, яка містилася в главі 31-А цього Кодексу, з моменту прийняття КСУ зазначеного рішення в цілому судова практика почала формуватися так, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури розглядалися в цивільно-процесуальному порядку як оскарження рішень, дій чи

бездіяльності суб'єктів владних повноважень під час здійснення управлінських функцій.

Водночас, статтями 110, 234, 236 КПК передбачено, що дії органів дізнання, слідчого та прокуратури можуть бути оскаржені до суду. Тобто за логікою рішення та дії цих осіб та органів повинні оскаржуватися в кримінально-процесуальному порядку, однак у зазначених нормах не передбачено оскарження бездіяльності цих органів.

З цього приводу на виконання Рішення КСУ від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003, яким було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 КПК, які унеможливають розгляд судом на стадії досудового слідства скарг на постанови слідчого, прокурора стосовно приводів, підстав і порядку порушення кримінальної справи, Пленум Верховного Суду України в постанові від 11 лютого 2005 р. № 1 «Про деякі питання, що виникають під час розгляду судами України скарг на постанови органів дізнання, слідчого, прокурора про порушення кримінальної справи» зазначив, що розгляд скарги на постанову про порушення кримінальної справи в порядку цивільного судочинства не допускається.

Проте бездіяльність органу дізнання, слідчого, прокурора, що полягала у неприйнятті за заявою про злочин жодного з рішень, передбачених ч. 2 ст. 97 КПК України, може бути оскаржена в порядку, встановленому главою 31-А ЦПК України [337].

Таким рекомендаційним роз'ясненням Пленум Верховного Суду України не розв'язав досліджуваної проблеми, а ще більше ускладнив її, надавши можливість розгляду таких справ у цивільному судочинстві.

Із часу започаткування адміністративного судочинства судовою практика продовжувала формуватися таким самим шляхом. Так, постановою Судової палати в адміністративних справах ВСУ від 21 лютого 2007 р. у справі за скаргою громадянина К. на бездіяльність прокурора Київського району міста Харкова зазначено, що оскільки КПК не передбачає можливості розгляду в порядку кримінального судочинства спорів про бездіяльність суб'єктів владних повноважень, то такі спори належить розглядати в порядку адміністративного судочинства [338]. Тобто цим рішенням було підтверджено правильність рекомендаційної позиції Пленуму ВСУ.

Незважаючи на більш-менш усталену судову практику з цих питань місцеві та апеляційні суди намагалися довести непра-

вильність рекомендованої правової позиції Пленуму ВСУ. Тому в судах деякі справи з досліджуванним предметом спору розглядалися за правилами кримінального судочинства. З огляду на це необхідно навести ще один приклад, можливо, не ідентичний досліджуваному предмету справ, але, на наш погляд, подібний за підходом щодо їх вирішення до досліджуваного предмета.

Так, у справі за скаргою громадянина на незаконні дії Генерального прокурора України постановою Печерського районного суду м. Києва від 6 жовтня 2006 року, залишеною без змін ухвалою колегії суддів Судової палати у кримінальних справах Апеляційного суду м. Києва від 28 грудня 2006 р., постановлено визнати неправомірними дії Генерального прокурора України під час розгляду скарги громадянина та направлення йому листа-відповіді на скаргу про перегляд судових рішень стосовно нього в порядку виключного провадження та зобов'язати Генеральну прокуратуру України скласти мотивовану постанову. Справа розглядалася в порядку кримінально-процесуального судочинства.

Обставини справи: засуджений, вирок стосовно якого набрав законної сили, звернувся із заявою до Генерального прокурора України в порядку статті 400⁸ КПК про прийняття постанови щодо відновлення кримінальної справи за нововиявленими обставинами. Однак, отримавши вищезазначений лист-відповідь, оскаржив його до суду в порядку кримінально-процесуального судочинства. Згаданими вище рішеннями судів скаргу задоволено.

Колегія суддів Судової палати у кримінальних справах ВСУ за касаційним поданням заступника Генерального прокурора України скасувала зазначені рішення судів. При цьому ВСУ зазначив, що місцевий суд, задовольняючи скаргу громадянина, послався на статті 236, 400⁸ КПК. Однак ст. 236 КПК регулює порядок оскарження дій прокурора при проведенні досудового слідства або окремих слідчих дій у справі, а ст. 400⁸ КПК встановлює повноваження прокурора щодо відновлення справи у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства (ст. 1). Згідно з ч. 2 ст. 2 цього Кодексу до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких

рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового оскарження.

З огляду на викладене ВСУ дійшов висновку, що місцевий суд, приймаючи до розгляду скаргу громадянина, а апеляційний суд, розглядаючи матеріали в апеляційному порядку, помилково встановили, що ця скарга може бути розглянута у межах їхньої компетенції, оскільки, по суті, вона не стосується провадження у кримінальній справі [339].

Тому рішення судів було скасовано, провадження у справі закрито, оскільки в порядку кримінального судочинства такі скарги судами розглядатися не можуть.

За такою правовою позицією ВСУ та зазначеним підходом до розгляду досліджуваної категорії справ адміністративні суди повинні контролювати діяльність органів дізнання, слідчого та прокуратури під час здійснення ними повноважень у кримінальному судочинстві.

Однак незважаючи на усталеність судової практики в досліджуваній категорії справ Судова палата в адміністративних справах ВСУ постановою від 23 грудня 2009 р. у справі за позовною заявою громадянки Б. до прокурора м. Харцизька Донецької області про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії зазначила протилежне судовій практиці, а саме те, що повноваження прокурора під час отримання заяви про злочин регламентовані КПК, що виключає можливість розгляду цього позову в порядку адміністративного судочинства [340].

Адміністративні суди опинилися на роздоріжжі, але частіше почали дотримуватися нової правової позиції Судової палати в адміністративних справах ВСУ, тобто відмовляти у відкритті провадження за такими позовами та роз'яснювати позивачам право на звернення до суду в порядку кримінального судочинства. Однак кримінальні суди також не беруть до розгляду скарги з таким предметом спору, мотивуючи це тим, що у КПК не передбачено порядок розгляду таких справ.

Зрозуміло, що цей шлях веде до Європейського суду з прав людини, а результат, на нашу думку, буде негативним для нашої держави, тому що вбачається порушення права людини на судовий захист, а саме право доступу до суду. Аналіз положень статей 8, 55, 64 Конституції України дає підстави стверджувати, що право на судовий захист належить до основних, невідчужуваних прав і свобод людини і громадянина. Положення ч. 2 ст. 64 Конституції України не допускають обмеження права на

судовий захист навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Таке становище розхитує не тільки судову систему, а й усю спільноту в Україні, оскільки не лише громадяни України не знають, до якої судової юрисдикції їм звернутись за захистом своїх прав, свобод та інтересів, а й судді, у тому числі вищих інстанцій, помиляються у визначенні юрисдикції щодо розгляду досліджуваної категорії справ, наслідком чого, як уже зазначалося, є відсутність належного та ефективного судового захисту в Україні, що є неприпустимим. Тому суди шляхом формування судової практики зобов'язані вирішити ці питання і надати можливість громадянам України та іншим суб'єктам звернення «доступитись» до належного суду для захисту своїх прав, або ж ці питання слід вирішити на законодавчому рівні.

Вважаємо, що такі справи мають розглядатися в кримінальному судочинстві.

Частиною 2 ст. 4 КАС встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення [2].

Аналіз цієї норми свідчить, що для визначення компетенції адміністративних судів на розгляд справи необхідно: 1) щоб спір був публічно-правовим; 2) щоб законом не було встановлено іншого порядку судового розв'язання публічно-правового спору. Зазначена норма, на думку деяких правознавців, робить адміністративне судочинство безмежним, воно вирішує всі публічно-правові спори, які не можуть розглядатися в іншому судочинстві. Саме виходячи з такого тлумачення зазначеної процесуальної норми адміністративні суди розглядають досліджувану категорію справ у порядку адміністративного судочинства.

На наш погляд, такий підхід і тлумачення процесуальної норми є неправильними та неповними, оскільки не передбачають урахування іншого понятійного визначення правових інститутів, які містяться в КАС та повинні в комплексі братися до уваги під час розв'язання досліджуваної проблеми.

Так, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України справа адміністративної юрисдикції (далі — адміністративна справа) — це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські

функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [2].

Пункт 7 ст. 3 КАС України встановлює, що суб'єкт владних повноважень — це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [2].

Відповідно до аналізу зазначених норм публічно-правовим спором за КАС є не будь-який публічно-правовий спір, а лише той, який випливає із здійснення належним суб'єктом своїх владних управлінських функцій. Тобто найважливішим у такому спорі є те, щоб цей спір виник під час здійснення суб'єктом своїх владних управлінських функцій.

Тому й законодавець у ч. 2 ст. 4 КАС мав на увазі лише зазначені спори, а саме ті, які випливають із здійснення суб'єктами владних управлінських функцій, належать до юрисдикції адміністративних судів, крім тих спорів, щодо яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. Аналіз змісту цієї норми в частині «крім тих, щодо яких законом встановлено інший порядок судового вирішення» свідчить про те, що публічно-правові спори, які є такими в розумінні КАС, можуть розглядатися та розв'язуватися в іншому судовому порядку, якщо це передбачено законом.

Наприклад, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби здійснюється в порядку адміністративного судочинства. Водночас, законом (ст. 121² ГПК і ст. 383 ЦПК) встановлено, що за певних умов такі справи розглядаються в господарському та цивільному судочинстві. Хоча вони повністю ідентичні навіть за предметом спору, однак юрисдикція щодо їх розгляду встановлюється за ознаками, які перебувають поза суб'єктним складом та предметом спору, — залежно від того, яке рішення відповідно господарського чи цивільного суду виконується. Отже, законодавець у деяких випадках відносить розгляд публічно-правових спорів до інших судових юрисдикцій, хоча такі спори з огляду на свої особливості повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства.

Що ж до органів дізнання, слідства та прокуратури під час перевірки заяви про злочин та її вирішення, то ці органи виконують не владні управлінські функції, а владні процесуальні функції. Це, на наш погляд, є ключовим моментом у розв'язанні

досліджуваного правового конфлікту, оскільки за правилами адміністративного судочинства підлягають розгляду лише спори, які виникають під час здійснення суб'єктом владних повноважень його владних управлінських функцій.

Сучасна судова практика свідчить про неоднозначність підходів до розв'язання проблем, які виникають під час встановлення судової юрисдикції щодо вирішення справ, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури, вчинені під час розгляду заяв чи повідомлень про злочини, зокрема заяви про порушення кримінальної справи.

У процесі вирішення питання щодо визначення судової юрисдикції стосовно вирішення справ за скаргами (позовними заявами) на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури слід виходити з такого.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [2].

Зі змісту пунктів 1 та 7 ч. 1 ст. 3 КАС України випливає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється тільки на спори, які виникають у сфері публічно-правових відносин під час здійснення суб'єктами владних повноважень своїх владних управлінських функцій.

З аналізу наведених норм вбачається, що публічно-правовим спором за КАС є спір, який випливає із здійснення суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій.

Слід також звернути увагу на те, що органи дізнання, слідства та прокуратури під час перевірки заяви про злочин та її вирішення виконують, як уже зазначалося, не владні управлінські функції, а владні процесуальні функції.

Варто наголосити, що під час визначення судової юрисдикції щодо вирішення справи необхідно виходити з характеру спірних правовідносин, прав та інтересів, за захистом яких звернувся позивач, суб'єктного складу сторін, предмета спірних правовідносин.

Можна дійти висновку, що, враховуючи приписи КАС, такі спори не впливають із здійснення суб'єктом владних повнова-

жень своїх владних управлінських функцій, а тому не належать до юрисдикції адміністративних судів.

При цьому відповідно до статей 110, 234, 236 КПК дії органів дізнання, слідчого, прокурора можуть бути оскаржені до суду.

Згідно з вимогами частин 1 та 2 ст. 3 КПК провадження у кримінальних справах на території України здійснюється за правилами цього Кодексу незалежно від місця вчинення злочину. У провадженні у кримінальній справі застосовується кримінально-процесуальний закон, який діє, відповідно, під час дізнання, досудового слідства або судового розгляду справи [334].

Завданнями кримінального судочинства відповідно до ст. 2 КПК є охорона прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які беруть у ньому участь, а також швидке і повне розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності і жоден невинний не був покараний.

Отже, кримінальне судочинство — це врегульований нормами КПК порядок діяльності органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду (судді) щодо порушення, розслідування, розгляду і вирішення кримінальних справ, а також діяльність інших учасників кримінального процесу — підозрюваних, обвинувачених, підсудних, потерпілих, цивільних позивачів і відповідачів, їхніх представників та інших осіб з метою захисту їх конституційних прав, свобод та законних інтересів.

У зв'язку з цим необхідно зауважити, що захист прав і свобод людини не може бути надійним без надання їй можливості під час розслідування кримінальної справи оскаржити до суду окремі процесуальні дії чи бездіяльність органів дізнання, попереднього слідства і прокуратури. Але таке оскарження окремих процесуальних актів, дій чи бездіяльності органів дізнання, попереднього слідства і прокуратури до суду може здійснюватися у порядку, встановленому КПК, оскільки діяльність посадових осіб, як і діяльність суду, у вирішенні наведених справ має свої особливості, не належить до сфери управлінської діяльності і не може бути предметом оскарження в порядку, визначеному КАС.

Таким чином, спірні відносини, які виникають між заявниками та прокуратурою, слідчим, органом дізнання під час організації перевірки заяв і повідомлень про злочини, не є управлінськими, а повноваження цих органів та їхніх посадових осіб

щодо порядку прийняття заяв і повідомлень про злочини та їх розгляду регламентовані КПК.

Крім того, захист прав заявників, з урахуванням обов'язковості дотримання вимог ч. 3 ст. 2 КАС, вимагав би від адміністративного суду, до якого надійшла заява, перевірити, чи наведено у зверненні ознаки суспільно небезпечного діяння, встановленого Кримінальним кодексом України, відповідність заяви вимогам ст. 95 КПК, дотримання відповідачем інших приписів, установлених КПК.

Адміністративний суд не має повноважень здійснювати таку перевірку та відновлювати порушені у рамках кримінального процесу права заявника.

За таких обставин вимоги заявника про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів дізнання, слідства та прокуратури під час організації перевірки заяв і повідомлень про злочини повинні розглядатися у межах кримінального, а не адміністративного судочинства.

Отже, вважаємо, що спори, стосовно яких проводиться дослідження, виникають під час здійснення органами дізнання, досудового слідства, прокуратури своїх владних процесуальних функцій. Тому такі спори ніколи не були публічно-правовими спорами в розумінні приписів КАС.

Із цього приводу Конституційний Суд України в Рішенні від 23 травня 2001 р. у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України положень абзаців 3, 4, 5 ст. 248³ ЦПК та за конституційним поданням Будинської Світлани Олександрівни і Ковриги Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення абзацу 4 ст. 248³ ЦПК (справа щодо конституційності ст. 248³ ЦПК України) зазначив таке: захист прав і свобод людини не може бути надійним без надання їй можливості при розслідуванні кримінальної справи оскаржити до суду окремі процесуальні акти, дії чи бездіяльність органів дізнання, попереднього слідства і прокуратури. Але таке оскарження може здійснюватись у порядку, встановленому КПК, оскільки діяльність посадових осіб, як і діяльність суду, має свої особливості, не належить до сфери управлінської діяльності і не може бути предметом оскарження в порядку, визначеному главою 31-А ЦПК України [336].

Цією правовою позицією, на наш погляд, КСУ підтвердив належність таких спорів до кримінального судочинства. Слід зазначити, що КСУ вказав, що оскаржуватись у порядку кримі-

нального судочинства можуть не тільки дії, а й бездіяльність зазначених органів.

Аналіз наведеної правової позиції КСУ свідчить, що в цьому випадку справедливо не встановлено можливості розгляду в порядку адміністративного судочинства справ, які виникають з кримінальних та кримінально-процесуальних правовідносин, оскільки вони не належать і не повинні належати до юрисдикції адміністративних судів.

Тобто, навіть якщо оскарження того чи іншого рішення, дії чи бездіяльності органів дізнання, слідства та прокуратури не визначено кримінально-процесуальним законодавством як об'єкт оскарження, у разі їх включення до судової юрисдикції вони повинні розглядатися виключно в порядку, передбаченому КПК.

Надуманим, на наш погляд, є твердження про те, що до порушення кримінальної справи зазначені органи здійснюють не владну процесуальну діяльність.

Згідно з ч. 4 ст. 97 КПК перевірка заяви або повідомлення про злочин до порушення справи здійснюється прокурором, слідчим або органом дізнання в строк не більше десяти днів шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів.

Прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані приймати заяви і повідомлення про вчинені або підготовлювані злочини, в тому числі і в справах, які не підлягають їх віданню.

За заявою або повідомленням про злочин прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані не пізніше триденного строку прийняти одне з таких рішень:

- 1) порушити кримінальну справу;
- 2) відмовити в порушенні кримінальної справи;
- 3) направити заяву або повідомлення за належністю.

Одночасно вживаються всі можливі заходи, щоб запобігти злочинові або припинити його. За наявності відповідних підстав, що свідчать про реальну загрозу життю та здоров'ю особи, яка повідомила про злочин, слід вжити необхідних заходів для забезпечення безпеки заявника, а також членів його сім'ї та близьких родичів, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на заявника [334].

Тобто з часу отримання заяви про злочин зазначені суб'єкти здійснюють свої процесуальні функції, які регламентовані кримінально-процесуальним законодавством, а не управлінські функції. До порушення кримінальної справи названими органами проводиться дослідча перевірка, яка є стадією криміналь-

ного процесу. Оскільки правовідносини, які виникають під час дослідчої перевірки, регламентуються кримінально-процесуальним законодавством, то такі спори не належать до юрисдикції адміністративних судів. В іншому разі адміністративні суди будуть втручатися у сферу правовідносин, що впливають з кримінально-процесуального судочинства, в якій контроль за дотриманням законності учасниками кримінального процесу повинні здійснювати лише кримінальні суди.

Звідси випливає правовий висновок, що вся процесуальна діяльність і бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури не може бути оскаржена в адміністративному судочинстві, а лише в кримінальному порядку. Вимога щодо оскарження рішень і дій зазначених органів у кримінальному судочинстві, а бездіяльності — в адміністративному, є нелогічною [341].

Статтями 110, 234, 236 КПК передбачено можливість оскарження дій органів дізнання, слідчого та прокурора до суду в порядку цього ж кримінального судочинства. Однак з метою чіткого законодавчого врегулювання порушених у статті питань зазначені норми слід доповнити новими положеннями, якими передбачити оскарження в цьому судочинстві також бездіяльності зазначених органів. Крім того, варто законодавчо встановити чітку процедуру розгляду таких справ та повноваження кримінального суду за результатами їх розгляду [334].

Аналогічну позицію було висловлено в спільному інформаційному листі ВАСУ та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ від, відповідно, 12.03.2011 р. та 11.03.2011 р. [333], що був результатом проведення круглого столу за участю суддів цих судів, які дійшли висновку, що такі спори підлягають розгляду в порядку кримінального судочинства.

Також за рекомендаціями круглого столу робоча група, до складу якої входили судді названих спеціалізованих судів, запропонувала проект закону про внесення змін до положень досліджуваних статей Кримінального процесуального кодексу, в якому планувалося та було визначено порядок розгляду таких спорів у порядку кримінального судочинства.

З урахуванням цього незрозумілою є позиція Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ щодо звернення з вищезазначеним конституційним поданням до КСУ з метою надання офіційного тлумачення досліджуваних положень законодавства. На нашу думку, загальні суди можуть розв'язувати ці проблеми самостійно.

Незважаючи на нестабільну правову позицію Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ щодо досліджуваного питання, на наш погляд, КСУ повинен взяти до уваги отримані в результаті цього дослідження правові висновки та, враховуючи їх, дати відповідне офіційне тлумачення щодо належності таких спорів до кримінальної юрисдикції.

4.3. Особливості визначення юрисдикції щодо вирішення справ за участю органів Державної фінансової інспекції України

Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» постановлено утворити Державну фінансову інспекцію України, реорганізувавши Головне контрольно-ревізійне управління України. Крім того, Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011 «Про Положення про Державну фінансову інспекцію України» затверджено Положення про Державну фінансову інспекцію України. За змістом цих указів Контрольно-ревізійне управління України реорганізовується, а його функції покладаються на Державну фінансову інспекцію України. Оскільки таку реорганізацію проведено в період здійснення цього дослідження, для якого використовувалися матеріали, в яких фігурувало Контрольно-ревізійне управління України (далі — ДКРС, КРУ), то й у тексті використовуватиметься колишнє найменування зазначеного суб'єкта владних повноважень.

Неоднакове застосування норм матеріального та процесуального права під час розв'язання спорів, що впливають із правовідносин щодо реалізації органами КРУ своїх функцій та повноважень, полягає, зокрема, у визначенні судової юрисдикції таких спорів.

Статус Державної контрольно-ревізійної служби в Україні, її функції та правові основи діяльності визначені Законом України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (далі — Закон № 2939-XII).

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону № 2939-XII головним завданням контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової

звітності в підконтрольних установах, виконанням місцевих бюджетів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому [350].

Підконтрольними установами, як свідчить наведена норма, є міністерства та інші органи виконавчої влади, державні фонди, бюджетні установи і суб'єкти господарювання державного сектору економіки, підприємства й організації, які отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, що перевіряється) державне чи комунальне майно.

Із цього випливає висновок про правовий припис, що контрольно-ревізійні органи під час здійснення своїх повноважень діють як суб'єкти владних повноважень, а тому вся їхня діяльність та перевірка її законності повинна контролюватися та здійснюватися адміністративними судами. Отже, безсумнісним є належність усіх спорів, які виникають із функціональної діяльності контрольно-ревізійних органів, до юрисдикції адміністративних судів. Однак судова практика це заперечує.

Усі справи, спори в яких виникали з функціональної діяльності контрольно-ревізійних органів, можна поділити на дві групи.

Перша група — це справи за позовами до цих органів про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності.

Друга група — це справи за позовами контрольно-ревізійних органів до відповідних суб'єктів (осіб) у випадках, встановлених законом.

Огляд першої групи таких справ

Відповідно до частини другої ст. 17 КАС юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Частиною 1 ст. 6 КАС встановлено, що кожна особа має право в порядку, передбаченому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або інтереси.

Тобто цими нормами, на перший погляд, чітко визначено юрисдикцію таких спорів, у тому числі й щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності контрольно-ревізійних органів.

Однак на практиці виникають проблемні питання щодо оскарження актів ревізій та вимог стосовно усунення виявлених державною контрольно-ревізійною службою порушень законодавства, оскільки в одних випадках такі справи розглядаються по суті адміністративними судами, а в інших — провадження у цих справах закривається з мотивацією, що вони не належать до юрисдикції адміністративних судів.

Безумовно, основною функцією державної контрольно-ревізійної служби є проведення ревізій підконтрольних установ, оскільки вони є важливим чинником зміцнення фінансової дисципліни і саме завдяки їх проведенню здійснюється профілактична функція фінансового контролю (виявляються умови, що спричиняють збитки, та встановлюються особи, винні у фінансових порушеннях).

За результатами проведення таких ревізій державною контрольно-ревізійною службою складається акт, а в разі виявлення відповідних порушень законодавства — вимога про їх усунення.

Характерним для досліджуваної категорії справ є неоднакова позиція судів щодо того, чи можуть позовні вимоги підконтрольних установ стосовно оскарження актів ревізій та вимог щодо усунення виявлених порушень законодавства розглядатися в порядку адміністративного судочинства.

Оскільки відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, тому доцільно розглянути питання, чи є акти ревізій та вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства рішеннями суб'єкта владних повноважень у розумінні положень КАС.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» дії або бездіяльність службових осіб державної контрольно-ревізійної служби можуть бути оскаржені в судовому або адміністративному порядку.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 8 цього Закону однією з функцій, яку виконують контрольно-ревізійні управління, є проведення у підконтрольних установах ревізії фінансово-господарської діяльності, використання і збереження фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильності визначення потре-

би в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, стану і достовірності бухгалтерського обліку та фінансової звітності.

За змістом ч. 5 ст. 2 зазначеного Закону інспектування здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Результати ревізії викладаються в акті.

Відповідно до Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна, затверджених наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 9 серпня 2002 р. № 168 контрольний захід — це сукупність способів і методичних прийомів фінансового контролю (ревізія, перевірка, оцінка, розслідування та вивчення), які застосовуються суб'єктами державного фінансового контролю в межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими актами законодавства, що регулюють їхню діяльність, і спрямовані на повний комплекс (систему) або окремі процеси (етапи) фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна.

Документування результатів та оформлення матеріалів контрольних заходів здійснюються з метою надання власникові та іншим визначеним законодавством користувачам, у тому числі й ініціаторам контрольних заходів, суттєвої, повної і достовірної інформації про результати контрольних заходів, які проводилися у певного суб'єкта господарювання.

До офіційної документації належать акти, довідки та протоколи.

Зазначеним підтверджується те, що акт ревізії є доказом, який свідчить про виявлені в діяльності підконтрольних установ порушення.

Правила оформлення результатів ревізій у вигляді акта встановлено в Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550.

Пунктом 35 цього Порядку закріплено, що акт ревізії містить вступну і констатуючу частини.

У вступній частині зазначаються підстава для проведення ревізії, тема ревізії, повна назва об'єкта контролю, його місце-

знаходження, відомості про організаційно-правову форму та форму власності, дати початку і закінчення ревізії, період, який підлягав ревізії, перелік посадових осіб служби та залучених спеціалістів, що проводили ревізію, перелік посадових осіб, які відповідали за фінансово-господарську діяльність об'єкта контролю у період, що підлягав ревізії.

У констатуючій частині наводяться інформація про результати ревізії в розрізі кожного питання програми із зазначенням, за який період, яким способом (вибірковим, суцільним) та за якими документами перевірено ці питання, а також висновок про наявність або відсутність порушень законодавства.

Виявлені допущені об'єктом контролю порушення законодавства, контроль за дотриманням якого віднесено до компетенції служби, фіксуються в констатуючій частині акта ревізії з обов'язковим посиланням на норми законів чи інших нормативно-правових актів, які порушено, та зазначенням винних у їх допущенні осіб.

Ураховуючи юридичну природу акта ревізії, який є основним доказом допущених порушень законодавства, виявлених ревізією, судам слід перевіряти правомірність складання цього документа.

Типовими прикладами нехтування ревізійними органами правилами складання акта ревізії можуть бути нижченаведені справи.

Наприклад, у справі за позовом акціонерної енергопостачальної компанії «К» до КРУ в місті Києві (третя особа — Міністерство фінансів України) про визнання протиправною та скасування вимоги ВАСУ визнав, що Окружний адміністративний суд міста Києва правомірно виходив з того, що актом ревізії не передбачено висновків щодо правовідносин між позивачем та ТОВ «К» як підрядною організацією стосовно виконання ремонтно-будівельних робіт та не встановлено порушень із завищення вартості виконаних ремонтно-будівельних робіт стосовно підрядника — ТОВ «К».

Київський апеляційний адміністративний суд на зазначене уваги не звернув, не дав належної правової оцінки наявним обставинам справи, що призвело до помилкового скасування рішення суду першої інстанції.

Натомість ВАСУ погодився з висновком суду першої інстанції стосовно того, що спірна вимога в частині зобов'язання позивача забезпечити повернення грошових коштів, сплачених підрядним організаціям внаслідок завищення вартості виконаних

ремонтно-будівельних робіт, підлягає скасуванню, оскільки зазначене порушення не встановлене та не відображене в акті ревізії, на підставі якого і була висунута вимога щодо усунення виявлених порушень законодавства [351].

У справі за позовом КРУ в Донецькій області до Державного підприємства «Д» про зобов'язання виконати вимоги КРУ Донецький апеляційний адміністративний суд, відмовляючи в задоволенні позовних вимог (постанова від 4 серпня 2008 р.), посилався на ч. 2 ст. 11 КАС та зазначив, що суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу. Отже, він не може виходити за межі позовних вимог, оскільки вимогу, яка є по суті предметом спору, ніхто не оскаржував у передбаченому законом порядку і на момент розв'язання спору вона є чинною.

Однак колегія суддів ВАСУ не погодилася з таким висновком, оскільки та обставина, що відповідач не оскаржив вимоги КРУ в судовому порядку, яку суд першої інстанції поклав в основу свого рішення, не звільняла суд апеляційної інстанції від обов'язку перевірити відповідність дій органів державної контрольно-ревізійної служби під час складання акта ревізії вимогам ч. 3 ст. 2 КАС, тобто чи прийнято рішення на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [352].

У справі за позовом Нововодолазького малого комунального підприємства технічної інвентаризації до КРУ в Харківській області позивач просив визнати частково недійсним акт ревізії.

У зазначеній справі судами встановлено, що Контрольно-ревізійний відділ у Нововодолазькому районі провів ревізію фінансово-господарської діяльності Нововодолазького малого комунального підприємства технічної інвентаризації, за результатами якої складено акт.

Перевіркою встановлено порушення Закону України «Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні» в частині ведення бухгалтерського обліку стосовно нарахування та виплат премій працівникам, понесення витрат на ремонт оргтехніки та оренди легкового автотранспорту, внаслідок чого запропоновано позивачу відшкодувати спірні суми.

Постановою Харківського апеляційного адміністративного суду від 16 жовтня 2007 р. постанову Господарського суду Харківської області від 10 травня 2007 р. було скасовано, а в задоволенні позову відмовлено.

Рішення суду апеляційної інстанції мотивовано тим, що акт ревізії, який оспорується позивачем, не є рішенням суб'єкта владних повноважень, оскільки не має обов'язкового характеру для позивача.

У цій справі ВАСУ погодився з такою позицією суду апеляційної інстанції зважаючи на таке.

Правові акти індивідуальної дії — це рішення, дію яких поширено на конкретних осіб або які стосуються конкретної ситуації і які є актами одноразового застосування норм права.

Згідно з п. 3 Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550, акт ревізії — це документ, який складається особами, що проводили ревізію, фіксує факт її проведення та результати.

Відповідно до п. 50 цього Порядку за результатами проведеної ревізії у межах наданих прав органи контрольно-ревізійної служби вживають заходів для забезпечення: притягнення до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності винних у допущенні порушень працівників об'єктів контролю; звернення до суду в інтересах держави щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів, а також стягнення у дохід держави коштів, одержаних за незаконними договорами, без встановлених законом підстав або з порушенням вимог законодавства; застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства.

Якщо вжитими в період ревізії заходами не забезпечено повне усунення виявлених порушень, ревізори готують і за підписом керівника (або його заступника) відповідного підрозділу контрольно-ревізійної служби направляють керівництву перевіреного об'єкта, його вищій організації вимоги щодо усунення виявлених порушень та вжиття заходів щодо повного відшкодування збитків і притягнення осіб, винних у допущених порушеннях, до дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

У всіх випадках за результатами проведених ревізій (перевірок) у межах наданих прав контрольно-ревізійні підрозділи оформляють рішення про застосування фінансових санкцій.

З аналізу зазначених вище норм ВАСУ дійшов висновку, що акт ревізії в цьому разі є лише засобом документування дій контролюючого органу та не є актом індивідуальної дії в розумінні ч. 1 ст. 17 КАС (у редакції, чинній на момент розгляду справи судом), а тому не може бути предметом оскарження в суді. Предметом оскарження в адміністративному суді є юридичні

наслідки (застосовані наслідки), що безпосередньо впливають з результатів ревізії, тобто оскарженню підлягають вимоги щодо усунення виявлених порушень.

У справі за позовом громадянина Д. до Головного контрольно-ревізійного управління України, Контрольно-ревізійного управління міста Києва про визнання нечинним акта ревізії ВАСУ визнав акт ревізії актом індивідуальної дії та направив справу до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження [353].

У згаданій справі державною контрольно-ревізійною службою було проведено перевірку фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи за заявою позивача.

Відповідач як суб'єкт владних повноважень здійснював владні управлінські функції, покладені на нього Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», та за результатами перевірки оформив акт ревізії, яким констатовано відсутність порушень у діяльності підконтрольної установи.

Отже, позовною вимогою в цій справі був оскаржуваний акт ревізії, який фактично є остаточним висновком про відсутність порушень та зачіпає права позивача, а тому, з позиції ВАСУ, може бути предметом оскарження.

Аналіз судової практики свідчить, що в одних випадках акт ревізії може бути предметом оскарження в адміністративному судочинстві, а в інших не може.

На наш погляд, таких неоднокових висновків суд касаційної інстанції дійшов без урахування всіх норм матеріального права. Зокрема, відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. За приписами ст. 6 КАС кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси.

Конституційний Суд України у п. 2 мотивувальної частини Рішення № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 р. зазначив, що ч. 1 ст. 55 Конституції України містить загальну норму, яка встановлює право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце ущемлення прав та свобод. Ця норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у разі відсутності спеціального положення про судовий

захист. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до ст. 64 Конституції України не може бути обмеженим.

Аналіз наведених норм та висновків КСУ свідчить, що в адміністративному судочинстві можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, але в порядку, визначеному КАС. Відповідно до ч. 2 ст. 4 КАС юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законодавством передбачено інший порядок судового вирішення. Законодавством інший порядок оскарження актів ревізії не встановлено, отже акт ревізії, який є актом суб'єкта владних повноважень, можна оскаржити в порядку адміністративного судочинства.

З огляду на вищезазначені норми можна дійти висновку, що ключовим у питанні можливості оскарження акта ревізії є не те, чи цей акт ревізії може бути предметом оскарження в адміністративному спорі та чи є цей акт рішенням у розумінні КАС, а те, чи порушено цим актом права, свободи або інтереси позивача. Відтак, за правовим приписом акт ревізії підлягає оскарженню в порядку адміністративного судочинства. Однак під час розгляду такої адміністративної справи необхідно встановити, чи порушено права, свободи або інтереси позивача прийнятим актом ревізії, що і є, на наш погляд, предметом позову, і суд, встановивши, що не порушено, повинен відмовити в позові. Відмова в позові у зв'язку з тим, що акт ревізії не є предметом для оскарження в порядку адміністративного судочинства, є неправильною, оскільки це підстава для закриття провадження в адміністративній справі. Вважаємо, що предметом позову є право, свобода та інтерес, про захист яких до суду звертається позивач, а оскаржувані рішення, дія чи бездіяльність становлять лише зміст позову.

Крім того, доказом можливості оскарження актів ревізії є наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 28 жовтня 2008 р. № 383 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби», який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 грудня 2008 р. за № 1242/15933. Відповідно до підпункту «г» п. 2 цього Порядку органи ДКРС під час розгляду скарги на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб органів ДКРС перевіряють законність і обґрунтованість оскаржуваних рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб і приймають одне

з таких рішень — щодо скасування повністю або частково акта ревізії, проведеної з порушенням законодавства [354]. На наш погляд, оскільки таке оскарження передбачено в адміністративному порядку, то в судовому порядку тим більше можна оскаржити акт ревізії.

Оскарження вимог органів контрольно-ревізійної служби

Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 10 Закону № 2939-XII Головному контрольно-ревізійному управлінню України, контрольно-ревізійним управлінням у Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, контрольно-ревізійним підрозділам (відділам, групам) у районах, містах і районах у містах надається право пред'являти керівникам та іншим службовим особам підконтрольних установ, що ревізуються, вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання державної власності та фінансів.

За результатами розгляду справ про оскарження вимог КРУ мають місце абсолютно протилежні за змістом рішення ВАСУ з приводу обов'язковості листів-вимог органів ДКРС.

Зокрема, ВАСУ 30 вересня 2010 р., розглянувши в порядку письмового провадження справу за касаційною скаргою КРУ в Чернігівській області на постанову Чернігівського окружного адміністративного суду від 30 червня 2009 р. та ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 28 квітня 2010 р. у справі № 2а-8620/09/2570 за позовом КРУ в Чернігівській області до Куликівської районної державної лікарні ветеринарної медицини про зобов'язання вчинити певні дії, дійшов висновку, що лист-вимога не встановлює для відповідного суб'єкта жодних прав та обов'язків, не породжує певних правових наслідків і не має обов'язкового характеру, тому він не набуває статусу рішення в розумінні п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС (у старій редакції).

Однак у практиці ВАСУ є інші рішення (і їх більшість), в яких постановлено, що вимога органу ДКРС є актом індивідуальної дії.

Наприклад, такий висновок безпосередньо міститься в ухвалі ВАСУ від 16 лютого 2010 р. у справі № К-17143/08 за позовом Закарпатського обласного комунального підприємства «Закарпаттятьтеплокомуненерго» до КРУ в Закарпатській області про скасування вимоги.

Так само ухвалою ВАСУ від 13 лютого 2008 р. у справі за позовом Управління капітального будівництва Севастопольської

міської державної адміністрації до КРУ в м. Севастополі про визнання неправомірним та скасування одного з пунктів вимоги ВАСУ розглянув спір по суті та не дійшов висновку про те, що вимога КРУ щодо усунення встановлених ревізією порушень не може бути предметом спору в адміністративній справі, а тому не скасував постанову господарського суду м. Севастополя та не закрив провадження в адміністративній справі.

Крім цього, позиція про поширення компетенції адміністративних судів на спори щодо оскарження вимог органів державної контрольно-ревізійної служби про усунення встановлених ревізіями порушень здебільшого підтримується адміністративними судами першої та апеляційної інстанцій, якими розглядаються спори зазначеної категорії по суті та приймаються відповідні рішення.

У судовій практиці є випадки розгляду та задоволення судами справ, предметом у яких є визнання незаконними дій посадових осіб органів ДКРС щодо включення відповідних висновків до актів ревізії.

Наприклад, Окружний адміністративний суд м. Києва 10 липня 2009 р. прийняв постанову, якою задовольнив позов дочірнього підприємства Всеукраїнської громадської організації «Союз організацій інвалідів України» «Фаворит-Плюс» до Головного КРУ про визнання неправомірними дій ГоловКРУ щодо внесення висновків до акта перевірки окремих питань. Це рішення скасовано постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 10 вересня 2010 р.

Також Окружний адміністративний суд м. Києва 29 грудня 2010 р. ухвалив рішення, яким задовольнив позов Державної адміністрації залізничного транспорту України до ГоловКРУ про визнання протиправними та скасування вимог та дій щодо включення до акта ревізії відповідних висновків.

Задовольняючи такі позови, суди фактично визнають висновки актів ревізії незаконними і як наслідок, ухвалюючи такі рішення, діють у супереч п. 13 листа ВАСУ від 30 листопада 2009 р. № 1619/10/13-09, відповідно до якого якщо предметом позову є скасування акта перевірки суб'єкта владних повноважень, то судам слід відмовляти у відкритті провадження в адміністративній справі на підставі п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС, а відкриття провадження у справі належить закривати на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 зазначеного Кодексу [355].

Показовою щодо таких справ є ухвала ВАСУ від 24 березня 2011 р. у справі № К/9991/5354/11, якою підтверджено право-

мірність рішень судів першої та апеляційної інстанцій, якими закрито провадження у справі за позовом Дзюбка Петра Олексійовича до ГоловКРУ щодо визнання нечинними акта та його висновків.

Аналіз судової практики свідчить, що суди неоднаково розуміють правову природу та сутність вимоги, яка приймається відповідними суб'єктами владних повноважень, на підставі акта ревізії за результатами перевірки.

Відповідно до наказу Головного КРУ від 28 жовтня 2008 р. № 383 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25 грудня 2008 р. за № 1242/15933, а саме підпункту «г» п. 1 розділу IV, до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені в органах ДКРС, належать вимоги про усунення порушень, які надсилаються за результатами ревізій. Тобто така вимога є рішенням органу ДКРС і її можна оскаржити в порядку адміністративного судочинства.

Однак знову ж таки наголошуємо, що незалежно від того, чи є вимога КРУ рішенням у розумінні ст. 17 КАС, вона може бути оскаржена в порядку адміністративного судочинства, якщо позивач, оскаржуючи таку вимогу, вважатиме, що нею порушено його права, свободи та інтереси.

Огляд вищенаведеної судової практики та норм матеріального права, на наш погляд, свідчить про таке.

1. Вимоги контрольно-ревізійних органів за результатами перевірки можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства. Така вимога є рішенням суб'єкта владних повноважень (КРУ).

2. Оскільки за змістом акт ревізії містить результати перевірки, до яких належить встановлення порушення законодавства, і це порушення може в добровільному порядку усуватись особою, яку перевіряють, тому й акти ревізії можуть бути оскаржені до адміністративного суду, якщо особа (позивач) вважає, що таким актом порушені її права, свободи та інтереси.

3. Акт ревізії може бути оскаржено в порядку адміністративного судочинства, якщо порушена процедура самої перевірки.

Однак слід наголосити, що незалежно від правової природи та сутності зазначених вимоги та акта ревізії вони можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, якщо особа, яка подала позов, вважає, що цими вимогою чи актом ревізії порушено її права, свободи та інтереси, оскільки, на наш

погляд, предметом позову є права, свободи чи інтереси, про захист яких просить заявник у своєму позові, а оскарження вимоги чи акта ревізії є лише способом судового захисту.

**Дослідження другої групи справ
(справи за позовами контрольно-ревізійних органів)**

Також на практиці виникають складнощі з віднесенням справ за участю органів державної контрольно-ревізійної служби до справ адміністративної юрисдикції та стосовно предмета адміністративного позову.

Вирішення питання про поширення юрисдикції адміністративних судів на справи за зверненнями органів контрольно-ревізійної служби суди пов'язують з обраним позивачем способом захисту порушеного інтересу держави.

Під час розгляду справ цієї категорії суди часто припускаються помилок у визначенні наявності чи відсутності повноважень у органів державної контрольно-ревізійної служби на звернення до адміністративного суду, правильності обрання ними способу захисту охоронюваного законом інтересу держави. Установлюючи відсутність повноважень на звернення до адміністративного суду або неправильно формулювання суб'єктом владних повноважень позовних вимог, суди доходять помилкових висновків про те, що такі спори не є публічно-правовими.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС адміністративний позов — це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах.

Згідно з п. 8 ч. 1 ст. 3 КАС позивачем вважається особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано заяву до адміністративного суду.

Пунктом 5 ч. 2 ст. 17 КАС визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України.

Орган державної контрольно-ревізійної служби як суб'єкт владних повноважень звертається до суду для захисту охоронюваного законом інтересу держави. Спосіб захисту такого інтересу вважається належним лише за умови, що предмет позову

відповідає змісту прав державної контрольно-ревізійної служби, закріплених у законі.

Державна контрольно-ревізійна служба, використовуючи право на звернення до суду, посиляється, зокрема, на норми Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» та постанову Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою».

Так, пунктами 4, 7, 8 та 10 цього Закону контрольно-ревізійним управлінням в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, контрольно-ревізійним підрозділам (відділам, групам) у районах, містах і районах у містах надається право:

спонукання до проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і розрахунків;

вилучення до закінчення ревізії оригіналів первинних фінансово-господарських та бухгалтерських документів;

у судовому порядку до бюджету виявлені ревізіями приховані і занижені валютні та інші платежі;

у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти, одержані підконтрольними установами за незаконними угодами, укладеними без встановлених законом підстав та з порушенням чинного законодавства;

звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів [350].

Ці положення кореспондують приписам п. 50 Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 550 від 20 квітня 2006 р.

Так, у справі за позовом КРУ в Закарпатській області до керівника Управління майном міста Ужгородської міської ради про зобов'язання повернути до місцевого бюджету втрачені доходи від наданих в оренду земель та нежитлових приміщень, у якій ухвалою Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 26 червня 2008 р., залишеною без змін ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 22 грудня 2009 р., провадження у справі закрито на підставі п. 1 ч. 1 ст. 159 КАС, оскільки суди дійшли висновку про те, що спір ви-

ник у сфері приватноправових відносин, а позовні вимоги у справі не конкретизовані.

Вищий адміністративний суд України, переглядаючи судові рішення у касаційному порядку, зауважив, що підставою для звернення позивача із зазначеними позовними вимогами стало незабезпечення відповідачем виконання вимог щодо усунення порушень законодавства, та послався на те, що згідно з п. 8 ч. 1 ст. 3, п. 4 ч. 1 ст. 17 КАС (у редакції, чинній на час розгляду справи судом), п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Пунктом 10 ст. 10 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» передбачено право державної контрольно-ревізійної служби на звернення до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства.

Отже, позиція ВАСУ щодо віднесення цієї справи до справ адміністративної юрисдикції ґрунтується на тому, що в спірних правовідносинах контрольно-ревізійна служба здійснює владні управлінські функції, а позов подано на виконання повноважень, передбачених законом [356].

Аналізом справ досліджуваної категорії виявлено випадки, коли органи державної контрольно-ревізійної служби, звертаючись до суду, виходять за межі наданих їм прав, звертаються із позовами до неналежних відповідачів.

Наприклад, у справі за позовом КРУ в Кіровоградській області до дочірнього підприємства Державної акціонерної компанії «Хліб України» «Кіровоградський комбінат хлібопродуктів № 1» про зобов'язання забезпечити відшкодування коштів позовні вимоги мотивовані тим, що відповідачу сільськогосподарськими товаровиробниками були повернуті кошти за надані бюджетні позички у вигляді вівса та паливно-мастильних матеріалів, які відповідачем не були перераховані до державного бюджету.

Постановою Господарського суду Кіровоградської області від 18 лютого 2008 р., залишеною без змін ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 2 березня 2009 р., в задоволенні позовних вимог відмовлено.

Залишаючи без змін рішення судів першої та апеляційної інстанцій, ВАСУ (див. ухвалу від 25 березня 2010 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР 8589568) зазначив, що

згідно з обставинами справи КРУ в Кіровоградській області звернулося з позовом до дочірнього підприємства Державної акціонерної компанії «Хліб України» «Кіровоградський комбінат хлібопродуктів № 1» про зобов'язання забезпечити відшкодування коштів, які стягнуті за рішеннями господарських судів на користь останнього з сільськогосподарських товаровиробників. Фактично позивачем заявлені позовні вимоги про стягнення спірної суми. При цьому позивач посиляється на ті обставини, що відповідач не перерахував до державного бюджету кошти, отримані від сільськогосподарських товаровиробників за надані бюджетні позички у вигляді паливно-мастильних матеріалів та посівного зерна під урожай 1998 р. відповідно до постанов Кабінету Міністрів України.

Згідно з Порядком забезпечення сільськогосподарських товаровиробників паливно-мастильними матеріалами під урожай 1998 року дочірнє підприємство Державної акціонерної компанії «Хліб України» «Кіровоградський комбінат хлібопродуктів № 1» не є безпосереднім одержувачем паливно-мастильних матеріалів від оптових постачальників для забезпечення сільськогосподарських товаровиробників такими паливно-мастильними матеріалами під урожай 1998 року. Такою особою згідно з положеннями Порядку є державна акціонерна компанія «Хліб України». Про зобов'язання безпосередньо заготівельних підприємств з відшкодування сум до державного бюджету в Порядку не йдеться. Акт ревізії фінансово-господарської діяльності відповідача не містить даних про наявність бюджетної заборгованості дочірнього підприємства Державної акціонерної компанії «Хліб України» «Кіровоградський комбінат хлібопродуктів № 1». Наявність зазначеної заборгованості повинна обліковуватися у Державній акціонерній компанії «Хліб України».

Отже, вимога позивача щодо зобов'язання відповідача забезпечити відшкодування отриманих за судовими рішеннями коштів не ґрунтується на законі. Крім того, як свідчить зміст позову та позовних вимог, позивачем заявлено позовні вимоги про стягнення з відповідача спірної суми. Відповідно до ч. 4 ст. 50 КАС орган владних повноважень, яким є позивач, має право на звернення з адміністративним позовом лише у випадках, встановлених законом. Стаття 10 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» передбачає випадки звернення до суду, а саме: стягнення в дохід держави коштів, отриманих за незаконними угодами; усунення пору-

шень у питаннях збереження і використання активів. У цих правовідносинах позивач ставить питання щодо стягнення суми, про що було постановлено рішеннями судів, за бюджетні позички у вигляді паливно-мастильних матеріалів та посівного зерна, надані сільськогосподарським виробникам. Такі повноваження позивача не передбачені законом, що також є підставою для відмови у задоволенні позову.

На наш погляд, зазначений підхід не є правильним, оскільки відсутність у суб'єкта владних повноважень права на звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у відкритті провадження у справі або закриття провадження у справі.

Іншим прикладом може слугувати справа за позовом КРУ в Тернопільській області до Тернопільського обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів України, Тернопільського обласного благодійного фонду «Ц», ТОВ «Ц» щодо визнання недійсними договорів про надання фінансової допомоги та стягнення коштів.

Судами першої та апеляційної інстанцій у цій справі було відмовлено у задоволенні позову.

Залишаючи судові рішення без змін, ВАСУ зазначив, що згідно з положеннями Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» позивач у справі не наділений правом на звернення до суду з позовними вимогами щодо визнання недійсними договорів про надання фінансової допомоги та стягнення з Тернопільського обласного благодійного фонду «Ц» на користь Тернопільського обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів отриманої фінансової допомоги [357].

Це також, на нашу думку, не узгоджується з нормами адміністративного судочинства.

Постає питання щодо способу захисту інтересів держави, а також правильності визначення предмета позову у справах за позовами органів ДКРС, що подаються на підставі ст. 10 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні».

Наприклад, Львівський апеляційний адміністративний суд (ухвала від 15 березня 2011 р. № 24216/10/9104 у справі за позовом КРУ у Чернівецькій області до обласного комунального підприємства «Буковина-Фарм» про зобов'язання виконати вимоги) погодився з думкою суду першої інстанції, що виконання вимоги службової особи ДКРС не можна вважати належним способом захисту порушеного права, оскільки відповідач зобов'язаний виконувати вимоги на підставі закону. Колегія суддів дійшла висновку, що у разі невиконання законної вимоги служ-

бової особи ДКРС підконтрольним суб'єктом вимоги про захист майнових прав держави повинні вирішуватися у судовому порядку в судах адміністративної юстиції, а не шляхом пред'явлення вимог про зобов'язання до її виконання у судовому порядку.

Господарський суд Чернівецької області (постанова від 21 березня 2011 р. за позовом КРУ в Чернівецькій області до Державного підприємства «Вашківецький спиртовий завод» про виконання вимог КРУ в Чернівецькій області, розглядалася в порядку адміністративного судочинства) зазначив, що за приписами ст. 15 Закону про ДКРС відповідач зобов'язаний виконати вимоги позивача, тому зобов'язання виконати ці вимоги в судовому порядку не є способом захисту порушеного права, як не є способом захисту порушеного права, наприклад, зобов'язання платника податків сплачувати податки, зобов'язання страхувальника зареєструватися у відповідному Фонді соціального страхування тощо, оскільки такі дії відповідні особи зобов'язані вчинити на підставі закону і за їх невиконання законодавством встановлено певні види відповідальності.

У судовій практиці існують також інші приклади розгляду подібних справ.

Зокрема, згадуваний Хмельницький окружний адміністративний суд (постанова від 10 червня 2010 р. за позовом КРУ в Хмельницькій області до Хмельницького політехнічного коледжу про зобов'язання вчинити дії щодо виконання вимоги) розглядає справу по суті та ухвалює рішення: зобов'язати Хмельницький політехнічний коледж вчинити дії щодо виконання вимоги КРУ про усунення порушень та недоліків, виявлених ревізією ФГД: відшкодувати за рахунок винних осіб зайво виплачену зарплату тощо.

Харківський окружний адміністративний суд (постанова від 8 лютого 2011 р. у справі за позовом КРУ в Харківській області до Полковомикиївської сільської ради про зобов'язання виконати вимогу) ухвалив рішення, яким зобов'язано сільську раду виконати вимогу КРУ, а саме: стягнути з винних осіб нестачу матеріальних цінностей, відобразити в обліку дебіторську заборгованість.

Тернопільський окружний адміністративний суд (постанова від 29 грудня 2010 р. за позовом КРУ в Тернопільській області до Державного підприємства «Мишковицький спиртовий завод» про зобов'язання вчинити дії) зобов'язав Державне підприємство «Мишковицький спиртовий завод» виконати повністю

п. 4 вимог КРУ, а саме: відобразити в обліку дебіторську заборгованість на різницю у вартості виконаних робіт; провести претензійно-позовну роботу з підрядником — ПП Лісовським В. В. щодо відшкодування зайвих виплат шляхом повернення коштів або виконання відповідного обсягу робіт; в іншому випадку стягнути кошти з осіб, винних у проведенні зайвих виплат, у порядку та розмірі, встановлених статтями 130—136 Кодексу законів про працю України.

Таким чином, як вбачається з наведеного, відсутня єдина позиція щодо правильності визначення предмета позову в разі звернення в судовому порядку органів ДКРС до адміністративних судів, що, у свою чергу, призводить до ухвалення рішення про обрання неправильного способу захисту інтересів держави.

У зв'язку з викладеним та з урахуванням наявності випадків порушень законодавства, які можна усунути лише шляхом виконання певної дії (наприклад відобразити в бухгалтерському обліку дебіторську заборгованість), на нашу думку, при зверненні до суду в інтересах держави органи ДКРС мають право просити суд зобов'язати відповідача виконати вимоги, які стосуються таких випадків.

Також існує проблема щодо розгляду судами позовів органів ДКРС щодо стягнення з непідконтрольних установ та/або з установ, де не проводився контрольний захід та у яких були правові відносини з об'єктом контролю, незаконно чи безпідставно одержаних ними коштів.

Слід зауважити, що п. 10 ст. 10 Закону про ДКРС не встановлено обмежень щодо суб'єктів, до яких можливо звернутися до суду в інтересах держави, а визначено лише умову, за настання якої виникає право органу ДКРС на звернення до суду, а саме: в разі якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів.

Необхідно звернути увагу, що підконтрольна установа може не забезпечити виконання вимог органу ДКРС як з об'єктивних (відсутність коштів на сплату держмита), так і з суб'єктивних причин (контрагент перебуває у сфері управління підконтрольної установи; небажання псувати ділові відносини тощо), у зв'язку з чим з метою недопущення порушення інтересів держави органи ДКРС реалізують своє право на звернення до суду й до контрагентів підконтрольної установи, оскільки остання не забезпечує виконання вимог.

Донецький апеляційний адміністративний суд (ухвала від 16 лютого 2011 р. за позовом КРУ у Донецькій області до фізичної особи — підприємця В., третя особа — Державне підприємство «Артемвугілля», щодо стягнення безпідставно отриманих коштів) дійшов висновку, що орган ДКРС фактично дозволив підконтрольній установі не виконувати власну ж вимогу, звільнивши підприємство від будь-яких обов'язків та відповідальності за вчинене порушення, яке виявлене позивачем під час ревізії. Крім того, суд зазначає, що позивач цим позовом намагається перенести господарсько-правові відносини між ДП «Артемвугілля» та фізичною особою — підприємцем В. у сферу публічно-правових відносин, заявивши позов про стягнення коштів замість підприємства, таким чином суттєво змінивши власну ж вимогу, згідно з якою ДП «Артемвугілля» було зобов'язано вирішити питання про відшкодування шкоди шляхом пред'явлення позову до суду.

Водночас, Одеський окружний адміністративний суд (ухвала від 1 березня 2011 р. за позовом КРУ в Одеській області до ТОВ «Ека-Транс», ДП Державної акціонерної компанії «Хліб України» «Одеський портовий елеватор» про визнання протиправними дій та стягнення коштів) ухвалює рішення про закриття провадження в частині позовних вимог до ТОВ «Ека-Транс» про стягнення коштів.

Варто зауважити, що цей самий Одеський окружний адміністративний суд (постанова від 1 грудня 2009 р. за позовом КРУ в Одеській області до Одеського державного університету внутрішніх справ та ТОВ «Інтерспецбуд» про визнання бездіяльності Одеського державного університету внутрішніх справ щодо невиконання законних вимог КРУ в Одеській області незаконною та стягнення з ТОВ «Інтерспецбуд» на користь державного бюджету коштів, правильність винесення якої підтверджена ухвалою Одеського апеляційного адміністративного суду від 6 жовтня 2010 р.) постановив стягнути з ТОВ «Інтерспецбуд» кошти.

Рішення про задоволення позову також постановлено Окружним адміністративним судом м. Києва (постанова від 7 червня 2010 р. за позовом ГоловКРУ до ТОВ «Виробнича компанія «Діспомед», третя особа — державне промислове об'єднання «Укрпротез») щодо стягнення коштів.

Водночас, відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 162 КАС до повноважень суду належить право приймати постанови про стягнення з відповідача коштів.

У зв'язку з викладеним та з урахуванням положення п. 10 ст. 10 Закону про ДКРС вважаємо, що органи ДКРС у разі якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів, мають право звертатися до суду в інтересах держави, у тому числі й до непідконтрольних установ та/або установ, де не проводився контрольний захід, якщо спосіб захисту інтересів держави полягає у стягненні з них незаконно або безпідставно отриманих коштів за наслідками відповідних правовідносин з підконтрольною установою.

Окремо слід зазначити про судову практику щодо звернення до суду органів ДКРС з питань зобов'язання об'єкта контролю допустити до проведення контрольного заходу.

Статтею 3 КАС визначено поняття «позивач», відповідно до якого суб'єкт владних повноважень виступає таким у випадку подання позовної заяви до адміністративного суду на виконання своїх повноважень.

Звертаючись до суду про зобов'язання вчинити дії, а саме допустити до проведення ревізії, орган ДКРС має намір виконати свої повноваження та завдання, визначені Законом про ДКРС.

Водночас, частинами 1 та 2 ст. 17 КАС передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій.

Здійснення контрольних функцій також належить до сфери управління.

Не допускаючи до проведення ревізії, об'єкт контролю створює перешкоди у виконанні органами ДКРС функцій, покладених на них державою, зокрема державного фінансового контролю.

У цьому аспекті важливим є рішення Сумського окружного адміністративного суду (ухвала від 30 грудня 2010 р. за позовом КРУ в Сумській області до відкритого акціонерного товариства «Сумхімпром» про зобов'язання вчинити дії (допустити працівників КРУ до проведення планової ревізії окремих питань фінансово-господарської діяльності ВАТ «Сумхімпром»), у мотивувальній частині якого зазначено, що у позивача (КРУ) відсутні повноваження звертатися до суду з вимогою щодо зобов'язання відповідача допустити працівників КРУ до проведення планової перевірки, та наведено висновки щодо неможливості

розгляду таких позовів у порядку адміністративного судочинства, у зв'язку з чим відмовлено у відкритті провадження.

Наявна також судова практика щодо звернень органів ДКРС з аналогічними позовами і розгляду їх окружними адміністративними судами по суті та ухвалення останніми позитивних рішень на користь Служби (наприклад рішення Львівського окружного адміністративного суду від 21 квітня 2008 р. за позовом КРУ у Львівській області до Львівського обласного військового комісаріату про зобов'язання вчинити дії, зокрема допустити до проведення планової ревізії; постанова Господарського суду Львівської області від 7 лютого 2008 р. (справа розглядалася в порядку адміністративного судочинства) за позовом КРУ у Львівській області до навчально-спортивної бази зимових видів спорту «Тисовець»).

На нашу думку, КРУ не має визначених законом повноважень на звернення до адміністративного суду з таким позовом, оскільки відповідно до п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень в інших випадках, встановлених законом. Однак вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що випадки, встановлені законом, стосуються лише тих справ, у яких відповідачами є фізичні або юридичні особи (не суб'єкти владних повноважень). Отже, якщо відповідачами є суб'єкти владних повноважень, то, застосовуючи інструментарій тлумачення правового явища від попереднього до наступного і навпаки, КРУ має право на звернення до суду з позовом про допуск до проведення планової ревізії у відповідача, яким є суб'єкт владних повноважень. Крім того, такий правовий припис впливає з п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС, згідно з яким адміністративний позов — це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах.

Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 3 КАС позивачем вважається особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано заяву до адміністративного суду.

Аналіз наведених норм права та висновків свідчить про те, що у визначенні адміністративної юрисдикції та права на звернення до суду КРУ з адміністративним позовом важливим є

встановлення відповідача у такій справі. Якщо відповідачем у справі є фізична чи юридична особа (не суб'єкт владних повноважень), то органи КРУ мають повноваження на звернення до суду лише у випадках, передбачених законом. Якщо ж відповідачем у справі є суб'єкт владних повноважень, то КРУ має право на звернення до суду лише на виконання повноважень, на наш погляд, в тому числі й з позовом про допуск до планової перевірки.

Проблемним питанням є також розгляд окружними адміністративними судами справ щодо надання дозволу на проведення позапланових ревізій органами ДКРС та надання дозволу на продовження строків проведення планових і позапланових ревізій.

Необхідно звернути увагу, що ВСУ у відповіді на звернення Головки КРУ України (лист від 15 лютого 2006 р. № 21-5/2006) роз'яснив, що справи з приводу надання дозволів на проведення заходів, перелічених у пунктах 2, 4, 7, 8 ст. 10 та частинах 6, 9, 12 ст. 11 Закону про ДКРС, є справами адміністративної юрисдикції.

Рішення ж судів у вирішенні цих питань є неоднозначними.

Зокрема, наявні випадки, коли одним судом ухвалюються різні рішення, хоча підстави для звернення до суду в органів ДКРС були однакові.

Наприклад, постанова Харківського окружного адміністративного суду від 7 грудня 2010 р. у справі № 2-а-11803/10/2070, якою адміністративний позов КРУ в Харківській області до Казенного підприємства «Харківське конструкторське бюро з машинобудування ім. О. О. Морозова» про надання дозволу на проведення позапланової ревізії залишено без задоволення, а також постанова Харківського окружного адміністративного суду від 29 листопада 2010 р. у справі № 12951/10/2070, якою позов задоволено та надано дозвіл на проведення позапланової ревізії фінансово-господарської діяльності філії Бурового управління «Укрбургаз» дочірньої компанії «Укргазвидобування» НАК «Нафтогаз України».

Крім цього, великою проблемою в цих питаннях є те, що рішення про надання дозволів на проведення ревізії або її продовження набирають законної сили лише після закінчення терміну їх оскарження або після їх перегляду в апеляційному порядку, що в умовах законодавчого обмеження термінів проведення ревізій потребує врахування судами зазначених обставин та забезпечення розгляду таких справ в найкоротші терміни.

Отже, на підставі результатів дослідження та судової практики можна дійти таких висновків:

1. Контрольно-ревізійні органи мають право на звернення до суду у випадках та у спосіб, що передбачені законом та КАС.

2. Позапланова виїзна ревізія може проводитися лише на підставі рішення адміністративного суду.

3. Питання щодо надання дозволу на продовження термінів проведення планових і позапланових ревізій повинні вирішувати адміністративні суди.

4. Законодавством не надано КРУ повноважень щодо звернення до адміністративного суду з позовом про допуск до проведення планової перевірки юридичних осіб, які не є суб'єктом владних повноважень, тому в таких випадках необхідно відмовляти у відкритті провадження у справі.

Водночас, якщо відповідачем у справі є суб'єкт владних повноважень, то КРУ має право на звернення до суду лише на виконання повноважень, у тому числі й з позовом про допуск до проведення планової перевірки.

5. Справи щодо звернення до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів (п. 10 ст. 10 ЗУ «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»), повинні мати такі складові:

— інтерес держави;

— незабезпечення підконтрольною установою виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів.

За наявності таких ознак КРУ може звернутися і до непідконтрольних установ та/або установ, де не проводився контрольний захід, якщо спосіб захисту інтересів держави полягає у стягненні з них незаконно або безпідставно отриманих коштів за наслідками відповідних правовідносин з підконтрольною установою.

6. У разі якщо судами встановлено, що КРУ звертається до суду за межами випадків, передбачених законодавством, то у відкритті провадження в таких справах слід відмовити (п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС), а відкрите провадження необхідно закрити (п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС).

Цим дослідженням, на наш погляд, доведено недосконалість законодавства щодо визначення юрисдикції адміністративних судів на розгляд справ, стороною в яких є органи Державної

фінансової інспекції України. Тому в інтересах виконання адміністративними судами покладених на них завдань необхідно удосконалити матеріальне та процесуальне законодавство, яким нечітко та неповністю врегульовано досліджувані відносини.

4.4. Розмежування судових юрисдикцій щодо спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби

За практикою Європейського суду з прав людини виконання судового рішення є стадією судового вирішення спору. Неналежне виконання або невиконання судового рішення є порушенням права людини на належний судовий захист.

Однак якщо це стадія судового вирішення спору, то чому на цій стадії спір вирішують органи державної виконавчої служби, які належать до виконавчої гілки влади, а не як мінімум до структурного підрозділу судової влади? Тобто не суд вирішує спір, а органи виконавчої влади, що, на наш погляд, не є прийнятним з погляду поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також функціонального призначення. Однак законодавець шляхом розширення можливості судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої служби під час виконання судових рішень та інших виконавчих документів згладжує таку неприйнятність.

Однією з найпоширеніших форм здійснення судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої служби є оскарження їх рішень, дій або бездіяльності до суду.

Перед дослідженням та розкриттям зазначеної тематики насамперед слід зауважити, що з моменту набрання чинності КАС законодавець створив ситуацію, за якою спори, які впливають зі сфери публічно-правових відносин, можуть розглядатися у різних судових юрисдикціях. Не є винятком і спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби, що, на наш погляд, не збігається із завданнями адміністративного судочинства.

За загальним правилом завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських

функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України) [2].

Отже, виходячи із завдань адміністративного судочинства до компетенції адміністративних судів належать усі спори із зазначеним предметом спору. Однак такий висновок спростовується приписами ч. 2 ст. 4 КАС України, з якої випливає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Відтак, законодавець заздалегідь створив становище, за яким до спорів адміністративної юрисдикції не належать публічно-правові спори, які повинні вирішуватися в іншому судочинстві за обов'язкової умови, що це передбачено законом.

При цьому не слід плутати публічно-правові справи, які не належать до компетенції адміністративних судів, що зазначені в ч. 3 ст. 17 КАС, зокрема справи: 1) що віднесені до юрисдикції КСУ; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) щодо накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції [2], зі спорами, які є тотожними справам адміністративної юрисдикції, але за законом мають розглядатися в іншому судочинстві.

Такими тотожними, аналогічними справами є, в тому числі, спори щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, які можуть розглядатися в адміністративному, господарському та цивільному судочинстві.

Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV Законом України від 4 листопада 2010 р. № 2677-VI викладено у новій редакції, за якою суттєво змінилися правила визначення юрисдикції та підсудності зазначених спорів.

Статтею 17 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено, що примусове виконання рішень державною виконавчою службою здійснюється на підставі виконавчих документів, визначених цим Законом. Ними є: 1) виконавчі листи, що видаються судами, та накази господарських судів, у тому числі на підставі рішень третейського суду, Міжнародного комерційного арбітражного суду при Торгово-промисловій палаті України та Морської арбітражної комісії при Торгово-промисловій палаті України; 2) ухвали, постанови судів у цивільних, господарських, адміністративних та кримінальних справах у ви-

падках, передбачених законом; 3) судові накази; 4) виконавчі написи нотаріусів; 5) посвідчення комісій по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень цих комісій; 6) постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; 7) рішення органів державної влади, прийняті з питань володіння і користування культовими будівлями та майном; 8) рішення інших органів державної влади, якщо їх виконання за законом покладено на державну виконавчу службу; 9) рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [342].

Зауважимо, що від рішення, яке виконується, залежала юрисдикція судів щодо розгляду зазначених спорів. За Законом України «Про виконавче провадження» підстави для визначення юрисдикції цих спорів дещо змінилися. Так, згідно зі ст. 181 КАС (Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби) учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб [2].

З аналізу цієї процесуальної норми можна дійти висновку, що всі спори стосовно скарг учасників виконавчого провадження (крім державного виконавця) та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій, на рішення, дії чи бездіяльність державної виконавчої служби під час виконання зазначених виконавчих документів, розглядаються адміністративними судами, крім тих, для яких встановлено інший порядок судового оскарження. Отже, з метою виявлення спорів, які не розглядаються в порядку адміністративного судочинства, необхідна вказівка в законі про їх розгляд в іншому судочинстві.

Статтею 121² Господарського процесуального кодексу України встановлено, що скарги на дії чи бездіяльність органів Державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів можуть бути подані стягувачем, боржником або прокурором протягом десяти днів з дня вчинен-

ня оскаржуваної дії, або з дня, коли зазначеним особам стало про неї відомо, або з дня, коли дія мала бути вчинена [343]. Ці скарги розглядаються господарським судом.

Отже, з цієї норми випливає, що такі публічно-правові спори розглядаються за правилами господарського судочинства. Однак слід підкреслити, що для визначення спору, який має розглядатися в господарському судочинстві, необхідно враховувати таке. По-перше, цей спір повинен впливати лише з правовідносин, що склалися під час виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів. По-друге, позивачем у такому спорі може бути лише стягувач, боржник або прокурор. По-третє, предметом спору в буквальному розумінні зазначеної процесуальної норми має бути дія чи бездіяльність органів державної виконавчої служби. Таким чином, можна дійти висновку, що тільки за наявності цих трьох умов такий спір має розглядатися за правилами господарського судочинства. Відтак, решту спорів, навіть якщо вони виникли під час виконання рішень господарських судів, необхідно розглядати за правилами адміністративного судочинства.

Однак, у супереччю буквальному тлумаченню зазначених процесуальних норм, Пленум Вищого господарського суду України в п. 10 постанови від 24 жовтня 2011 р. № 10 роз'яснив, що оскільки прийняття органами Державної виконавчої служби, її посадовими особами будь-яких рішень (постанов тощо) в процесі здійснення виконання судових рішень господарських судів підпадає в розумінні статті 121² ГПК під ознаки дій цих органів та осіб, то відповідні рішення також підлягають оскарженню до названих судів [344]. На наш погляд, Пленум Вищого господарського суду України таким роз'ясненням збільшив юрисдикцію господарських судів, однак воно є правильним з урахуванням нових приписів Закону України «Про виконавче провадження».

Подібна ситуація складалася й під час відмежування цивільної та адміністративної юрисдикції щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби у виконанні рішень, ухвалених цивільними судами. З метою правильності такого розмежування слід дослідити законодавство, яке регламентує правила відмежування юрисдикцій.

Згідно зі ст. 383 ЦПК 2003 року учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до суду із скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією чи бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під

час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до цього Кодексу, порушено їх права чи свободи [345].

Аналіз цієї процесуальної норми свідчить, що в цивільному судочинстві розглядаються зазначені справи за таких умов:

- спір має виникнути під час виконання рішення цивільного суду, яке ухвалено за правилами ЦПК 2004 року;

- позивачами є учасники виконавчого провадження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій;

- предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби.

Отже, ці процесуальні норми щодо встановлення позивачів у такій справі є бланкетними, тому з метою їх визначення необхідно звернутися до Закону України «Про виконавче провадження», яким встановлено учасників виконавчого провадження та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій. Зокрема, у ст. 7 цього Закону закріплено, що учасниками виконавчого провадження є державний виконавець, сторони, представники сторін, експерти, спеціалісти, перекладачі, суб'єкти оціночної діяльності — суб'єкти господарювання. Для проведення виконавчих дій державним виконавцем у необхідних випадках залучаються поняті, а також працівники органів внутрішніх справ, представники органів опіки і піклування, інших органів і установ у порядку, встановленому цим Законом. Відповідно до ст. 8 цього Закону сторонами у виконавчому провадженні є стягувач і боржник [342].

Отже, як передбачено цими процесуальними приписами, коло осіб, які мають право звернутися до цивільного суду в таких спорах, значно ширше, ніж у господарському судочинстві. Крім того, Господарським процесуальним кодексом України чітко встановлено осіб, які мають право звернутися до суду (стягувач, боржник і прокурор), а в цивільному — необхідно звертатися до статей 7, 8 Закону України «Про виконавче провадження», які й визначають таких осіб.

До якого ж суду мають право звернутися інші особи, інтереси або права яких можуть зачіпатися органами державної виконавчої служби під час виконання рішень господарського чи цивільного судів? На підставі вищевикладеного можна стверджувати, що виходячи з приписів ст. 181 КАС України в таких випадках інші особи за захистом своїх прав, свобод та інтересів мають право звернутися до адміністративного суду. При цьому необхідно враховувати, що у випадках, не передбачених зако-

ном, та в разі відсутності права на звернення до господарського та цивільного суду або в порядку, встановленому ст. 181 КАС України, з позовом до органів державної виконавчої служби щодо оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності особа має право звернутися до адміністративного суду в загальному порядку.

Отже, з огляду на наведене можна дійти загального висновку, що розмежування судових юрисдикцій в таких справах залежить:

- від виду рішення, під час виконання якого виник спір, — рішення адміністративного, господарського чи цивільного суду;
- від того, хто є позивачем у таких справах.

Однак зазначені проблеми законодавець розв'язує прийняттям Закону України «Про виконавче провадження», зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 82 цього Закону рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, — до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Цією нормою дещо розв'язано досліджувану проблему. Так, підставою для визначення юрисдикції суду такого спору вже є виконавчий документ, тобто суд, який видав виконавчий документ, розглядає справу щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності зазначених осіб і органів під час виконання такого виконавчого документа. Наприклад, якщо виконавчий документ видав господарський суд, то й такі спори належать до юрисдикції цього суду. Положення цієї норми Закону України «Про виконавче провадження» мають пріоритет над приписами статті 121² Господарського процесуального кодексу України, оскільки прийняті пізніше і є спеціальними.

На наш погляд, ч. 4 ст. 82 Закону України «Про виконавче провадження» за змістом визначає не тільки юрисдикцію суду щодо таких справ, а й їх підсудність.

Водночас, цією нормою збільшується можливість неоднакового вирішення судами різних юрисдикцій спорів щодо одного предмета — оскарження одного й того самого рішення виконавця чи органу виконавчої служби. Якщо таке рішення оскаржує сторона, то справа належить до юрисдикції суду, який видав виконавчий документ, наприклад господарського суду, а якщо оскаржують це рішення інші учасниками виконавчого прова-

дження та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, — відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Крім того, цією нормою розв'язано проблему оскарження рішень, дій чи бездіяльності виконавців під час виконання рішень третейських судів, оскільки виконавчі документи щодо таких рішень видають господарські або цивільні суди. Отже, й досліджувані спори повинні розглядатися, відповідно, у господарському або цивільному судочинстві залежно від того, який суд видав виконавчий документ.

Водночас, необхідно враховувати приписи п. 5 ч. 1 ст. 18 КАС, за якою місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1—4 ч. 1 цієї статті. На наш погляд, таке законодавче нововведення є вдалим, оскільки юрисдикція спору залежить від того, під час виконання якого судового рішення виник спір. Тобто юрисдикція вже не залежить від сторони у справі та від суду, який видав виконавчий документ.

У таких справах особливо проблематичним у розмежуванні судових юрисдикцій для всіх судів є спори, які виникають у зведеному виконавчому провадженні, — рішення судів різних юрисдикцій (адміністративної, господарської, кримінальної, цивільної) можуть бути зведені в одне виконавче провадження. Тому виникає питання, до якої судової юрисдикції належать такі спори.

З урахуванням викладеного, зазначених приписів адміністративного, господарського та цивільного судочинства та, зокрема, ст. 4 КАС України, з якої випливає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення, усі спори, які виникають під час зведеного провадження, повинні розглядатися за правилами адміністративного судочинства, оскільки законом не встановлено інший порядок судового вирішення таких спорів. В іншому випадку може виникнути ситуація, за якої одне й те саме рішення, дія чи бездіяльність органів державної виконавчої служби може бути оскаржено в різних видах судочинства.

Однак за судовою практикою та логікою вимог зазначеного законодавства розгляд справ щодо рішень, дій чи бездіяльності

органів державної виконавчої служби під час виконання судових рішень у зведених виконавчих провадженнях належить до адміністративних судів лише у випадку виникнення спорів щодо дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби, які провадяться державним виконавцем з метою виконання зведеного виконавчого провадження і стосуються всіх виконавчих проваджень, зокрема опис та арешт майна боржника, розподіл грошових коштів між стягувачами різних черг тощо.

Розгляд спорів щодо рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби в рамках виконавчого провадження, яке належить до складу зведеного виконавчого провадження, але оскаржується рішення, дія чи бездіяльність, що стосується лише конкретного виконавчого провадження, належить до компетенції суду, яким винесено рішення, що перебуває на виконанні, якщо не встановлено інший порядок їх оскарження. Також слід урахувати наведені вище висновки щодо розмежування адміністративної, господарської та цивільної юрисдикцій. На наш погляд, саме такий підхід відповідає чинному законодавству, яке регламентує визначення судової юрисдикції в таких справах.

З цього приводу Пленум Вищого господарського суду України у постанові від 24 жовтня 2011 р. № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» дав роз'яснення, що якщо у відповідній скарзі йдеться про оскарження дій (бездіяльності) органу державної виконавчої служби у зведеному виконавчому провадженні, то вона підлягає розглядові господарським судом у тій частині, яка стосується виконання рішення (ухвали, постанови) господарського суду, але не загального суду чи іншого органу, який видав виконавчий документ (п. 10) [344]. На нашу думку, з таким роз'ясненням можна погодитися, однак слід додати, що зазначена скарга підлягає розглядові господарським судом не лише в частині виконання рішення, а й виконавчого документа, виданого цим судом.

Наступною не менш гострою проблемою, розглянутою в цьому дослідженні, є спори щодо оскарження рішень органів державної виконавчої служби про накладення штрафу. Слід зауважити, що під час виконання судових рішень органами державної виконавчої служби, зокрема державним виконавцем чи начальником відповідного органу державної виконавчої служби, може бути прийнято рішення про застосування штрафних санкцій чи накладення штрафу. Так, відповідно до вимог ст. 75 Закону України «Про виконавче провадження» державний ви-

конавець може застосувати штрафні санкції до боржника та накладати штраф. Водночас, за приписами ст. 89 цього Закону в разі невиконання без поважних причин у встановлений державним виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, які можуть бути виконані лише боржником, та рішення про поновлення на роботі державний виконавець виносить постанову про накладення штрафу на боржника — фізичну особу в розмірі від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб — від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на боржника — юридичну особу — від сорока до шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та встановлює новий строк для виконання.

Виникає питання, до якого суду може бути оскаржена така постанова? Судова практика з цього питання є різною. В одних випадках такі постанови оскаржуються лише в порядку адміністративного судочинства, в інших — виключно до суду, яким винесено рішення, що перебуває на примусовому виконанні в органах державної виконавчої служби. На наш погляд, така постанова має оскаржуватися за правилами адміністративного судочинства, оскільки вона приймається за межами виконавчого провадження і підставою для її прийняття є правопорушення, вчинене боржником. Хоча деякі правознавці вказують на недоцільність такої позиції, оскільки судам, рішення яких виконуються, було б «ближче» розглядати такі спори, адже вони здійснюють контроль за виконанням своїх рішень, і така постанова приймається з метою примусу до виконання судового рішення.

Аналіз викладеного свідчить про те, що в розглянутій категорії справ дуже заплутаним є порядок визначення їх судової юрисдикції. Беззаперечним і єдиним вирішенням цих проблем є втручання законодавця — з метою прийняття відповідних змін до чинного законодавства. На наш погляд, усі спори, які виникають з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби під час примусового виконання, мають розглядатися адміністративними судами, оскільки вони виникають під час здійснення суб'єктами владних повноважень своїх владних функцій у сфері публічно-правових відносин. Це забезпечить рівність учасників виконавчого провадження щодо захисту їх прав, свобод та інтересів у судовій процедурі та однаковість їх прав і обов'язків в адміністративному судочинстві.

Крім того, завдяки вирішенню цієї проблеми законодавець забезпечить один з основних конституційних принципів — доступність громадян та інших осіб до правосуддя з метою захисту їх прав, свобод та інтересів, оскільки зрозумілість визначення судової юрисдикції на законодавчому рівні є однією з головних складових цього принципу.

Не менш важливою проблемою, яка виникла із застосуванням Закону України «Про виконавче провадження», є спори за позовами прокурорів до органів державної виконавчої служби про зобов'язання вчинити дії, а саме: надати для ознайомлення виконавчі провадження, відкриті за виконавчими листами у кримінальних справах про стягнення штрафів, конфіскацію майна як видів кримінального покарання та судових витрат на користь держави, які надійшли на виконання та перебували у провадженні державних виконавців.

В обґрунтування вимог прокурори зазначають, що відповідно до ст. 121 Конституції України, ст. 5 Закону України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII «Про прокуратуру» та ст. 22 Кримінально-виконавчого кодексу України органи прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Верховний Суд України в постанові від 19 вересня 2011 р. у справі № 21-96а11, визнаючи безпідставність позовних вимог, виходив з такого.

Порядок здійснення контролю за законністю виконавчого провадження та виключний перелік осіб і державних органів, які мають право проводити перевірку виконавчого провадження та вилучувати його документи у відповідного органу державної виконавчої служби, закріплено у статтях 8, 8¹, 8², 8³ Закону України «Про виконавче провадження» (чинного на момент вирішення спору). Частина 4 ст. 8 зазначеного Закону також забороняє втручання інших державних або недержавних органів та їх посадових осіб у виконавче провадження, крім випадків, передбачених цим Законом, та встановлює, що виїмка чи вилучення документа виконавчого провадження здійснюється лише за рішенням суду.

З викладеного ВСУ дійшов висновку, що прокурорський нагляд поширюється лише на виконання судових рішень у кримінальних справах, які пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян [346].

Також в адміністративних судах виникли проблеми із застосуванням ст. 21 Закону України «Про виконавче провадження», яка регламентує підвідомчість виконавчих проваджень відділів примусового виконання рішень. Зокрема, у ч. 2 зазначеної статті встановлено підвідомчість виконавчих проваджень відділів примусового виконання рішень управлінь державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головного управління юстиції в області, містах Києві та Севастополі, на які покладється виконання рішень, за якими одними з боржників є підрозділи центральних органів виконавчої влади, в тому числі управління та відділи Пенсійного фонду України. Виникло питання щодо виконання судових рішень по пенсійних виплатах, які згідно з наведеною вище нормою підвідомчі зазначеним управлінням, а не районним відділам державної виконавчої служби, у зв'язку з чим відділи відмовляють у відкритті виконавчих проваджень по таких рішеннях за непідвідомчістю. Однак адміністративні суди за позовами стягувачів скасовують рішення виконавців про відмову у відкритті виконавчих проваджень та зобов'язують їх відкривати такі провадження.

На наш погляд, така судова практика не узгоджується із законодавством. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Статтею 21 Закону України «Про виконавче провадження» визначено орган державної виконавчої влади, на який покладено виконання цих судових рішень. Відтак, суд не може зобов'язати виконувати рішення суду інший орган державної виконавчої служби, до повноважень якого не належить таке виконання.

Слід також зауважити, що неоднозначним є праворозуміння глави 7 «Виконання рішень, за якими боржник зобов'язаний особисто вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення» Закону України «Про виконавче провадження» щодо можливостей невиконання судових рішень такого характеру, якими є майже всі рішення адміністративних судів.

За змістом цієї глави ймовірність виконання судових рішень є дуже низькою. На наш погляд, ключовим у виконанні судових рішень, наприклад про виплату пенсій, є їх виплата фізичній особі, а не зобов'язання керівника відповідного органу виконати цю виплату.

У судовій практиці виникли питання, пов'язані із застосуванням строків пред'явлення до виконання виконавчих документів, виданих адміністративними судами. Строки пред'явлення виконавчого документа до виконання та події, з якими пов'язується перебіг цього строку, встановлені в ст. 22 Закону України «Про виконавче провадження». Цією статтею зменшено строк пред'явлення до виконання судових документів, зокрема виконавчих листів, виданих адміністративними судами, з трьох років до одного.

При цьому перебіг строку пред'явлення виконавчих листів, виданих адміністративними судами, залишився незмінним, а саме:

- з наступного дня після набрання рішенням законної сили;
- з наступного дня після закінчення строку, встановленого у разі відстрочки чи розстрочки виконання рішення;
- з наступного дня після постановлення судового рішення в разі якщо судові рішення підлягає негайному виконанню.

Пунктом 4 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону України від 4 листопада 2010 р. № 2677-VI «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)» встановлено, що виконавчі документи, видані до набрання чинності цим Законом, пред'являються до виконання у строки, встановлені на момент їх видачі. Отже, відповідно до цієї норми виконавчі документи, видані адміністративними судами до 9 березня 2011 р., підлягають пред'явленню до виконання упродовж трьох років починаючи з наступного дня після їх видачі.

Однак зазначеним Законом не врегульовано питання щодо строку пред'явлення до виконання виконавчих документів, перебіг якого розпочався до 9 березня 2011 р., які станом на цю дату видані не були.

Вирішуючи це питання, судам за аналогією закону слід застосовувати положення п. 4 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону України від 4 листопада 2010 р. № 2677-VI «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)».

Таким чином, строк пред'явлення до виконання виконавчого

документа, перебіг якого розпочався до 9 березня 2011 р., виданого після цієї дати, також становить три роки [347].

Аналіз наведених прикладів засвідчує, що Закон України «Про виконавче провадження» не є досконалим з погляду його застосування і належного правового врегулювання виконання судових рішень, у тому числі й щодо визначення юрисдикції та підсудності спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби. Цей Закон, на наш погляд, не забезпечує мету особи, яка звертається до суду, та завдання судочинства, якими є належне розв'язання спору та виконання судового рішення.

4.5. Висновки до розділу 4

1. Правовий аналіз наукових поглядів, чинного законодавства та судової практики свідчить, що основною ознакою розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій є підстави оскарження нормативно-правового акта (щодо конституційності чи законності). Другорядною ознакою є предмет спору (нормативність оскаржуваного акта), оскільки КСУ щодо конституційної відповідності перевіряє лише акти ВРУ, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК, які належать до справ конституційної юрисдикції, а адміністративні суди можуть перевіряти на відповідність Конституції України лише інші нормативно-правові акти. За суб'єктом оскарження, якому надано право на звернення до суду в цих видах судочинства, ці юрисдикції не розмежовуються, оскільки за цією ознакою та з підстав, наведених вище, можна лише встановити, чи належить справа до однієї з цих юрисдикцій. Якщо не належить, то це не означає, що ця справа стосується іншої юрисдикції. Вона взагалі не підлягає розгляду в порядку цих видів судочинства, крім випадків, коли суб'єкти конституційного звернення оскаржуватимуть акти щодо їх законності в адміністративному судочинстві, але за умови, що вони є особами, щодо яких застосовано, а також суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Для спрощення визначення та розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій необхідно в законодавчому порядку унормувати наведені питання шляхом внесення змін до певних процесуальних законів, якими дозволити всім громадянам України оскаржувати на відповідність Конституції України чи законам України нормативно-правові акти з метою забезпечення конституційного права на звернення до суду. На науко-

вому рівні слід встановити завдання адміністративного суду з урахуванням його здатності втручатися в правотворчу діяльність законодавчих органів та центральних органів виконавчої влади.

Отже, визначаючи належність цієї категорії справ до конституційної чи адміністративної юрисдикції, основною ознакою їх розмежування слід визначити підставу звернення до суду — відповідність правового акта Конституції України (конституційна юрисдикція) чи законам України (адміністративна юрисдикція). Щодо суб'єктів звернення до суду, які не можуть звертатися з такими позовами (зверненнями), то за цією ознакою розмежувати належність цих спорів неможливо, оскільки із зазначених підстав КСУ відмовить у відкритті провадження у справі, як і адміністративний суд, який може відмовити також у разі встановлення, що цим актом право позивача не порушено. Тобто за суб'єктом звернення до суду можна лише встановити належність справи до конституційної юрисдикції, але якщо це не так, то немає підстав стверджувати, що вона належить до адміністративної юрисдикції.

Незважаючи на те, що в науковому колі переважає думка про необхідність передачі КСУ справ щодо конституційності всіх нормативно-правових актів, ефективність їх розгляду в адміністративному судочинстві є значно більшою, оскільки адміністративний суд під час оскарження цих актів може зупинити їх дію, і в такому разі акт визнається нечинним з моменту зупинення його дії, хоча це пов'язано з іншою проблемою, оскільки в разі відмови в позові правовідносини, які були врегульовані правовим актом, фактично не підпадали під дію цього акта, тому що він був зупинений. Встановлено обмежений строк розгляду справи, можливість перегляду судових рішень судами вищих інстанцій. Недоліком процесуального законодавства щодо розгляду цих справ адміністративними судами, але, водночас, і позитивним аспектом, є те, що в разі вирішення такої справи інші особи не втрачають право на звернення до суду щодо оскарження того самого нормативно-правового акта незалежно від судового рішення в попередній справі. Однак таке становище породжує певну кількість справ з того самого предмета спору.

2. З часу отримання заяви про злочин органи дізнання, досудового слідства і прокуратури здійснюють свої процесуальні функції, які регламентовані кримінально-процесуальним законодавством, а не управлінські повноваження. До порушення

кримінальної справи зазначені органи проводять дослідчу перевірку, яка є стадією кримінального процесу. Оскільки правовідносини, які виникають під час дослідчої перевірки, регламентуються кримінально-процесуальним законодавством, то такі спори не належать до юрисдикції адміністративних судів. В іншому разі адміністративні суди втручатимуться у сферу правовідносин, що випливають з кримінально-процесуального судочинства, в якій контроль за дотриманням законності учасниками кримінального процесу повинні здійснювати лише кримінальні суди.

Звідси випливає правовий висновок, що вся процесуальна діяльність і бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури не може бути оскаржена в адміністративному судочинстві, а лише в кримінальному процесуальному порядку. Вимога щодо оскарження рішень і дій зазначених органів у кримінальному судочинстві, а бездіяльності — в адміністративному, є нелогічною.

3. Незалежно від правової природи та сутності акта ревізії та вимоги КРУ їх може бути оскаржено в порядку адміністративного судочинства, якщо особа, яка подала позов, вважає, що цими актом ревізії чи вимогою порушено її права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин, оскільки предметом адміністративного позову є права, свободи чи інтереси, про захист яких просить заявник у своєму позові, а оскарження вимоги чи акта ревізії є лише способом судового захисту.

4. Контрольно-ревізійні органи мають право на звернення до суду у випадках та у спосіб, що передбачені законом. Позапланова виїзна ревізія може проводитися лише на підставі рішення адміністративного суду. Питання щодо надання дозволу на продовження термінів проведення планових і позапланових ревізій повинні вирішувати адміністративні суди.

Законодавством не надано КРУ повноважень щодо звернення до адміністративного суду з позовом про допуск до проведення перевірки, тому в таких випадках судам необхідно відмовляти у відкритті провадження у справі.

5. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби, якщо законодавством не віднесено розгляд таких справ до юрисдикції інших судів, зокрема, рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду,

який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, — до відповідного адміністративного суду.

Водночас, до адміністративної юрисдикції належать усі справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби під час виконання рішень, прийнятих загальними місцевими судами як адміністративними судами у спорах, визначених пунктами 1—4 ч. 1 ст. 18 КАС, — незалежно від особи, яка оскаржує такі рішення, дії чи бездіяльність.

ВИСНОВКИ

У дослідженні теоретично узагальнено та викладено нове вирішення наукового завдання, яке полягає в розкритті сутності і змісту чіткого розмежування судових юрисдикцій та правильного визначення юрисдикції адміністративних судів. Основні теоретичні та практичні результати цього дослідження наведені в таких висновках, положеннях та пропозиціях:

1. Адміністративне судочинство — це форма здійснення правосуддя у позовному провадженні, яке полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами у порядку, визначеному нормами КАС, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень — з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб.

2. Адміністративна юрисдикція — це компетенція адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції). При цьому не слід плутати юрисдикцію судів з підсудністю, оскільки за правилами юрисдикції встановлюється, в якому судочинстві має бути розглянута справа, а за правилами підсудності визначається компетентний суд, який повинен розглядати адміністративну справу. Адміністративна юрисдикція є змішаною, оскільки охоплює не тільки справи, які виникають з адміністративно-правових відносин, а й ті, що перед започаткуванням адміністративного судочинства належали до господарської та цивільної юрисдикцій.

3. Чітке розмежування судових юрисдикцій, правильне визначення адміністративної юрисдикції сприятиме посиленню гарантій забезпечення дотримання принципів законності та реалізації принципу доступності судочинства в адміністративних судах.

Під критеріями розмежування судових юрисдикцій розуміють:

— законодавчо закріплені ознаки, за якими визначається компетенція адміністративних судів щодо розгляду справ;

— законодавчо встановлені категорії справ, що належать до однієї юрисдикції.

4. Критерії адміністративної юрисдикції судів поділяють на загальні та особливі. Загальними критеріями відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій є такі:

- наявність суб'єкта владних повноважень у такому спорі;
- предмет спору, який визначається в результаті реалізації цим суб'єктом своїх функцій та повноважень;
- характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними.

Виявлено такі особливі критерії:

- за зверненням суб'єкта владних повноважень до суду в установлених законодавством випадках;
- заявлення вимоги про відшкодування шкоди разом із вимогою, вирішення якої належить до компетенції адміністративних судів;
- виникнення спору під час прийняття, проходження, звільнення з публічної служби;
- виникнення спору, який впливає з правовідносин щодо укладення, виконання та розірвання адміністративного договору;
- виникнення спору щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

5. Визначено поняття адміністративного договору в розумінні КАС, яким є добровільна угода двох і більше сторін, одна з яких є суб'єктом владних повноважень, за якою з метою реалізації владних управлінських функцій цього суб'єкта владних повноважень останній передає іншій стороні (суб'єкту владних повноважень або приватній особі) свої права та обов'язки.

6. З метою розмежування судових юрисдикцій та визначення компетенції адміністративних судів удосконалено поняття виборчого спору як правового конфлікту, який розв'язується в судовому або адміністративному порядку за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів, якщо на це немає заборони, та який виник під час виборчого процесу і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, які відповідно до законодавства можуть нести відповідальність за це порушення. При цьому виборчим процесом є здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений термін та закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення.

7. За результатами аналізу положення ч. 3 ст. 17 КАС щодо спорів, які не належать до компетенції адміністративних судів, із одночасним науковим та практичним підходами запропоно-

вано підхід до розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій, в основу якого покладено такі ознаки: а) наявність у суб'єкта права на звернення до суду; б) предмет спору (нормативність чи ненормативність оскаржуваного акта); в) підстави оскарження нормативно-правового акта (щодо конституційності чи законності). Виявлено недоліки в законодавстві та судовій практиці щодо такого розмежування, які ведуть до порушення фундаментального права на судовий захист. Установлено чіткі відмінності між публічною справою про накладення адміністративного стягнення та справою за адміністративним позовом про оскарження рішення про притягнення до адміністративної відповідальності. Такі відмінності полягають у: а) предметі спору; б) виді державних та судових органів, які їх вирішують; в) процедурах їх розгляду та оскарження ухвалених рішень.

При цьому рішення партій (блоків) щодо припинення депутатських повноважень відповідних рад не належить до їх внутрішньої діяльності та може бути оскаржено в порядку адміністративного судочинства.

Визначено, що оскільки правовідносини, які виникають під час дослідчої перевірки, регламентуються кримінально-процесуальним законодавством, то такі спори не належать до юрисдикції адміністративних судів. В іншому разі адміністративні суди втручатимуться у сферу правовідносин, що впливають з кримінально-процесуального судочинства, в якій контроль за дотриманням законності учасниками кримінального процесу повинні здійснювати лише кримінальні суди.

Звідси впливає правовий висновок, що вся процесуальна діяльність і бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури не можуть бути оскаржені в адміністративному судочинстві, а лише в кримінальному процесуальному порядку. Вимога щодо оскарження рішень і дій зазначених органів у кримінальному судочинстві, а бездіяльності — в адміністративному, є нелогічною.

8. Установлено, що незалежно від правової природи та сутності акта ревізії та вимоги КРУ їх може бути оскаржено в порядку адміністративного судочинства, якщо особа, яка подала позов, вважає, що цими актом ревізії чи вимогою порушено її права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин, оскільки предметом адміністративного позову є права, свободи чи інтереси, про захист яких просить заявник у своєму позові, а

оскарження вимоги чи акта ревізії є лише способом судового захисту.

9. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби, якщо законодавством не віднесено розгляд таких справ до юрисдикції інших судів, зокрема рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, — до відповідного адміністративного суду.

Водночас, до адміністративної юрисдикції належать усі справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби під час виконання рішень, прийнятих загальними місцевими судами як адміністративними судами у спорах, визначених у пунктах 1—4 ч. 1 ст. 18 КАС, — незалежно від особи, яка оскаржує такі рішення, дії чи бездіяльність.

10. Запропонований методологічний підхід до розмежування судових юрисдикцій та визначення компетенції адміністративних судів є багатоелементним. Сутність його полягає у виборі стратегії розмежування (серед тих, що існують, виділяють дві основні):

- шляхом прийняття відповідного нормативного акта (нормативних актів);

- без додаткового урегулювання, лише із застосуванням теоретичного аналізу завдань різних видів судочинства, сутності та змісту відповідних процесуальних норм, відповідних роз'яснень вищих судів, а також з використанням традиційних (розгляд спорів з яких видів правовідносин і за участю яких учасників спір належить до компетенції того чи іншого суду) та спеціальних критеріїв розмежування судових юрисдикцій.

11. Ефективність чіткого розмежування судових юрисдикцій вимірюється за допомогою двох показників:

- зростання ступеня захисту прав фізичних та юридичних осіб від свавілля держави, зміни ставлення громадян до дієвості захисту своїх прав у судовому порядку, реальності захисту осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень;

- скорочення непродуктивних державних витрат, пов'язаних із судовими видатками на підготовку і проведення судового розгляду в разі неправильного визначення юрисдикції справи,

витрат на скасування судових рішень та закриття провадження у справі в разі розгляду її в неправильно визначеній юрисдикції. Це також значні втрати учасників судового процесу, позивача, якому після закриття справи у суді з неправильно визначеною юрисдикцією необхідно звертатись із такою самою позовною заявою, але до суду іншої юрисдикції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 54к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — С. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 1358.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122. — Додаток.
4. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 36. — С. 340.
5. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21 червня 2001 року № 2542-111 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37–38. — С. 189.
6. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — С. 2435.
7. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — С. 2434.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 6 квітня 2004 року № 1667-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 30–31. — С. 382.
9. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 7 липня 2005 року № 2777-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 27–28. — С. 366.
10. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» : Закон України від 18 березня 2004 року № 1630-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 20–21. — С. 291.
11. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 25. — С. 146.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 року № 586-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 10–11. — С. 137.

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України : Закон України від 21 серпня 2009 року № 1616-VI // Офіційний вісник України. — 2009. — № 70. — С. 7.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів: Закон України від 15 грудня 2006 року № 483-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 9. — С. 77.
15. Про встановлення мінімальної заробітної плати на 2003 рік : Закон України від 26 грудня 2002 року № 373-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 6. — С. 54.
16. Про Державний бюджет України на 2004 рік : Закон України від 27 листопада 2003 року № 1344-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 17-18. — С. 250.
17. Про Державний бюджет України на 2005 рік : Закон України від 23 грудня 2004 року № 2285-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 7-8. — С. 162.
18. Про державну підтримку малого підприємництва : Закон України від 19 жовтня 2000 року № 2063-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 51-52. — С. 447.
19. Про Державну податкову службу в Україні : Закон України від 4 грудня 1990 року № 509-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 6. — С. 37.
20. Про державну службу в Україні : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723—XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — С. 490.
21. Про дипломатичну службу : Закон України від 20 вересня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 5. — С. 29.
22. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовтня 1997 року № 575/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 1. — С. 1.
23. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15 травня 2009 року № 1334-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 38. — С. 536.
24. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003 р. — № 49-51. — С. 376.
25. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 12. — С. 64.

26. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — С. 256.

27. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — С. 272.

28. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 50. — С. 540.

29. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 170.

30. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — С. 254.

31. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності : Закон України від 23 березня 1996 року № 98/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 20. — С. 82.

32. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 року № 1699-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — С. 250.

33. Про плату за землю : Закон України від 3 липня 1992 року № 2535-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 38. — С. 560.

34. Про податок на додану вартість : Закон України від 4 квітня 1997 року № 168/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 21. — С. 156.

35. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21 грудня 2000 року № 2181-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 10. — С. 44.

36. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 4 лютого 1994 року № 3929-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 23. — С. 161.

37. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — С. 793.

38. Про систему оподаткування : Закон України від 25 червня 1991 року № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 39. — С. 510.

39. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — С. 175.

40. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 40. — С. 290.

41. Про статус і соціальний громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28 лютого 1991 № 796-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 16. — С. 200.

42. Про статус суддів : Закон України від 15 грудня 1992 року № 2862-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — С. 56.

43. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900.

44. Про теплопостачання : Закон України від 2 червня 2005 року № 2633-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 28. — С. 373.

45. Кабінет Міністрів України : Постанова від 25 березня 1993 року № 225 // Зібрання постанов Уряду України. — 1993. — № 9. — С. 179.

46. Кабінет Міністрів України : Постанова від 21 липня 1999 року № 1312 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 30. — С. 1518.

47. Верховний Суд України : Ухвала від 18 листопада 2008 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 3079984.

48. Верховний Суд України : Інформаційний лист від 26 грудня 2005 року № 3.2. — 2005 // Вісник господарського суду. — 2006. — № 2.

49. Верховний Суд України : Ухвала від 15 січня 2004 року // Адвокатура. — 2004. — № 8.

50. Верховний Суд України : Постанова від 13 грудня 2006 року.

51. Верховний Суд України : Постанова від 4 листопада 2008 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 3399560.

52. Верховний Суд України : Постанова від 15 квітня 2008 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 3399585.

53. Верховний Суд України : Постанова Верховного Суду України від 16 червня 2009 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 4313446.

54. Верховний Суд України : Постанова від 9 грудня 2008 року // Архів Господарського суду міста Києва.

55. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 2.

56. Постанова колегії суддів судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 10 березня 2009 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 4344235.

57. Постанова колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 28 квітня 2009 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 3649816.

58. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2000. — № 4.

59. Про деякі питання застосування законодавства, яке регулює порядок і строки затримання (арешту) осіб при вирішенні питань, пов'язаних з екстрадицією : постанова Пленуму Верховного Суду України від 8 жовтня 2004 року № 16 // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 11.

60. Про деякі питання, що виникають у судовій практиці щодо позовів до органів суддівського самоврядування : постанова Пленуму Верховного Суду України від 19 грудня 2008 року № 17 // Вісник Верховного Суду України. — 2009. — № 1.

61. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12 червня 2009 року № 6 // Судова практика. — 2009. — № 8.

62. Постанова Верховного Суду України від 11 лютого 2009 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 3213813.

63. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квітня 2007 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2.

64. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 3 квітня 2008 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 2.

65. Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 10 жовтня 2006 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 285735.
66. Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 20 січня 2006 року.
67. Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 29 травня 2007 року.
68. Постанова Судової палати в господарських справах Верховного Суду України від 13 вересня 2005 року.
69. Постанова Судової палати в господарських справах Верховного Суду України від 11 жовтня 2005 року.
70. Постанова Судової палати в господарських справах Верховного Суду України від 28 лютого 2006 року.
71. Постанова Судової палати в господарських справах Верховного суду України від 26 квітня 2006 року.
72. Постанова Судової палати в господарських справах Верховного Суду України від 20 червня 2006 року.
73. Постанова Судової палати в господарських справах Верховного Суду України від 11 липня 2006 року.
74. Постанова Судової палати в господарських справах Верховного Суду України від 25 липня 2006 року.
75. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 липня 2006 року у справі «Єфименко проти України» // Офіційний вісник України. — 2007. — № 30.
76. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 9-зп // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 1.
77. Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року у справі Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 1.
78. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2.
79. Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 40. — С. 1589.
80. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 у справі № 1-50/2009 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Пре-

зидента України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

81. Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 52.

82. Рішення Ради суддів України від 31 травня 2007 року № 50 // Закон & Бізнес. — 2007. — № 23.

83. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука / В. Авер'янов // Право України. — 2002. — № 3. — С. 20–27.

84. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2000. — № 7. — С. 6–8.

85. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. — 2003. — № 5. — С. 117–120.

86. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003.

87. Адміністративне право України: Академ. курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. : у 2 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. — К. : Юрид. думка, 2007. — Т. 1. : Загальна частина / відп. ред. В. Б. Авер'янов. — 2007.

88. Адміністративно-процесуальний кодекс України (проект). — Х., 2002. — С. 6–11.

89. Административное право Украины : Учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, Н. Б. Писаренко и др. ; под ред. Ю. П. Битяка ; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого. — 2-е изд., перераб. и доп. — Х. : Право, 2003.

90. Адміністративне судочинство України : підруч. / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юринком Інтер, 2009.

91. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2-х т. / С. С. Алексеев. — Т. 1. — М. : Юрид. лит., 1981.

92. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2-х т. / С. С. Алексеев. — Т. 2. — М. : Юрид. лит., 1982.

93. Алексеев С. С. Восхождение к праву: Поиски и решения. — М. : НОРМА, 2001.

94. Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість: ліберальна теорія верховенства права / Т. Р. С. Аллан ; пер. з англ. Р. Семківа. — К. : Києво-Могилянська академія, 2008.

95. Андраш Т. Судья и общество: Диалектика правосознания и правоприменения / Т. Андраш ; пер. с венг. — М. : Юрид. лит., 1980.
96. Андрійчук О. Роль загальних правових принципів у процесі застосування європейського права / О. Андрійчук // Юрид. журнал. — 2007. — № 3. — С. 45–48.
97. Афанасьев К. К. Административные договоры: реалии та перспективы / К. К. Афанасьев. — Луганск : РВВ ЛАВС, 2004. — С. 89, 107–108.
98. Барский В. Правовая природа судебного конституционного контроля в Украине / В. Барский // Юрид. вестник. — 1998. — № 1. — С. 48–51.
99. Бахрах Д. Н. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования / Д. Н. Бахрах, А. Т. Боннер // Совет. государство и право. — 1975. — № 8. — С. 13–21.
100. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : ВЕК, 1999.
101. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 14–21.
102. Беяневич В.Е. Господарський процесуальний кодекс України (із змінами і допов. станом на 1 серп. 2007 р.) : наук.-практ. комент. / В. Е. Беяневич. — К. : Юстініан, 2008.
103. Битяк Ю. П. Адміністративна юстиція і права людини / Ю. П. Битяк // Проблеми законності. — Х., 2001. — Вип. 42. — С. 113–119.
104. Битяк Ю. П. Адміністративна юстиція і права людини / Ю. П. Битяк // Проблеми законності. — Х., 2001. — Вип. 42. — С. 113–119.
105. Битяк Ю. П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю. П. Битяк, Н. Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 78.
106. Бойко В. Стан здійснення в Україні правосуддя в 1998 р. та завдання по удосконаленню організації роботи судів / В. Бойко // Право України. — 1999. — № 3. — С. 3–8.
107. Бойко В. Ф. Судова система: проблеми реформування та розвитку / В. Ф. Бойко / Вісник Верхов. суду України. — 2000. — № 6. — С. 2–5.

108. Бойко В. Ф. Право людини на правосуддя (Судове право України) : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. Ф. Бойко, В. О. Євдокимов, О. Х. Юлдашев ; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. — К. : Варта, 2003.
109. Бойко В. Ф. Проблеми правосуддя в Україні і шляхи їх вирішення / В. Ф. Бойко // Право України. — 2002. — № 3. — С. 3–7.
110. Бойцова В. В. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении / В. В. Бойцова, В. Я. Бойцов // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 42.
111. Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений / А. Т. Боннер // Совет. государство и право. — 1992. — № 2. — С. 141–149.
112. Борисов В. В. Правовой порядок развитого социализма: Вопросы теории / В. В. Борисов. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1977.
113. Бородін І. Про сутність адміністративної юстиції / І. Бородін // Право України. — 2000. — № 2. — С. 15–17.
114. Бринцев В. Застосування та інтерпретація стандартів (принципів) правової держави в конституційному судочинстві / В. Бринцев, І. Андрющенко // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 73–83.
115. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми та перспективи / О. В. Бринцев. — Х. : Право, 2007.
116. Брынцев В. Д. Судебная власть (правосудие): Итоги реформ 1992–2003 гг. в Украине / В. Д. Брынцев. — Х. : Ксилон, 2004.
117. Брынцев В. Д. Судебная власть (правосудие): пути реформирования в Украине / В. Д. Брынцев. — Х. : Ксилон, 1998.
118. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Хоботова — М. : Прогресс, 1988.
119. Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Ін-Юре, 2002. — (Адміністративно-правова реформа в Україні. Серія наукових видань).
120. Висновок Центру політико-правових реформ щодо поняття адміністративного договору [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/Sud/VYSNOVOK_admin_dogovir.rar.

121. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан / Н. В. Витрук // Правоведение. — 1964. — № 4. — С. 29–38.
122. Витрук Н. В. Законность, понятие, защита и обеспечение: конституционная законность и конституционное правосудие / Н. В. Витрук // Общая теория государства и права : акад. курс : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. — М. : Зерцало, 1998. — Т. 1.
123. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах. Проблеми правового забезпечення / О. М. Вінник ; гол. ред. Н. М. Гайдук. — К. : Атіка, 2003.
124. Воронов А. Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее / А. Ф. Воронов. — М. : Городец, 2009.
125. Гайворонський В. М. Конституційний принцип верховенства права / В. М. Гайворонський // Право України. — 2003. — № 5. — С. 26–29.
126. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002.
127. Гаращук В. М. Проблеми судового контролю // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : Тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25-26 січня 2007 р.) / В. М. Гаращук ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.
128. Гвоздецкий А. Подведение итогов: а воз и ныне там!.. / А. Гвоздецкий // Юридическая практика. — 2006. — № 10. — 7 марта. — С. 7.
129. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція : дис... канд. юрид. наук / Ю. В. Георгієвський ; Нац. юрид. акад. України. — Х., 2003.
130. Герасименко Є. С. До питання про адміністративну юрисдикцію в Україні / Є. С. Герасименко // Чернівецький ун-т ; Науковий вісник. — Чернівці, 2000. — Вип. 75 «Правознавство». — С. 74–77.
131. Гнатовський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11 / М. М. Гнатовський ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2002. — С. 10–12.
132. Голосніченко І. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність / І. Голосніченко // Право України. — 2002. — № 10. — С. 20–24.

133. Горбунова А. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / А. М. Горбунова. — К. : Юрінком Інтер, 2008.

134. Городовенко В. Принцип незалежності суддів і підкорення їх лише законам як один з основних принципів судочинства в Україні / В. Городовенко // Право України. — 2002. — № 4. — С. 124–127.

135. Городовенко В. Про становлення незалежної судової влади / В. Городовенко // Право України. — 2002. — № 9. — С. 120–123.

136. Горшкова С. А. Европейская защита прав человека и реформирование российской судебной правовой системы / С. А. Горшкова // Журн. рос. права. — 2002. — № 7. — С. 99–112.

137. Гражданский процесс : учеб. / В. В. Комаров, В. В. Баранкова, В. И. Тертышников и др. ; под ред. В. В. Комарова. — Х. : Одиссей, 2001.

138. Григорьева Н. Принципы уголовного судопроизводства и доказательства / Н. Григорьева // Рос. юстиция. — 1995. — № 8. — С. 39–42.

139. Грошевий Ю. М. Проблеми спеціалізації процесуальних процедур // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : Тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / Ю. М. Грошевий ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

140. Грудцына Л. Ю. Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в гражданском судопроизводстве / Л. Ю. Грудцына // Законодательство и экономика. — 2004. — № 6. — С. 35–42.

141. Грудцына Л. Ю. Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект / Л. Ю. Грудцына // Законодательство и экономика. — 2003. — № 8. — С. 70–77.

142. Дайсі А. Вступ до вчення про право Конституції / А. Дайсі // Антологія лібералізму: політико-правові вчення та верховенство права. — К. : Кн. для бізнесу, 2008.

143. Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11 «Право». — 1998. — № 4. — С. 18–33.

144. Демський Е. Ф. Особливості перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення / Е. Ф. Демський // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 1. — С. 53.

145. Елистратов А. И. Учебник русского административного права: пособие к лекциям. — М. : Т-во А. А. Левенсон, 1911. — Вып. 1–2.
146. Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: теория вопроса / В. Ершов // Рос. юстиция. — 2003. — № 4. — С. 6–9.
147. Жилин Г. Защита прав человека в гражданском судопроизводстве / Г. Жилин // Рос. юстиция. — 1998. — № 1. — С. 5–7.
148. Жушман М. В. Спори, що виникають з виборчих правовідносин, у контексті юрисдикції адміністративних судів / М. В. Жушман // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : Тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 261.
149. Жушман М. В. Судовий розгляд справ, що виникають з законодавства про вибори: дис... канд. юрид. наук : 12.00.03 / М. В. Душман ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004.
150. Завальна Ж. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання / Ж. Завальна // Юридична Україна. — 2009. — № 7. — С. 48.
151. Загальна декларація прав людини / Міністерство юстиції України. — К. : Логос, 1998.
152. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. А. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка та ін. ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2002.
153. Заєць А. П. Здійснення принципів правової держави як засіб вдосконалення виконавчої влади / А. П. Заєць // Вісн. Акад. прав. наук України. — 1999. — № 2. — С. 12–26.
154. Зайцев И. М. Хозяйственный спор как охранительное правоотношение / И. М. Зайцев // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. — Ярославль, 1981. — С. 50–58.
155. Закон ФРН про адміністративну процедуру // Зб. матеріалів № 2. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині. — 2006. — С. 65.

156. Заросило В. О. Про необхідність уточнення компетенції правоохоронних органів та заснування адміністративних судів / В. О. Заросило // Удосконалення правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. — К., МВС України, УАВС, 1995.
157. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: теоретико-методологические подходы к исследованию / А. Б. Зеленцов // Правоведение. — 2001. — № 1. — С. 68–79.
158. Зиновьев А. В. Гарантии свободы выборов представительных органов / А. В. Зиновьев // Государство и право. — 1995. — № 1. — С. 15–23.
159. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. — К. : Основи, 1996.
160. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / С. А. Авакьян., Л. Г. Алехичева, В. В. Альхименко и др. ; отв. ред. А. В. Иванченко. — М. : Норма, 1999. — С. 856.
161. Капліна О. В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права : монографія / О. В. Капліна. — Х. : Право, 2008.
162. Карнаук А. Функції адміністративних судів в умовах адміністративно-правової реформи в Україні / А. Карнаук // Юридична Україна. — 2006. — № 5. — С. 42–46.
163. Картузова І. До проблеми позову в адміністративному процесі / І. Картузова, А. Осадчий // Право України. — 2003. — № 7. — С. 80–84.
164. Князев С. Д. Современные принципы административного права России: понятие, значение, виды / С. Д. Князев // Правовая политика и правовая жизнь. — 2003. — № 2. — С. 74–87.
165. Кодифікація приватного (цивільного) права України / А. С. Довгерт, Д. В. Боброва, О. А. Підпригора та ін. ; за ред. А. Довгерта. — К. : Укр. центр правн. студій, 2000.
166. Коліушко І. Б. «Концептуальні вади» Кодексу адміністративного судочинства чи свідомий вибір? / І. Б. Коліушко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.
167. Комарова Н. А. Принцип состязательности и равноправия сторон должен быть эффективным средством установления объ-

ективной истины в судебном разбирательстве / Н. А. Комарова, В. З. Лукашевич // Правоведение. — 2001. — № 4. — С. 156–162.

168. Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П. И. Кононов // Государство и право. — 2001. — № 6. — С. 16–24.

169. Константий О. Адміністративна юстиція як атрибут демократичної правової держави // О. Константий / Підприємство, госп-во і право. — 2003. — № 4. — С. 46–48.

170. Константий О. В. Щодо проблеми реалізації принципу верховенства права у сфері діяльності судової влади в Україні / О. В. Константий // Вісн. Верхов. Суду України. — 2009. — № 8. — С. 34–38.

171. Конституции государств Европейского Союза / под ред. А. А. Окунькова. — М. : ИНФРА-М–НОРМА, 1997.

172. Кравцов А. Поняття та сутність принципів сучасного адміністративного права України / А. Кравцов // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 1. — С. 67–71.

173. Крупчан О. Д. Методологічні підходи до проблеми взаємозв'язку приватного та публічного права / О. Д. Крупчан // Методологія приватного права : зб. наук. праць (за матеріалами наук.-теорет. конф., Київ, 30 травня 2003 р.). — К. : Юрінком Інтер. — 2003. — С. 10–19.

174. Кудрявцев В. Н. Законность: содержание и современное состояние / В. Н. Кудрявцев // Законность в Российской Федерации. — М. : Спартак, 1998.

175. Куйбіда Р. О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання / Р. О. Куйбіда // Юридичний вісник України. — 2007. — № 25.

176. Куйбіда Р. О. Організація і розвиток сучасної судової системи України / Р. О. Куйбіда // Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. — К. : Академія адвокатури України, 2006.

177. Куйбіда Р. О. Спори щодо публічної служби // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / Р. О. Куйбіда; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К. : Старий світ, 2006.

178. Курбатов А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов — основная задача права на современном этапе / А. Курбатов // Хоз-во и право. — 2001. — № 6. — С. 88–97.

179. Курило В. І. Адміністративні правочини в сільському господарстві України: сучасна парадигма / В. І. Курило ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. — К. : Магістр — XXI ст., 2007.

180. Курило В. І. Адміністративна юрисдикція в АПК України : навч. посіб. / В. І. Курило, В. К. Шкарлупа, О. Ю. Піддубник ; за ред. В. К. Шкарупи. — К.: Магістр — XXI ст., 2008.

181. Кучерявенко М. Конституційні засади компетенції адміністративних судів: чи доцільна ревізія? / М. Кучерявенко // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 1. — С. 41–44.

182. Кучма А. Д. Судово-правова реформа: потрібні відчутні зрушення / А. Д. Кучма // Право України. — 2000. — № 1. — С. 5–7.

183. Ларин А. О принципах уголовного процесса и гарантиях прав личности в проекте УПК 1997 / А. Ларин // Рос. юстиция. — 1997. — № 9. — С. 9–11.

184. Лебедев В. М. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству / В. М. Лебедев // Рос. юстиция. — 2000. — № 9. — С. 2–42.

185. Леони Б. Свобода и закон / Бруно А. ; пер. с англ. В. Кошкина ; под ред. А. Куряева. — М. : ИРИСЭН, 2008.

186. Лінецький С. Адміністративна юстиція по-українськи: варіації на задану тему / С. Лінецький // Юрид. журн. — 2003. — № 2. — С. 123–126.

187. Лист Вищого адміністративного суду України від 27.10.2008 р. № 1790/01/13-08.

188. Луспеник Д. Д. Проблеми уніфікації та диференціації процедур у цивільному та адміністративному судочинстві // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / Д. Д. Луспеник ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

189. Лучин О. В. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации / О. В. Лучин. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

190. Лысенко О. А. К вопросу о дуализме в частном праве Германии / О. А. Лысенко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. «Право». — 1999. — № 5. — С. 58–68.

191. Любашиц В. Я. Теория государства и права: учеб. пособие / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко. — Ростов-на-Дону : МарТ, 2002.

192. Мазурок В. А. Цивільна відповідальність під час виборчого спору / В. А. Мазурок // Матер. наук.-практ. конф. «Відповідаль-

ність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства. — К. : Фоліант, 2005. — С. 17.

193. Марочкін І. Є. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації / І. Є. Марочкін // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи. — К. ; Х., 2002. — С. 31–34.

194. Марочкін І. Є. Порівняльне судове право: навч. посіб. / І. Є. Марочкін, А. М. Москвич, Н. В. Сібільова та ін.]. — Х. : Право, 2008.

195. Марочкін І. Є. Проблеми спеціалізації судової діяльності / І. Є. Марочкін // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

196. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс / М. Я. Масленников // Совет. государство и право. — 1988. — № 10. — С. 83–89.

197. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс / М. Я. Масленников. — Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1990.

198. Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров : монография / М. Р. Мегрелидзе ; Московский гос. ун-т технологий и управления. — М. : Юриспруденция, 2008.

199. Мельник І. Етапи становлення адміністративного судочинства в Україні / І. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 3.

200. Методологія приватного права. : зб. наук. праць (за матер. наук.-теорет. конф., Київ, 30 травня 2003 р.) / редкол. : О. Д. Крупчан (голова) та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2003.

201. Нерсисянц В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 г.) / В. С. Нерсисянц // Права человека в истории человечества и в современном мире. — М., 1989. — С. 21–29.

202. Нерсисянц В. С. Философия права : учеб. для вузов / В. С. Нерсисянц ; Ин-т государства и права. — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998.

203. Неугодніков А. О. Юрисдикція адміністративних судів / А. О. Неугодніков // Вісник прокуратури. — 2006. — № 8. — С. 77.

204. Общая теория права и государства : учеб. / В. С. Афанасьев, А. П. Герасимов, В. И. Гойман и др. ; под ред. В. В. Лазарева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 1996.

205. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації / О. М. Овчаренко : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.10. — Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2007.

206. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: монографія // Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого О. М. Овчаренко. — Х. : Право, 2008.

207. Овчаренко О. М. Юрисдикція судів в аспекті забезпечення доступу особи до суду / О. М. Овчаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 290.

208. Ославський М. І. Адаптація принципів адміністративного судочинства до європейських стандартів адміністративного процесу / М. І. Ославський // Держава і право. — 2007. — Вип. 36. — С. 264–270.

209. Панченко О. Н. Питання вдосконалення адміністративного судочинства щодо вирішення справ стосовно статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та тих, що пов'язані з перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні / О. Н. Панченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 3. — С. 8–12.

210. Пасенюк О. М. Ефективність адміністративного процесуального законодавства / О. М. Пасенюк // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

211. Пасенюк О. Підходи до удосконалення законодавства та практики у сфері розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 3. — С. 3.

212. Пасенюк О. Юрисдикційна контрреформа — шлях до регресу / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 3. — С. 3–7.

213. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір — предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.
214. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: монографія / Ю. С. Педько ; НАН України ; Ін-т держави і права. — К. : Ін-т держави і права, 2003.
215. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. — К. : Конус-Ю. — С. 48.
216. Петришин А. В. Государственная служба, историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. — Х. : Факт, 1998.
217. Писаренко Н. Б. Адміністративна юстиція у структурі предмета адміністративного права / Н. Б. Писаренко // Проблеми законності. — Х., 2003. — Вип. 58. — С. 71–74.
218. Писаренко Н. Б. До питання про розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Н. Б. Писаренко // Судочинство і судоустрій в Україні. — 2007. — № 1 — С. 14.
219. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. — Х. : Право, 2008.
220. Полешко А. Перспективи запровадження в Україні адміністративної юстиції (з міжнародної конференції) / А. Полешко // Право України. — 2003. — № 1. — С. 11–13.
221. Полюхович В. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади / В. Полюхович // Право України. — 2003. — № 5. — С. 41–47.
222. Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы) / Ю. А. Попова. — Краснодар : КГАУ, 2001. — С. 247.
223. Притика Д. М. Організаційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.10 / Д. М. Притика. — Х. : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2003.
224. Радченко П. І. Судова юрисдикція як міждисциплінарна наукова проблема / П. І. Радченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміні-

стративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 75.

225. Рижков Г. Роль принципу офіційності в адміністративному процесуальному праві за європейським досвідом // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — С. 516–517.

226. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. — Х. : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2006. — С. 22.

227. Савенко М.Д. Питання компетенції адміністративних судів // Наукові записки. [Том 21]. Юридичні науки.

228. Сакара Н. Ю. Право на «належний суд» за новим ЦПК та КАС України: проблеми реалізації // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

229. Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации / Н. Г. Салищева // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. — М., 1994. — С. 78–93.

230. Сальвиа Микеле де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. / М. Де Сальвиа. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2004.

231. Самсін І. А. Адміністративний акт та адміністративний договір. Їх класифікація та види / І. А. Самсін // Адміністративне судочинство України. — 2009. — С. 599–611.

232. Самсін І. А. Спори, що виникають з адміністративних договорів // Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / І. А. Самсін. — К., 2007. — С. 381.

233. Селіванов А. О. Адміністративне провадження як умова реалізації судової юрисдикції / А. О. Селіванов // Актуальні

проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

234. Селиванов А. О. Адміністративне судочинство — новий інститут реалізації судової влади / А. О. Селиванов // Вісник Верховного Суду України. — 2005. — № 10. — С. 2–5.

235. Сердюк В. В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.10 / В. В. Сердюк. — К. : Київський національний університет імені Т. Г. Шевченка, 2003.

236. Советское гражданское право / под общ. ред. В. Ф. Маслова и А. А. Пушкина. — К. : Высш. шк., 1983. — Ч. 1. — С. 397.

237. Советское гражданское процессуальное право : учеб. пособие / М. А. Гурвич, В. Ф. Тараненко, М. С. Шакарян и др. ; под. ред. М. А. Гуревича. — М. : Высш. шк., 1964.

238. Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход / А. К. Соловьева // Правоведение. — 1999. — № 1. — С. 66–72.

239. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. — СПб. : Изд-во юридического института (Санкт-Петербург), 2002.

240. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории / Ю. Н. Старилов. — Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998.

241. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. — М. : НОРМА-ИНФРА, 2001.

242. Старилов Ю. Н. Административное право: сущность, проблемы, реформы и новая система / Ю. Н. Старилов // Правоведение. — 2000. — № 5. — С. 3–24.

243. Стативка А. Н. Договоры в системе агропромышленного комплекса в условиях рыночных отношений : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Н. Стативка ; Нац. юрид. акад. Украины. — Х., 1998.

244. Стахурський М. Адміністративно-процесуальне законодавство потребує оновлення / М. Стахурський // Право України. — 2001. — № 10. — С. 49–51.

245. Стефанюк В. С. Адміністративне право та адміністративно-правовий захист / В. С. Стефанюк // Право України. — 2001. — № 12. — С. 3–5.

246. Стефанюк В. С. Запровадження адміністративних судів у контексті судово-правової реформи в Україні / В. С. Стефанюк // Адміністративне судочинство в Україні. — Кн. 1.

247. Стефанюк В. С. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві / В. С. Стефанюк // Вісн. Верхов. Суду України. — 2003. — № 5. — С. 49–53.

248. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. С. Стефанюк ; Київ. нац. ун-т. — К., 2000.

249. Стефанюк В. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні / В. Стефанюк // Право України. — 2003. — № 1. — С. 4–7.

250. Стефанюк В. С. Систематизація законодавства та суди адміністративної юстиції / В. С. Стефанюк // Право України. — 1999. — № 11. — С. 3–7.

251. Стефанюк В. С. Судова влада як основна юридична категорія захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні / В. С. Стефанюк // Вісн. Верхов. Суду України. — 2000. — № 6. — С. 6–8.

252. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес / В. С. Стефанюк ; Акад. прав. наук України ; Ін-т приват. права і підприємництва. — Х. : Консум, 2003.

253. Стефанюк В. С. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади / В. С. Стефанюк // Право України. — 1998. — № 3. — С. 3–8.

254. Стефанюк В. С. Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами / В. С. Стефанюк, Н. П. Лукашова // Вісн. Верхов. Суду України. — 2001. — № 2. — С. 36–38.

255. Сьоміна В. А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. А. Сьоміна ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2004.

256. Сьоміна В. А. Публічно-правовий спір — предмет адміністративного судочинства // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25–26 січня 2007 р.) / В. А. Сьоміна ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 252.

257. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. — М. : Юрид. лит., 1968.

258. Тараненко С. Механізм захисту громадянами прав і свобод під час здійснення провадження у справах про адміністра-

тивні правопорушення / С. Тараненко // Право України. — 1998. — № 11. — С. 141–143.

259. Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др. ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2001.

260. Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин, Ф. А. Григорьев, И. М. Зайцев и др. ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М. : Юрист, 1997.

261. Теория государства и права : учеб. для студ. вузов / С. С. Алексеев, П. Т. Васьков, И. Я. Дюрягин и др. ; под ред. С. С. Алексеева. — М. : Юрид. лит., 1985.

262. Теорія держави і права / за ред. О. Ф. Скакуна. — Х. : Консум, 2006. — С. 315, 329.

263. Теорія держави і права / за ред. В. Я. Кікотя і В. В. Лазарева. — 2008. — С. 319.

264. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України : навч. посіб. / В. М. Тертишник. — К. : Юрінком Інтер, 1999.

265. Тесленко М. Окремі аспекти взаємовідносин Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції / М. Тесленко // Право України. — 2003. — № 12. — С. 6–11.

266. Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития / Ю. А. Тихомиров // Рос. юстиция. — 1998. — № 8. — С. 35–37.

267. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса : полный курс / Ю. А. Тихомиров. — М. : ИРИНФОРМ-Центр, 1998.

268. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования / Н. М. Тищенко ; Нац. юрид. акад. Украины. — Х. : Право, 1998.

269. Тищенко Н. М. Гражданин в административном процессе / Н. М. Тищенко ; Нац. юрид. акад. Украины. — Х. : Право, 1998.

270. Ткач Г. Й. Адміністративне судочинство в Польщі / Г. Й. Ткач // Право України. — 2000. — № 1. — С. 136–138.

271. Французская декларация прав человека и гражданина 26 августа 1789 г. // Конституция и законодательные акты Французской Республики. — М. : Госюриздат, 1958. — С. 42–44.

272. Фулей Т. Загальнолюдські (загальноцивілізаційні) принципи права: деякі теоретичні аспекти / Т. Фулей // Право України. — 2003. — № 7. — С. 24–29.

273. Футей Б. Становлення правової держави: Україна у 1991—2001 рр. / Б. Футей. — К. : Юрінком Інтер, 2001.
274. Хайде В. Система правосудия Федеративной Республики Германии / В. Хайде. — Германия, Кельн, 1990. — С. 64.
275. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева ; Ин-т государства и права. — М., 1997.
276. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 1998. — № 12. — С. 29-36.
277. Харитонов Є. До питання про значення дихотомії «приватне право — публічне право» / Є. Харитонов, О. Харитонova // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2000. — № 2. — С. 83-89.
278. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу / А. Хворостянкіна // Юридичний журнал. — 2005. — № 11. — С. 100-109.
279. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. — М. : ДТД, 1995.
280. Цивільне процесуальне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / В. В. Комаров, В. І. Тертишніков, Є. Г. Пушкар та ін. ; за ред. В. В. Комарова ; Нац. юрид. акад. України, Акад. прав. наук України. — Х. : Право, 1999.
281. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Офіційний вісник України, 2003. — № 41. — С. 461.
282. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 року // Цивільне процесуальне законодавство України / за заг. ред. В. Т. Маляренка. — К. : Юрінком Інтер, 2004.
283. Цуркан М. І. Адміністративне судочинство України : підручник / М. І. Цуркан. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — С. 440.
284. Цуркан М. І. Розгляд справ, пов'язаних із спорами щодо проходження публічної служби / М. І. Цуркан // Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді. — К. : Істина, 2007. — С. 364.
285. Чванов О. А. Механизм правоприменения : автореф. дис. канд. юрид. наук / О. А. Чванов ; Саратов. гос. акад. права. — Саратов, 1995.
286. Череватенко І. М. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми та перспективи.
287. Чечот Д. М. Административная юстиция: теоретические проблемы / Д. М. Чечот. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1973.
288. Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права / Д. М. Чечот // Правоведение. — 1969. — № 4. — С. 71-79.

289. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Д. М. Чечот. — Л. : Нева, 1968.
290. Чиркин В. Е. Государственное управление : элемент. курс / В. Е. Чиркин ; РАН Ин-т государства и права ; Акад. прав. ун-т. — М. : Юрист, 2001.
291. Шадура Д. М. Принцип спеціалізації судової системи та форми судочинства в Україні / Д. М. Шадура // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.
292. Шаповал В. Конституція України як форма адміністративного права / В. Шаповал // Право України. — 2000. — № 1. — С. 13–15.
293. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук — К. : Реферат, 2007.
294. Шемшученко Ю. С. Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К. : Укр. енцикл. — Т. 1. — 1998. — С. 47.
295. Шергин А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. — М. : Юрид. лит., 1979.
296. Шило О. Г. Правозахисні механізми та процесуальні режими / О. Г. Шило // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.
297. Шишкін В. І. Адміністративний суд: яким йому бути / В. І. Шишкін // Віче. — 1994. — № 10.
298. Шишкін В. І. Організація і повноваження адміністративного суду Німеччини / В. І. Шишкін // Право України. — 1995. — № 11. — С. 61.
299. Шишкін В. Організація судоустрою у світлі вимог ст. 6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини / В. Шишкін // Право України. — 2000. — № 9. — С. 21–24.
300. Шишкін В. І. Система установ адміністративної юрисдикції у Франції / В. І. Шишкін // Право України. — 1996. — № 7. — С. 44–46.

301. Шлезингер А. М. Циклы американской истории / А. М. Шлезингер ; пер. с англ. П. А. Развина, Е. И. Бухаровой. — М. : Прогресс-Академия, 1992.
302. Шмідт Г. Співвідношення та взаємозв'язок управління, адміністративного права та адміністративно-правового захисту / Г. Шмідт // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. : І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — С. 525–526.
303. Штогун С. Проблеми правових гарантій незалежності суддів в Україні / С. Г. Штогун // Право України. — 2003. — № 3. — С. 42–45.
304. Штогун С. Г. Проблеми становлення адміністративного судочинства в Україні / С. Г. Штогун // Адвокат. — 2006. — № 11. — С. 14–17.
305. Энциклопедический юридический словарь / под ред. В. Е. Крутских. — М. : Инфра-М, 1998.
306. Юдельсон К. С. К вопросу об основах законодательства о гражданском судопроизводстве / К. С. Юдельсон // Советское государство и право. — 1957. — № 6. — С. 83–85.
307. Юридический энциклопедический словарь / ред. кол. : А. Я. Сухарев (гл. ред.) и др. — М. : Советская энциклопедия, 1984.
308. Юрисдикция // БСЭ. — М. : Советская энциклопедия, 1957. — Т. 49. — С. 414.
309. Юрисдикция // Краткий словарь иностранных слов. — М. : ГИИиНС, 1952. — С. 488.
310. Юрисдикция // Малая советская энциклопедия. — М. : Советская энциклопедия, 1947. — Т. 11. — С. 1094.
311. Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции / А. Якимов // Рос. юстиция. — 1996. — № 1. — С. 40–42.
312. Яковлев В. Ф. Об административных судах / В. Ф. Яковлев // Хозяйство и право. — 2003. — № 8. — С. 3–8.
313. Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. — 1959. — С. 159–176.
314. Янюк Н. Підвідомчість справ адміністративним судам: проблемні питання / Н. Янюк // Право України. — 2003. — № 2. — С. 88–91.
315. Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга? / Н. Янюк // Право України. — 2003. — № 8. — С. 52–54.

316. Яценко О. В. Правові проблеми судового контролю за законністю накладення адміністративних стягнень / О. В. Яценко // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність : Матер. науково-практичної конференції 22–23 листопада 1996 р. — К., 1997. — С. 255–256.

317. Яцина В. Б. Деякі критерії розмежування юрисдикції цивільних та адміністративних судів / В. Б. Яцина // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

318. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі № 1-6/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 27. — Ст. 1069.

319. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 17 листопада 2010 року (справа № К-20115/10) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 12359125.

320. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 1 грудня 2010 року (справа № К-7948/10) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 12614208.

321. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 20 жовтня 2010 року (справа № К-803/09) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 11828058.

322. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

323. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 9 листопада 2010 року № К-9204/09 // Єдиний державний реєстр судових рішень № 12192285.

324. Вищий адміністративний суд України: ухвала від 26 жовтня 2010 року № К-17094/10 // Єдиний державний реєстр судових рішень № 12104669.

325. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 5 квітня 2011 року (справа № К-932/10) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 14835952.

326. Вищий адміністративний суд України : постанова від 2 червня 2010 року (справа № К-9669/08) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 9822083.

327. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 27 липня 2010 року (справа № К-15107/07) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 10584499.

328. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 30 червня 2010 року (справа № К-20661/07) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 10227370.

329. Вищий адміністративний суд України : постанова від 6 квітня 2011 року (справа № К-35653/10) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 14891273.

330. Вищий адміністративний суд України : постанова від 26 травня 2010 року (справа № К-23486/08) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 9819486.

331. Вищий адміністративний суд України: ухвала від 31 серпня 2010 року (справа № К-6450/09) // Єдиний державний реєстр судових рішень № 11019061.

332. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/postanovi_plenumu/postanova_vid_30092011_roku_Ne_9_pro_zvernennja_do_konstitucijnogo_sudu_ukrajini_z_konstitucijnim_pod.html;

333. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1762&fp=11.

334. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.

335. Цивільний процесуальний кодекс України 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1963. — № 30. — Ст. 464.

336. Рішення Конституційного Суду України від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 (Справа щодо конституційності статті 248³ ЦПК України) // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 1004.

337. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 11 лютого 2005 року №1 «Про деякі питання, що виникають під час розгляду судами України скарг на постанови органів дізнання, слідчого, прокурора про порушення кримінальної справи» // Адвокат. — 2005. — № 3.

338. Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 21 лютого 2007 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 659419.

339. Ухвала Судової палати в кримінальних справах Верховного Суду України від 14 жовтня 2008 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 2937382.

340. Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України ухвалою від 23 грудня 2009 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 7417999.

341. Смокович М. І. Окремі проблеми розмежування адміністративної та кримінальної юрисдикцій / М. І. Смокович // Вісник прокуратури. — 2011. — № 5. — С. 48–57.

342. Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року № 606-XIV // Урядовий кур'єр. — 1999. — № 101-102.

343. Господарський процесуальний кодекс України : Закон від 6 листопада 1991 року №1798-XII// Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

344. Пленум Вищого господарського суду України : постанова від 24 жовтня 2011 року № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» // Закон і Бізнес. — 2011. — № 45.

345. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон від 18 березня 2004 року №1618 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 16. — Ст. 1088.

346. Верховний Суд України : постанова від 19 вересня 2011 року у справі № 21-96а11 // Архів Коростеньського міськрайонного суду Житомирської області.

347. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 19.08.2011№1301/11/13-11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1920.

348. Верховний Суд України : постанова від 27 квітня 2010 року // Архів Господарського суду міста Києва.

349. Верховний Суд України : постанова від 14 березня 2011 року // Єдиний державний реєстр судових рішень №1516636.

350. Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні.

351. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 9 червня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 10088965.

352. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 17 березня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 8382297.

353. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 5 жовтня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 12204676.

354. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 28 жовтня 2008 року № 383 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян в органах державної контрольно-ревізійної служби» // Офіційний вісник України. — 2008. — № 100. — Ст. 3354.

355. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&t=rec&id=1271&fp=51.

356. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 29 квітня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 9459870.

357. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 8 серпня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень № 11380628.

Наукове видання

СМОКОВИЧ Михайло Іванович

**ВИЗНАЧЕННЯ
ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ
ТА РОЗМЕЖУВАННЯ
СУДОВИХ ЮРИСДИКЦІЙ**
Монографія

Шеф-редактор
В. С. Ковальський,
доктор юридичних наук, доцент

Юрінком Інтер — редакція
наукової та навчальної літератури

Відповідальна за випуск *Т. М. Виноградова*
Редактори *В. М. Зарецька, О. О. Решетова*
Комп'ютерна верстка *С. А. Караваєв*
Художнє оформлення *М. П. Черненко*

Підписано до друку 12.03.2012. Формат 84×108/32.
Папір офсетний № 1. Гарн. Bookman. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 15,96. Обл.-вид. арк. 17,45.
Тираж 500 прим. Зам.

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром
видавництва «Юрінком Інтер»
(свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 19 від 20.03.2000)
04209, м. Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-б

Віддруковано у ЗАТ «Віпол»
(свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 752 від 27.12.2001)
03151, м. Київ-151, вул. Волинська, 60.

**Видавництво правничої літератури
"Юрінком Інтер" пропонує:**



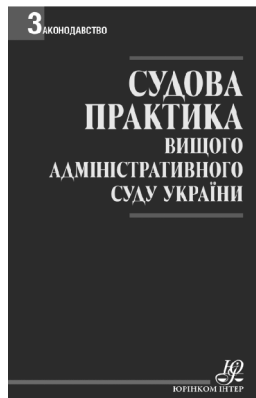
Адміністративне право України. Академічний курс : підручник /
Т.О. Коломоєць. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 576 с. — Бібліогр.: с.559–574.
ISBN 978-966-667-493-0.

У підручнику подано у систематизованому вигляді матеріал з навчальної дисципліни "Адміністративне право України". Розділи підручника виокремлено у Загальну та Особливу частини і структуровано за кредитно-модульною системою: подано теоретичний матеріал, завдання, практикуми, наведено літературу.

Для викладачів і студентів вищих навчальних закладів, широкого кола читачів, які цікавляться питаннями адміністративного права.

З питань придбання звертайтеся:
04209, м. Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-б
Тел./факс 413-81-44, тел. 411-69-08,

Видавництво правничої літератури "Юрінком Інтер" пропонує:



Судова практика Вищого адміністративного суду України (2010–2011) / Вищ. адм. суд України ; за заг. ред. О.М.Пасенюка. — К., 2011. — 400 с.

Судова практика Вищого адміністративного суду України (2010) / Вищ. адм. суд України ; за заг. ред. О.М.Пасенюка. — К., 2011. — 360 с.

Судова практика Вищого адміністративного суду України (2009–2010) / Вищ. адм. суд України ; за заг. ред. О.М.Пасенюка. — К., 2011. — 320 с.

Судова практика Вищого адміністративного суду України (2009) / Вищ. адм. суд України ; за заг. ред. О.М.Пасенюка. — К., 2010. — 360 с.

Судова практика Вищого адміністративного суду України (2006–2008) / Вищ. адм. суд України ; за заг. ред. О.М.Пасенюка. — К., 2008. — 352 с.

У книзі вміщено найбільш типові судові рішення, постановлені Вищим адміністративним судом України у різні роки у справах за спорами фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його правових актів індивідуальної дії, дій або бездіяльності, за спорами з приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян, за спорами з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї, за зверненнями суб'єктів владних повноважень, а також судові рішення з питань застосування процесуального законодавства в адміністративному процесі.

Адресована суддям, посадовим і службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, широкому колу громадян і юридичних осіб, які є учасниками публічно-правових відносин, усім, хто цікавиться адміністративним судочинством.

З питань придбання звертайтеся:

04209, м. Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-б

Тел./факс 413-81-44, тел. 411-69-08,

тел. відділу реалізації 411-64-03; тел./факс магазину 412-36-18

e-mail: sales@yurincor.kiev.ua <http://www.yurincor.com>
