

**КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРАВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ІНФОРМАТИКИ І ПРАВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

РОЙ ОЛЕГ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.9:[347.998.85.03/.04](477)(043.5)

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВІ АКТИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ
ЯК ПРЕДМЕТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії)

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

Науковий керівник: **КИСІЛЬ Людмила Євгенівна**, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Рой О. В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України, Київ, 2019.

Дисертація присвячена дослідженню правових актів суб'єктів владних повноважень як предмету публічно-правового спору з урахуванням судової реформи на 2015–2020 роки та прийняття нової редакції Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України у 2017 році.

Досліджуються питання розвитку категорії публічно-правового спору, його поняття, зміст та предмет, та адміністративної юстиції в цілому. На основі аналізу правового регулювання та наукових поглядів щодо поняття «публічно-правового спору» в історичному розрізі виокремлюються чотири періоди його становлення та розвитку. Акцентується увага, що активно адміністративна юстиція почала розвиватись після здобуття Україною незалежності, що дало поштовх, по-перше, для прийняття нового законодавства, яке регулювало публічно-правові відносини у новоствореній державі та, по-друге, для розвитку адміністративно-процесуальної науки, у тому числі з'ясування поняття публічно-правового спору.

Пропонується авторське визначення публічно-правового спору як спору, що виникає між суб'єктами, що мають адміністративно-процесуальну правоздатність, одним із яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, та предметом якого є судові оскарження рішень, дій чи бездіяльності останнього при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій. Формулюється висновок, що основною рисою публічно-правового спору є його природа, що впливає із реалізації уповноваженими суб'єктами державно-владних повноважень.

За результатами дослідження встановлено, що зміст є відображенням спірного характеру публічно-правового спору, його сутністю та становить сукупність

елементів публічно-правового спору (сторони, предмет та підстави), виступає основою для розмежування спорів адміністративної юрисдикції. Предмет публічно-правового спору пропонується розуміти як елемент змісту публічно-правового спору у вигляді рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які суперечать нормам чинного законодавства, порушують права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб.

Проведено аналіз дефініції «суб'єкта владних повноважень» та їх видів. Акцентовано увагу на відсутності чітких підстав, передбачених КАС України, для звернення суб'єкта владних повноважень із позовною заявою про оскарження нормативно-правового акту та акту індивідуальної дії. Доводиться необхідність внесення змін до КАС України в частині юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ за зверненням суб'єкта владних повноважень про оскарження правових актів.

У контексті дисертаційного дослідження розглянуто обов'язкові та факультативні ознаки правових актів, та визначено місце нормативних актів у цій системі. Проаналізовано ієрархію нормативно-правових актів як предмету публічно-правового спору залежно від їх юридичної сили. Досліджено поняття «нормативно-правового акту» та його ознак, як з позиції теорії держави і права, так і науки адміністративного права, враховуючи акти законодавства України. Надано оцінку різним підходам до визначення поняття нормативно-правового акту та запропоновано авторське. Окреслено особливості та проблематику оскарження нормативно-правових актів в судах адміністративної юрисдикції з урахування матеріалів судової практики. Доводиться необхідність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти».

Встановлено, що на сьогодні практична реалізація положень нормативних актів суб'єктів владних повноважень здійснюється у ході їх правозастосовної діяльності саме шляхом видання індивідуально-правових актів. Доводиться, що вітчизняне законодавство у сфері прийняття індивідуальних актів, на теперішній час, залишається абсолютно не уніфікованим та термінологічно непослідовним. Запропоновано класифікацію адміністративних актів, що можуть бути предметом

публічно-правового спору в адміністративному судочинстві, на сервісні, управлінські, деліктні. Охарактеризовано проблеми законодавчого регулювання оскарження правових актів індивідуальної дії в судах адміністративної юрисдикції та запропоновано напрями їх вирішення.

Доведено, що для розмежування компетенції судів однієї юрисдикції (цивільної, адміністративної, господарської, кримінальної) та визначення конкретного суду, який буде розглядати справу, слід застосовувати поняття «підсудності», що є більш точним і традиційним для вітчизняної юриспруденції.

Розглянуто загальні елементи адміністративних проваджень про оскарження правових актів, що складають: право вимоги, межі судового розгляду, обов'язок доказування, забезпечення позову, мова судочинства, особливості розподілу судових витрат. До особливостей адміністративних проваджень про оскарження правових актів віднесено такі елементи, як: відповідачі, склад суду, публікація оголошення про оскарження нормативного акту та рішення суду, судові рішення, обмеженість застосування спрощених процедур розгляду.

Розглянуто моделі правового регулювання оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень держав континентального та загального права.

Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють діяльність адміністративної юстиції різних держав. Досліджено специфіку адміністративних проваджень щодо оскарження нормативних актів та правових актів індивідуальної дії. На підставі аналізу нормативної бази інших держав, запропоновано внесення змін у КАС України. Доводиться необхідність прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», що повинен врегулювати відносини адміністративних органів, їх посадових і службових осіб з фізичними і юридичними особами щодо прийняття адміністративних (індивідуальних правових) актів. Встановлено, що своєрідним способом поступового формування судового прецеденту у правовій системі України є законодавчо встановлена вимога врахування судами України при розгляді і вирішенні справ рішень Європейського суду з прав людини, а також врахування позиції Верховного Суду. Сформульовано практичні рекомендації у досліджуваній сфері.

Досліджено правові засади судової процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень через призму принципів адміністративного судочинства та безпосередньо процедури оскарження актів, виявлено недоліки в означеній сфері та запропоновано рекомендації щодо шляхів їх подолання.

В контексті дисертаційного дослідження надано характеристику та оцінку принципів адміністративного судочинства, закріплених КАС України, зокрема: верховенство права; законність; рівність усіх учасників процесу перед законом та судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковість судових рішень.

Досліджено процедуру оскарження правових актів з урахуванням стадій провадження адміністративної справи у суді. За результатами дисертаційної роботи та на основі дослідженого теоретичного матеріалу, законодавчої бази та матеріалів судової практики зроблено висновок про існування проблем у оскарженні правових актів у порядку адміністративного судочинства.

Акцентовано увагу на таких напрямках вдосконалення судової процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень, як проведення науково-методичної роботи, тренінгів для працівників апаратів судів та суддів щодо принципів адміністративного судочинства, включення в навчальну базу питань практики Європейського суду з прав людини, дотримання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних актів. Вказано на потребу у ґрунтовних теоретичних дослідженнях щодо дотримання принципів адміністративного судочинства при розгляді справ про оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень.

Сформульовані пропозиції та рекомендації сприятимуть підвищенню ефективності функціонування адміністративних судів, належному рівню захисту прав і свобод приватних осіб, стануть важливою допоміжною базою для викладання дисциплін адміністративно-правової спрямованості у вузах України.

Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднені автором на таких конференціях та круглих столах, зокрема: Круглому столі «Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні» (вересень 2015 р., м. Київ); Міжнародній науково-практичній конференції «ІХ Наукові читання, присвячені пам'яті В. М. Корецького» (лютий 2016 р., м. Київ); Міжнародній науково-практичній конференції «Правовий прогрес: складові забезпечення в сучасних умовах» (квітень 2016 р., м. Київ); III Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави» (травень 2016 р., м. Черкаси); XIII Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи» (червень 2016 р., м. Луцьк); XIV Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи» (червень 2017 р., м. Луцьк); Круглому столі «Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах» (листопад 2018 р., м. Київ).

За результатами дисертаційної роботи опубліковано 11 наукових праць, зокрема 5 статей (3 наукові статті у фахових юридичних виданнях України, 1 стаття у електронному фаховому юридичному виданні, 1 стаття у міжнародному науково-практичному правовому журналі (Республіка Молдова)) і 6 тез-доповідей.

Ключові слова: адміністративний суд, оскарження правового акту, адміністративне судочинство, Кодекс адміністративного судочинства України, суб'єкт владних повноважень, адміністративна юстиція, нормативно-правовий акт, правовий акт індивідуальної дії, принципи адміністративного судочинства, предмет публічно-правового спору.

SUMMARY

Roy O. V. The legal acts of power authority entities as a subject-matter of a public legal dispute. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

The thesis for the degree Philosophy Doctor in Law (PhD) with specialization 12.00.07 – Administrative Law and process; Finance Law; Information Law. – Scientific and Research Institute of Informatics and Law of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Kyiv, 2019.

The thesis is devoted to the research of the legal acts of subjects of power authorities as a subject of public legal dispute in the light of judicial reform for 2015–2020 years and fundamental changes of the Code of Administrative legal Proceedings of Ukraine in 2017.

The issues of development in the category of public-legal dispute and administrative justice in general are explore. On the basis of the analysis of legal regulation and scientific views, the concept of «public-legal dispute» in the historical section distinguishes four periods of its formation and development. It is emphasized that actively administrative justice began to develop after Ukraine gained independence, which prompted, firstly, for the adoption of new legislation regulating public-legal relations in the newly-created state and, secondly, for the development of administrative-procedural science, including clarification of the notion of public-legal dispute.

The author suggested defining a term of public-legal dispute as the dispute which arises between subjects having administrative procedural legal personality, one of which is necessarily the subject of the authorities (public) powers, and the matter of which is the administrative or judicial appeal of decisions, actions or inactivity of the latter in the exercise of power of government (public authority) functions. It is concluded that the main feature of the public-legal dispute is its nature, which follows from the implementation of the authorized subjects of state-power powers.

According to the results of the study, it is established that the content is a reflection of the controversial nature of the public-legal dispute, its essence and the set of elements of the public legal dispute (parties, subject, and grounds), serves as the basis for delimitation of disputes of administrative jurisdiction. The subject of a public-legal dispute is proposed to be understood as an element of the content of a public-legal dispute in the form of a decision, action or inaction of the subjects of power that contravene the norms of the current legislation, violate the rights, freedoms, and interests of individuals and legal entities.

The analysis of the definition of the subject of power authorities and their types is carried out. The attention is focused on the lack of clear grounds foreseen by the Code of Administrative legal Proceedings of Ukraine on the petition to the subject of authority with a statement of claim on the appeal of a legal act and/or an act of individual action. The necessity of making changes to the part of the jurisdiction of administrative courts of Ukrainian Code of Administrative legal Proceedings regarding the resolution of administrative cases by the application of the authority of the subject of the appeal of the legal acts proves to be necessary.

In the context of the thesis research, mandatory and optional features of legal acts, and the hierarchy of legal acts in the legal system of Ukraine is considered depending on their legal force. Deals with the issues of "normative-legal act" and its features through the general prism of the theory of state and law and administrative-procedural science, taking into account the acts of the legislation of Ukraine. The estimation of different approaches to the definition of the normative-legal act is given and the author's proposal is offered. The peculiarities and problems of the appeal of normative legal acts are outlined taking into account the materials of judicial practice. The necessity is proved of passing the Law of Ukraine «About normative-legal acts».

Nowadays, the practical implementation of the provisions of normative acts of the subjects of power authorities is carried out in the course of their enforcement activities namely through the publication of individual legal acts. It turns out that the sphere of

adoption of individual acts at the present time remains completely ununified; domestic legislation is inconsistent in the field of terminology. The classification of administrative acts, which can be the subject of a public-legal dispute in administrative proceedings on service, management, tort, is proposed.

The description of the problems of legislative regulation of appeal of legal acts of individual actions in the courts of administrative jurisdiction and proposed directions of their solution are given.

It was established that in order to differentiate the competence of courts of one jurisdiction (civil, administrative, economic, criminal) and to determine the specific court that will consider the case should use the concept of «jurisdiction», which is more precise and traditional for domestic jurisprudence.

The general features in administrative proceedings concerning the appeal of legal acts, which are: the right of claim, the limits of court proceedings, the duty to prove, the provision of a claim, the language of proceedings, and the peculiarities of the distribution of court costs, are considered. Special features include the following categories: defendants, court composition, publication of a notice of appeal against a statutory act and a court decision, court decisions, limited use of simplified review procedures.

The normative-legal acts regulating the activity of administrative justice of different states are analyzed. The specifics of administrative proceedings concerning the appeal of normative acts and legal acts of individual action are investigated. Based on the analysis of the normative base of other states, the emphasis was placed on the possibility of making changes to the Code of Administrative legal Proceedings of Ukraine. There is a need to pass the Law of Administrative Procedures, which should regulate the relations of public authorities, their officials and officials with individuals and legal entities on the adoption of legal acts. It has been established that the main way of penetration of the judicial precedent into the legal system of Ukraine is the decision of the European Court of Human Rights, and additional - taking into account the position of the Supreme Court

when making decisions by lower courts. Practical recommendations in the field of research are formulated.

Explored the legal bases of judicial procedure of appeal of legal acts of subjects of power authorities through the prism of principles of administrative legal proceedings and directly the procedure of appeal of acts was revealed, deficiencies were identified in the identified sphere, and recommendations were given on ways to overcome them.

In the context of the dissertation research the description and evaluation of the principles of administrative legal proceedings, which are enshrined in the Code of Administrative legal Proceedings of Ukraine such as: the rule of law; legality; equality of all participants in the process in front of the law and the court; competition of the parties, discretion and official clarification of the circumstances in the case; publicity and openness of the administrative process; provision of appeals and cassation appeals against decisions of the administrative court; obligatory court decisions.

The procedure of appeal of legal acts is considered, taking into account the stages of administrative proceedings in court. According to the results of the study, an author's definition of the mechanism for the realization and protection of the rights and interests of non-authorized subjects in the appeal of legal acts in the procedure of administrative legal proceedings is proposed.

Attention is called to the improvement on the improvement of the legal bases of judicial procedure of appeal of legal acts of subjects of power authorities will lead to scientific and methodological work, training for the staff of courts and judges on the Code of Administrative legal Proceedings principles, inclusion in the training base of issues of practice of the European Court of Human Rights, observance of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and other international acts. It is pointed out the need for thorough theoretical studies on adherence to the principles when considering cases on the appeal of power-law subjects. The international models of legal regulation of appeal of legal acts of subjects of powers of states of continental and general law are considered.

Suggested proposals and recommendations will enhance the efficiency of the functioning of administrative courts, promote an adequate level of protection of the rights and freedoms of individuals, create the prerequisites for the safe and comfortable living of citizens, and will provide an additional basis for the training of the legal elite of Ukraine.

The main results of the dissertation research were published by the author in conferences and roundtables, particularly: the roundtable «Administrative and Legal Support of Human Rights by the Public Administration Administrations in Ukraine» (September 2015, Kyiv), the International Scientific and Practical Conference «IX Scientific Readings in honor of Koretsky» (February 2016, Kyiv), International Scientific and Practical Conference «Legal Progress: Components of Provision in Modern Conditions» (April 2016, Kyiv), III International Scientific and Practical Conference «Actual Problems of Civil Society Formation and the Formation of a Lawful State» (May 2016, Cherkassy), the XIII International Scientific and Practical Conference «Current Issues reformed legal system» (June 2016, Lutsk), XIV International scientific conference «Actual issues of reforming the legal system» (June 2017, Lutsk), the roundtable «Conceptual Principles of Reforming Administrative Law and Financial Law of Ukraine in Contemporary Conditions» (November 2018, Kyiv).

According to the results of the thesis, 11 scientific works were published, in particular, 5 articles (3 scientific articles in professional legal magazines of Ukraine, 1 article in the electronic legal magazine, 1 article in the international scientific and practical legal magazine (Republic of Moldova)) and 6 abstracts.

Key words: administrative court, an appeal of a legal act, administrative justice, Code of Administrative Justice of Ukraine, subject of power authority, administrative justice, normative legal act, legal act of individual action, principles of administrative legal proceedings, subject of public legal dispute.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Рой О. В. Окремі проблеми оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції. *Альманах права. Право і прогрес: складові забезпечення в сучасних умовах*. 2016. Вип. 7. С. 355–358.
2. Рой О. В. Поняття нормативно-правового акту як предмету публічно-правового спору. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 121–125.
3. Рой О. В. Дотримання принципів адміністративного судочинства при розгляді справ про оскарження правових актів. *Держава і право. Серія: «Юридичні науки»*. 2017. № 3 (77). С. 85–98.
4. Рой О. В. Новели Кодексу адміністративного судочинства України щодо оскарження правових актів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 267–271. URL: http://pap.in.ua/6_2017/80.pdf
5. Рой О. В. Европейские модели обжалования правовых актов и предложения для Украины. *Leges si viata*. 2018. № 6 (318). С. 93–97.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Рой О. В. До проблеми юрисдикції адміністративних судів. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні*: зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 177–182.
7. Рой О. В. До поняття публічно-правового спору. *Наукові читання, присвячені пам'яті В. М. Корецького*: зб. наук. праць / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошинський, О. В. Чернецька та ін.; Київський ун-т права НАН України. Львів: ТОВ «Західноукраїнський консалтинг центр», 2016. С. 129–132.
8. Рой О. В. Історичний генезис категорії «публічно-правовий спір». *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: зб. наук. праць. Черкаси: Вид. О. Вовчок, 2016. С. 64–69.

9. Рой О. В. Позивач у справах щодо оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції. *Актуальні питання реформування правової системи: матеріали XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 24–25 черв. 2016 р.)* / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. С. 121–123.

10. Рой О. В. Правове регулювання інституту оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства. *Актуальні питання реформування правової системи: матеріали XIV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 16–17 черв. 2017 р.)* / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. С. 121–123.

11. Рой О. В. Предмет і зміст публічно-правового спору в адміністративному судочинстві. *Концептуальні засади реформування адміністративного і фінансового права у сучасних умовах: зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 178–181.*

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Загальнотеоретична характеристика публічно-правового спору	
1.1 Становлення поняття «публічно-правовий спір» у юридичній науці та законодавстві	13
1.2 Поняття публічно-правового спору, його предмет і зміст	33
1.3 Суб'єкт владних повноважень як сторона публічно-правового спору	53
Висновки до Розділу 1	71
РОЗДІЛ 2. Розгляд публічно-правових спорів з приводу оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень	
2.1 Нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору	74
2.2 Індивідуальні акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору	100
2.3 Підсудність та особливості розгляду справ з приводу оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень	117
Висновки до Розділу 2	143
РОЗДІЛ 3. Напрями удосконалення законодавства України в частині оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень	
3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень	145
3.2 Правові засади удосконалення судової процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень	162
Висновки до Розділу 3	178
ВИСНОВКИ	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	188
ДОДАТКИ	220

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України

ВРУ – Верховна Рада України

ВСУ – Верховний Суд України

ГПК України – Господарський процесуальний кодекс України

ЄСІТС – Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КПК України – Кримінально-процесуальний кодекс України

КУпАП України – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КСУ – Конституційний Суд України

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проголошення України суверенною, незалежною, демократичною, правовою, соціальною державою обумовлює необхідність належної розбудови судової системи.

Поточне реформування судової системи України, що здійснюється у контексті проведення комплексного реформування вітчизняної правової системи, потребує належного наукового забезпечення зазначених перетворень.

Адміністративне судочинство – інститут вітчизняної системи судочинства, основним завданням якого є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Означені у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завдання адміністративного судочинства обумовлені головним обов'язком держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини, визначеним у ст. 3 Конституції України. Правовою основою для визначення завдань адміністративного судочинства є, насамперед, ст. 55 Конституції України, де зазначається, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. У Законі України «Про судоустрій та статус суддів» підкреслюється, що суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави; усім суб'єктам правовідносин гарантується захист їх прав, свобод і законних інтересів незалежним неупередженим судом, утвореним відповідно до закону. Така позиція законодавця дозволяє зробити висновок, що в адміністративному суді можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Таким чином враховано принцип, за яким жоден правовий акт не може бути виведений з-під контролю судової влади на

предмет конституційності, законності цього акту чи його відповідності правовому акту вищої сили. Винятки з цього правила встановлено Конституцією та законами України, які можуть визначати інший порядок судового провадження для таких рішень, дій чи бездіяльності.

Характеризуючи стан наукового опрацювання проблеми, слід зазначити, що правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору не були предметом комплексних монографічних досліджень у вітчизняній науці адміністративного права. Проте, безперечно, в основу дослідження покладено наукові здобутки таких фахівців теорії держави і права, як С. С. Алексєєв, М. В. Вітрук, О. В. Зайчук, А. М. Колодій, Л. М. Легін, Л. І. Летнянчин, Н. М. Оніщенко, М. П. Рабінович, О. Ф. Скакун, М. С. Строгович, О. В. Сурілов та ін.

Правові акти суб'єктів владних повноважень – у межах більш загальних проблем – розглядались такими українськими та зарубіжними вченими-адміністративістами, як: В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Л. В. Бринцева, І. С. Гриценко, Г. Ю. Гулевська, Е. Ф. Демський, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, І. Ф. Корж, Р. О. Куйбіда, М. О. Куплеваський, С. М. Мойсак, А. О. Неугодніков, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, Н. Б. Писаренко, В. В. Решота, О. П. Рябченко, Н. Г. Саліщева, А. О. Селіванов, Ю. М. Старілов, В. С. Стефанюк, В. П. Тимошук, Н. Ю. Хаманєва, О. В. Хахалева та ін.

Науково-теоретичну базу дисертаційного дослідження становлять праці, в межах останнього десятиліття, таких вчених у галузі адміністративної юстиції: Н. В. Бабяк, С. В. Бакуліна, В. М. Бевзенко, О. І. Бєлова, О. А. Ведепянін, О. В. Джабурія, М. В. Джафарова, В. В. Квак, Л. М. Легін, Л. І. Летнянчин, О. С. Луніна, Т. Манн, О. М. Нечитайло, А. Ю. Осадчий, О. М. Пасенюк, В. Ю. Поплавський, К. Ю. Пуданс-Шушлебін, В. В. Середа, О. В. Скочиляс-Павлів, М. І. Смокович, О. В. Сонюк, К. О. Тимошенко, Е. Л. Трегубов, Н. Є. Хлібороб, А. В. Хоменко, Д. М. Цвіра, Р. В. Щавінський та інші.

Актуальність теми дослідження обумовлюється і тим, що нова редакція КАС України (вступила в дію з 15.12.2017 р.) запровадила ряд важливих процесуальних нововведень, що покликані спростити та прискорити здійснення судочинства. Разом з тим, зміни до процесуального законодавства не виправили багато старих недоліків КАС України, зокрема у сфері оскарження правових актів, деякі з них мають дискусійний характер і тому потребують подальших досліджень.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри державно-правових та галузевих правових дисциплін Київського університету права Національної академії наук України в межах науково-дослідної програми університету «Доктринальні засади розвитку держави та права: аналіз національних і міжнародних тенденцій» (номер державної реєстрації 0112U000270).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження – на підставі комплексного аналізу правових актів суб'єктів владних повноважень, напрацювати теоретичні положення та рекомендації стосовно вдосконалення правового регулювання їх оскарження шляхом розкриття особливостей судового розгляду і вирішення означених публічно-правових спорів, визначення процесуальних прогалин діяльності суду у сфері, що досліджується.

Зазначена мета обумовила постановку і вирішення таких *завдань*:

охарактеризувати генезу категорії публічно-правового спору;

визначити поняття, предмет та зміст публічно-правового спору;

встановити особливості суб'єкта владних повноважень як сторони публічно-правового спору та їх види;

з'ясувати юридичну природу, поняття і види нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень як предмету публічно-правового спору;

охарактеризувати дефініцію «індивідуальний акт» суб'єктів владних повноважень, що становлять предмет публічно-правового спору, запропонувати класифікацію таких актів;

визначити проблеми підсудності, охарактеризувати процедуру та особливості оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції;

проаналізувати зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження правових актів та сформулювати пропозиції для України;

сформулювати рекомендації, спрямовані на удосконалення правового регулювання процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень у порядку адміністративного судочинства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в судах адміністративної юрисдикції.

Предметом дослідження є правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору.

Методи дослідження. У роботі використано діалектичний метод для загального пізнання складових предмету дисертаційного дослідження, виявлення проблем, недоліків. Порівняльно-правовий – для проведення аналізу положень нормативно-правових актів; формально-логічний – для встановлення логіко-методологічних засад побудови понятійного апарату дослідження, а також здійснення обробки та аналізу емпіричного матеріалу; статистичний – для здійснення аналізу даних про розгляд справ адміністративними судами про оскарження правових актів; логіко-семантичний та догматичний – для проведення аналізу норм чинного законодавства стосовно прогалин та формування пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства. У процесі дисертаційного дослідження використано методи аналізу, синтезу, дедукції, індукції, класифікації, систематизації, порівняння та узагальнення, вивчення й узагальнення досвіду роботи, аналізу правових актів та матеріалів судової практики різних інстанцій.

Нормативно-правову базу дослідження становлять Конституція України та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші підзаконні нормативно-правові акти. Також було використано міжнародні акти та нормативно-правову базу іноземних держав, зокрема: Великої Британії, Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Франції, Республіки Польща, Нідерландів, Мальти, Литовської Республіки, Республіки

Молдова, Естонії, Російської Федерації, Республіки Узбекистан, Республіки Азербайджан.

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали судової практики місцевих, апеляційних та вищих судів, рішення Конституційного суду України, практика Європейського суду з прав людини, матеріали судової статистики щодо стану здійснення адміністративного судочинства за 2015–2018 роки.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання та з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права, визначити сутність та особливості адміністративного судочинства у справах з приводу оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень з урахуванням нової редакції КАС України, що дозволило обґрунтувати низку нових положень і висновків, надати практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань. До найбільш значущих належать наступні:

уперше:

обґрунтовано доцільність запровадження в КАС України терміну «адміністративний акт» та запропоновано його визначення як правового акту суб'єкта владних повноважень, спрямованого на реалізацію положень нормативно-правового акту, що містить індивідуальне (персоніфіковане) владне волевиявлення, застосовується одноразово й після виконання вичерпує свою дію;

проведено аналіз чинної редакції КАС України в частині правового регулювання категорій «предметна юрисдикція», «інстанційна юрисдикція» і «територіальна юрисдикція (підсудність)» та визначено, що у випадку необхідності розмежування компетенції судів однієї юрисдикції необхідно застосовувати процесуальне поняття «підсудності»;

доведено необхідність викладення п. 3 ч. 5 ст. 160 КАС України у наступній редакції: «В позовній заяві зазначаються ціна позову, обґрунтований розрахунок ціни позову. Якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень позивач зобов'язаний довести факт заподіяння матеріальної чи

моральної шкоди, за яких обставин чи якими рішеннями, діями (бездіяльністю) вони заподіяні, в якій грошовій сумі чи в якій матеріальній формі позивач оцінює заподіяну йому шкоду та з чого він при цьому виходить, а також інші обставини, що мають значення для вирішення спору»;

удосконалено:

визначення публічно-правового спору як спору, що виникає між суб'єктами, що мають адміністративно-процесуальну правоздатність, одним із яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, та предметом якого є судові оскарження рішень, дій чи бездіяльності останнього при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій;

поняття суб'єкта владних повноважень як органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави;

визначення нормативно-правового акту суб'єкта владних повноважень як рішення, спрямованого на регулювання суспільних відносин, що прийняте органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, у визначеній законом формі та порядку, яке встановлює, змінює чи припиняє (скасовує) норми права, підлягає державній реєстрації та офіційному оприлюдненню, має неперсоніфікований характер і розраховане на неодноразове застосування;

характеристику обов'язкових та факультативних ознак нормативно-правових актів;

класифікацію індивідуальних актів в контексті КАС України на сервісні, управлінські та деліктні;

зміст п. 18 ч. 1 ст. 4, п. 19 ч. 1 ст. 4, п. 1 ч. 6 ст. 12, ст. 193, ч. 4 ст. 257, п. 1 ч. 1 ст. 266, ч. 4 ст. 266, ст. 287, ч. 1 ст. 294 та Глави 4 (статей 184–188) КАС України з метою забезпечення захисту прав невіддільних суб'єктів від незаконних правових актів суб'єктів владних повноважень та ефективності судової процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень;

набули подальшого розвитку:

характеристика становлення та розвитку публічно-правового спору у контексті судової реформи 2015–2020 років та змін до КАС України, внесених Законом від 03 жовтня 2017 р. № 2147;

визначення особливостей оскарження нормативно-правових та індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень;

обґрунтування необхідності прийняття законів України «Про адміністративну процедуру» та «Про нормативно-правові акти»;

положення щодо можливостей застосування зарубіжного досвіду правового регулювання судової процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень вітчизняним законодавцем.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що результати дисертаційного дослідження, висновки, зауваження та пропозиції можуть бути використані, а окремі вже були використані:

– у науково-дослідній сфері – в подальших наукових дослідженнях загальних та спеціальних питань, пов'язаних із дослідженнями категорій публічно-правового спору, нормативно-правового акту, правового акту індивідуальної дії; під час написання підручників, навчальних посібників, довідкової й методичної літератури, монографій з цих питань;

– у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін адміністративно-правової спрямованості, при проведенні науково-методичної роботи, тренінгів для суддів та працівників апарату судів та інших державних органів (довідка Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія» про впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного дослідження від 18.05.2018 р. № 727/18; акт Східноєвропейського

університету економіки та менеджменту про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 21.05.2018 р. № 766);

– у правотворчій діяльності, спрямованій на вдосконалення КАС України, прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» та Закону України «Про адміністративні процедури»;

– у правозастосовній сфері – у практичній діяльності суб'єктів владних повноважень для підвищення рівня юридичної грамотності правових актів, здійснення контролю та/або експертизи нормативно-правових актів, удосконалення процедури розгляду справ щодо оскарження правових актів адміністративними судами та вироблення сталої практики (довідка Черкаського окружного адміністративного суду про впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного дослідження від 10.05.2018 р. № 02-10/869/18).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Усі теоретичні положення і висновки, які викладені у дисертації і визначають наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, розроблені автором особисто. Наукові статті здобувача у фахових виданнях є одноосібними.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення, теоретичні та практичні висновки дисертації були обговорені та схвалені на засіданні кафедри державно-правових та галузевих правових дисциплін Київського університету права Національної академії наук України. Результати дослідження були представлені на: Всеукраїнському круглому столі «Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні» (м. Київ, вересень 2015 р.; матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «IX Наукові читання, присвячені пам'яті В. М. Корецького» (м. Київ, лютий 2016 р.; матеріали опубліковано); III Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави» (м. Черкаси, травень 2016 р.; матеріали опубліковано); XIII Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи» (м. Луцьк, червень 2016 р.; матеріали

опубліковано); XIV Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи» (м. Луцьк, червень 2017 р.; матеріали опубліковано); Всеукраїнському круглому столі «Концептуальні засади реформування адміністративного права та фінансового права України в сучасних умовах» (м. Київ, листопад 2018 р.; матеріали опубліковано).

Публікації. Основні положення дисертації викладені у 11 публікаціях, з яких п'ять опубліковано у фахових наукових виданнях, три з яких – у фахових юридичних виданнях України, одна – у електронному фаховому юридичному виданні, одна – у міжнародному науково-практичному правовому журналі (Республіка Молдова) та шість тез доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях та круглих столах.

Структура та обсяг дисертації обумовлена метою та завданнями дисертаційного дослідження. Робота складається з переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 257 сторінок, з них основний текст – 187 сторінок, список використаних джерел (303 найменування) на 32 сторінках, додатки на 38 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

1.1 Становлення поняття «публічно-правовий спір» у юридичній науці та законодавстві

Інститут адміністративної юстиції має свою історію у декілька століть та займає одне із чільних місць у механізмі держави. Важливими та актуальними є дослідження адміністративного судочинства як засобу захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Потреби сьогодення вказують на важливість дослідження публічно-правового спору, що має суттєве значення для подальшого розвитку науки адміністративного процесу та функціонування адміністративної юстиції у контексті судової реформи, що проходить в Україні. Нами не дарма звернуто увагу на ключовий термін – «публічно-правовий спір», що почав застосовуватись після ухвалення КАС України у 2005 році, хоча отримав своє визначення на законодавчому рівні лише після чергових змін 2017 року. З таких позицій плідним вбачається дослідження історичного процесу його становлення, який нерозривно пов'язаний із розвитком адміністративного судочинства.

Як свідчить історія, паралельно з розширенням функцій і збільшенням втручання держави в усі сфери суспільного життя зростала й потреба контролювати та обмежувати дії представників влади. Методи забезпечення справедливості в їх діях розвивалися в кількох напрямках. У древніх історичних хроніках майже не знайти вказівок на обмеження волі суверені, які можна було б порівняти з сучасними уявленнями про адміністративну юстицію. Ні грецьке, ні римське право не торкалися даного предмета, однак у єгипетських записах періоду греко-римського панування є певні згадки про закони, які накладали обмеження на індивідів, що подібні до кодексів адміністративних правопорушень.

Китайські імператори створили Цензорат, що перевіряв і контролював діяльність численного чиновництва Китаю починаючи з часів династії Цінь (221–206 рр. до н. е.) У багатьох відношеннях Цензорат нагадував створену Петром I і відновлену Леніним прокуратуру та виконував схожі функції. Звісно, ні та, ні інша інституція не мали на меті гарантувати справедливе ставлення чиновників до громадян. Вказані органи були засобом здійснення контролю над численними урядовими установами й забезпечення певного ступеня узгодженості в їхній роботі.

За часів середньовіччя правові обмеження абсолютних монархій Європи запроваджувалися внаслідок конфліктів з церквою, повстань дворян, чії вимоги відображені у Великій хартії вольностей, та появи германського звичаєвого права, за якого зародилася доктрина, згідно з якою суверен не знаходиться над законом і може бути притягнутий до відповідальності за свої дії. Ці принципи знайшли вияв у положеннях про захист майна та особистої свободи і сприяли запровадженню правових механізмів обмеження, особливо за допомогою прийняття судових рішень [1, с. 53–54]. Достовірної інформації про те, чи на українських землях був впроваджений зарубіжний досвід, немає, однак безперечно, існував вплив наукових ідей та законодавства у сфері адміністративної юстиції.

Зокрема, у період Княжої доби, коли судову функцію виконували князь або його урядовці, існував процес «тяжу» як змагання сторін перед судом, який був тільки третім у спорі. Суд наглядав за порядком розправи й встановлював вислід процесу змагання. Розправа велася публічно, і в ній брала участь громада, «луччі люди». Процес провадився усно, в присутності сторін і свідків. Також діяли княжі суди, вічовий суд, громадський, приватні та церковні суди.

У польсько-литовську добу на території сучасної України судочинство теж характеризувалося архаїчністю. На польській частині України було побудовано тричленну систему станово-шляхетських судів із використанням німецького міського права. На землях, що перебували під владою Литовського князівства, зберігалось давнє право і давні судові установи, головною новизною було впровадження Суду великого князя над удільними князями. Поряд з ним, існували міські, громадські та домініяльні суди [2, с. 665–670].

Очевидно, що у вказаних періодах, розглядувані спори не мали чіткої паралелі з публічно-правовим спором та адміністративним судочинством, тому даний етап не включено нами як окремий період його становлення.

Аналіз правового регулювання та наукових поглядів на поняття «публічно-правового спору» в історичному розрізі дає підстави для виокремлення наступних періодів його становлення та розвитку:

1. XVII–XVIII століття. Визначальною подією, як щодо становлення української правової системи, так і формування адміністративної юстиції зокрема, стало підписання 1710 року Першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика. Відповідно до статті 7 Конституції Пилипа Орлика, «якщо б хтось із генеральних осіб, полковників, генеральних радників, значного товариства чи інших військових урядників, особливо з черні, образив гетьманську честь чи в чомусь іншому провинився, то Ясновельможний гетьман не має права сам покарати їх, а повинен буде подати до генерального військового суду кримінальну чи некримінальну справу. І яким би лицемірним чи облудним не здавався вирок, кожен, хто винен, повинен прийняти його». Вищевказане положення передбачає саме оскарження дій посадових осіб та містить ознаки публічно-правового спору, хоча і не дозволяє детально розтлумачити вказану норму. Також можливо провести паралель захисту інтересів осіб у сфері податків із сучасними публічно-правовими спорами із органами фіскального контролю – зокрема, ст. 16 передбачала, що «збирачі податків та податкові чиновники збирають до державної скарбниці тільки те мито і тільки з тих товарів, які будуть виражені у майнових угодах, нічого зайвого від купців не вимагаючи і людям бідним здирства не чинячи» [3].

«Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року – перший у вітчизняній історії кодекс українського права. Безумовно, годі й говорити про вичерпне врегулювання у ньому процедури розгляду та вирішення судами публічно-правових спорів, діяльність судових органів за цими «Правами» лише віддалено була схожа на сучасний інститут адміністративної юстиції. Проте, порівняно з існуючими на той час правовими актами, український кодекс достатньо повно врегульовував наявні в тогочасному суспільстві й державі відносини, зокрема

визначав послідовність звернення до суду, порядок і зміст розв'язання загального (публічного) змісту, закріплював чітку систему судів, інститут підсудності, описував повноваження суддів, принципи судочинства, гарантії особистої безпеки суддів, передбачав перелік і правовий статус учасників судочинства [4]. Так, згідно пункту 5 артикулу 1 глави 7 передбачалося, що судові справи розглядалися за скаргами і відповідністю: у сотенних Судах – на сотенних урядників та козаків тих сотен, у Полкових Судах і Канцеляріях – на полкову старшину, сотників і значкових товаришів, у Військовій Генеральній Канцелярії і у Генеральному Суді – на генеральну старшину, на полковників і бунчукових товаришів. Також загальні положення про судоустрій та судову систему містять глави 7, 8, 9, 27, 29 [5].

Щодо судової системи за часів Гетьманщини, то її особливістю є існування спеціалізованих судів, які застосовували переважно норми звичаєвого права. Як свідчить аналіз архівних судових документів, найбільш активно норми звичаєвого права запроваджувалися стосовно розгляду справ, пов'язаних із земельною власністю, становою незалежністю, козацьким і місцевим самоврядуванням тощо [4]. Тому ми можемо спостерігати подібність до предмету спору сучасних адміністративних судів,

2. XIX – початок XX ст. – почали з'являтися перші наукові юридичні праці, присвячені адміністративній юстиції – І. Є. Андрієвського, М. О. Куплеваського, І. Т. Тарасова, М. М. Коркунова, С. А. Корфа, О. І. Єлістратова [6, с. 9]. Активно вивчався та аналізувався зарубіжний досвід, тривали наукові дискусії щодо визначення найбільш прийнятної для Російської імперії, до складу якої входила частина території сучасної України, моделі контролю за діяльністю органів управління та чиновників.

Зокрема, дослідженню органів державного управління та судової влади присвячена праця В. Безобразова «Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть». У своїй праці автор зазначає, що діяльність судів є ключовою подією судової реформи, звертає увагу на важливість надання судовому інституту лише судового характеру та позбавлення його функцій адміністративної та виконавчої влади. Та головним є положення про те, що мировим

суддям дозволяється накладати стягнення на посадових осіб, оскільки приватні особи страждають від їх корисних зловживань або бездіяльності [7]. Очевидно, що у вказаній праці автор, хоча і не оперує конкретними нормами, а наводить приклади життєвих ситуацій, фактично досліджує публічно-правовий спір.

У свою чергу, Н. Х. Бунге у своїй праці «Полицейское право» аналізував загальні питання, пов'язані із благоустроєм держави, управлінням галузями економіки, європейською моделлю державного управління [8]. Науковець зосереджує увагу на публічному праві, проте торкається і приватних галузей, що робить можливим, з огляду сучасної науки, зробити розмежування публічно-правових відносин того часу.

Послідовниками Н. Х. Бунге стали такі адміністративісти, як І. Є. Адрієвський із своєю працею «Полицейское право. Том 1. Полиция безопасности», в якій автором зазначено, що поступово мирові судді почали переймати функції поліції та головні правила по забезпеченню поліцейських вимог почали розроблятися мировими суддями на їх з'їздах/засіданнях [9, с. 47] та «Полицейское право. Том 2. Полиция Благосостояния» [10]; А. Я. Антонович з «Курсом государственного благоустройства (полицейского права)» [11]; І. Т. Тарасов з «Очерком науки полицейского права», де аналізуються питання функціонування виконавчої гілки влади та її взаємозв'язків із усіма сферами суспільного життя, судових та адміністративних органів, судової влади поліції та адміністрації та судової відповідальності [12].

М. М. Белявський у дослідженні «Полицейское право (Административное право)» піднімає питання про організацію адміністративної юстиції. Роль головного суду відіграє Перший департамент Правлячого Сенату, а на місцях – губернські присутствія різних сфер та інші органи спеціальної адміністрації. До безпосереднього відання адміністративних установ відносилися: порушення уставу казенного управління (митного, лісового, потового, виробництва і торгівлі), порушення загального благоустрою (лікарського, карантинного, біржового, правил об'єднання і союзів). У ході свого дослідження автором зроблено висновок про те, що оскарження незаконних дій органів влади, адміністративний позов має для

населення особливе значення вже тому, що складає право, якому відповідає обов'язок спеціальної установи такий позов розглянути. Проте недоліком вказаної системи того часу є наявність у цих же губернських присутствій повноважень органів прямого управління і контролю одночасно [13, с. 46–47].

Важливого значення для розвитку науки адміністративного права та процесу набувають праці М. О. Куплеваського «Русское государственное право» [14], де аналізувались форми державного устрою, вчення про закони, права та обов'язки громадян та «Административная юстиция в Западной Европе». Вказана праця дає можливість ознайомитись із організацією адміністративних судів Франції, їх компетенцією. Актуальними і на сьогодні лишаються положення науковця про те, що акти адміністрації можуть або порушувати права приватних осіб, заснованих на законі, розпорядженні чи договору, що укладається між приватною особою з однієї сторони та адміністрацією з іншої, або ж не порушуючи прав, порушувати інтереси приватних осіб. Викликають інтерес і міркування автора про те, що судовий процес допускається лише в тих випадках, коли порушене право належало певній особі, відповідно, і приводом для оскарження в суд є лише акти індивідуальної дії [15, с. 42, 46].

Отже, в цей історичний період спостерігається закладення основ у становленні категорії публічно-правового спору, зокрема щодо оскарження правових актів. Чимало наукових праць базується на дослідженнях та за прикладом вчених західної Європи, проте все ж у розрізі реалій тогочасної Російської імперії. Тож головними органами адміністративної юстиції були губернські присутствія (розглядали обмежене коло адміністративних справ – про податки, військову повинність, порушення поліцейських постанов, із земських та городових справ), повітові й міські поліцейські управління, губернські управління, губернатори та генерал-губернатори, 1-ий Департамент Сенату [16, с. 44].

3. 1917–1990 роки – радянський період. Насамперед, слід згадати про нетривалу активізацію формування інституту адміністративної юстиції протягом 1917–1920 років. Так, у Конституції УНР 1918 року передбачалося, що судова влада здійснюється лише судами у межах цивільного, кримінального та адміністративного

законодавства. В період Гетьманату П. Скоропадського на законодавчому рівні Генеральному судові надавалися повноваження щодо розгляду адміністративних справ. Не слід забувати і про проект Основного Закону УНР за часів Директорії, в якому також піднімалися питання адміністративної юстиції.

Необхідність запровадження адміністративної юстиції активно доводилася такими вченими-адміністративістами, як М. Д. Загряцков, О. Ф. Євтихєв, В. Л. Кобалевський [6, с. 10–11]. Так, М. Д. Загряцков вказував на своєрідність інституту адміністративної юстиції для захисту публічних прав громадян, зазначав, що спори щодо незаконних дій органів адміністрації як суб'єктів публічної влади обмежені площиною публічно-правових відносин, аналізував питання про способи захисту прав та інтересів громадян за допомогою скарги та позову. Так, на його думку, адміністративний позов – це вимога про перегляд справи у порядку судового процесу [17, с. 4, 57].

З 1917 року послідовний розвиток адміністративної юстиції, як і багатьох інших правових інститутів, було перервано, проте в повній мірі не скасовано. У 1919–1924 роках функціонувало Центральне бюро скарг та були створенні за рішенням Народного комісаріату державного контролю місцеві бюро скарг; існував нагляд прокуратури, адміністративний нагляд в порядку підпорядкування. До кінця 30-х років XX ст. інтерес до адміністративної юстиції згас, хоча суди і розглядали окремі категорії справ (оскарження дій нотаріусів, судових виконавців, помилки в записах актів цивільного стану, справи з перевірки законності накладення адміністративних штрафів). Водночас значна частина скарг розглядалася міністерствами, відомствами та партійними комітетами [6, с. 11].

Окремі види публічно-правових спорів закріпив Адміністративний кодекс Української РСР. Наприклад, статтями 63, 64 Адміністративного кодексу Української РСР від 12 жовтня 1927 р. було передбачено: «Справи за зламання обов'язкових постанов, що їх вчинили на території УСРР члени Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР, Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету, Центрального Виконавчого Комітету АМСРР та центральних виконавчих комітетів інших союзних і автономних республік, члени Рад Народних Комісарів

Союзу РСР, УСРР, АМСРР і інших союзних та автономних республік, що їх затвердив на посадах, згідно з законом, відповідний центральний виконавчий комітет, а так само справи про зламання обов'язкових постанов, що вчинили голови округових виконавчих комітет УСРР, подається безпосередньо до Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету на належне направлення встановленим порядком або на безпосереднє розв'язання. справи про зламання обов'язкових постанов, що їх вчинили прокурори, судді, слідчі та інші судові робітники, за тих випадків, коли ці зламання знеславляють гідність і призначення робітника юстиції, подається порядком, встановленим Положенням про Судоустрій УСРР, на розгляд належних дисциплінарних колегій Найвищого Суду УСРР, Головного Суду АМСРР або округового суду» [18]. Аналіз цього положення дозволяє зробити висновок про формування підвідомчості у розгляді справ про оскарження дій та рішень органів виконавчої влади, хоча розглядом адміністративних справ займалися самі органи виконавчої влади, що було суттєвим недоліком та виключало неупередженість при розгляді справи.

Артикул 10 частини II проекту Закону УНР 1932 року «Про суди в адміністративних справах» передбачав, що «спір адміністративний повстає, коли особа фізична або правна чи то приватно чи публічно правна, боронячи свої або чужі права і інтереси, порушені або загрожені постановою, розпорядженням, чином/взагалі будь яким актом, нечинністю, занедбанням чи захованням, як органів державного управління, так і самоврядування вчиняє адміністративний позов на них в Адміністративному Суді. Цей спір повстає також і тоді, коли боронячи об'єктивний правовий лад і інтереси держави, складає уповноважений на це орган державного управління адміністративний позов, а прокуратура – протест» [19, с. 345–346].

У той час були висловлені пропозиції щодо створення спеціальних адміністративних судів для забезпечення законності у державному управлінні, але сприйняті вони не були. Створені в держапараті спеціальні органи для вирішення скарг громадян на дії адміністрації (страхові ради, житлові комісії, третейські суди і

земельні комісії) проіснували недовго. Всі спори були передані до компетенції народних судів.

Встановлення сталінської диктатури практично зупинило процес становлення адміністративної юстиції, адже вона розглядалась як чужий природі соціалізму інститут. Вважалось, що в державі нового типу не могло бути протиріччя між громадянином і адміністрацією, права та інтереси громадян захищаються і гарантуються всією системою соціалістичних суспільних відносин через солідарність інтересів держави і громадян. Так, звернення громадян в суд з позовом на дії та рішення органів управління та посадових осіб могли підірвати міф про ефективність радянського державного управління. Тільки у післявоєнні роки вчені знову повернулися до розгляду проблематики адміністративної юстиції, яка продовжувала носити суперечливий характер [20].

Новим засобом забезпечення реалізації і захисту прав громадян на той час стало прийняття Указу Президією Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» від 12 квітня 1968 р. Вищевказаним Указом закріплювалося право подавати заяви, скарги на незаконні дії чи бездіяльність посадових осіб державних і громадських органів. Визнавалося, що звернення громадян в державні і громадські органи з пропозиціями, скаргами і заявами – важливий засіб здійснення і охорони їх прав [21].

Важливого значення набувають праці відомого дослідника у галузі адміністративного права та процесу М. І. Єропкина, який зазначав, що у процесі своєї діяльності суди, в установленому законом випадку та порядку, перевіряють законність дій органів управління і посадових осіб та виправляють допущені ними помилки. Способом виявлення та виправлення порушень законності та недоліків у роботі органів управління є також, на думку науковця, скарги громадян. Автором наводиться приклад, що при розгляді судами адміністративних справ про порушення лісового законодавства перевіряється законність дій органів лісового господарства і державної лісової охорони. Розгляд скарг судом приводить до виправлення правопорушень і недоліків в роботі посадових осіб, сприяє утвердженню законності в державному управлінні [22, с. 195–202].

Тобто, окремі ознаки існування публічно-правового спору мали місце навіть в період тотального контролю держави та заперечення існування порушень з боку державних органів.

Проте, система адміністративних судів у радянський період залишалася недосяжною мрією, а досвід її функціонування у розвинутих країнах піддавався нищівній критиці [23]. Її «паростки» могли існувати лише в межах адміністративного (позасудового) оскарження, і лише в тій мірі, наскільки це дозволяв існуючий на той час політичний режим. Так, ст. 56 Конституції Української РСР було передбачено, що «громадяни України мають право оскаржити дії службових осіб, державних і громадських органів. Громадяни України мають право на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями державних і громадських організацій, а також службових осіб при виконанні ними службових обов'язків» [24].

Серед представників радянської правової науки, що здійснювали певний науковий пошук у напрямі адміністративної юстиції, доволі відомі праці Д. М. Бахраха, С. В. Боботова, В. В. Бойцової, В. Я. Бойцової, О. І. Дьоміна, В. І. Ремньова, Ю. О. Тихомирова, Д. М. Чечота та ін. [6, с. 11].

Зокрема, ґрунтовним творчим доробком стала праця Д. М. Чечота «Адміністративна юстиція (теоретичні проблеми)». Вченим звернуто увагу, що при розгляді скарг на дії адміністративних органів у порядку цивільного судочинства суд діє не в якості адміністративного органу, а у якості органу правосуддя і керується нормами цивільного процесуального права. А судження про адміністративно-процесуальний характер норм, що регулюють розгляд адміністративних справ у суді, був би доречним лише у тому випадку, коли законодавець запровадив би адміністративні суди. Ціль суду при розгляді справ, що виникають із адміністративно-правових відносин, полягає у перевірці законності і обґрунтованості дій адміністративних органів. Автором надається визначення поняття вказаної категорії справ, що має важливе значення для наукового дослідження публічно-правового спору у розрізі історичної генези. Проведення у справах, що виникають із адміністративно-правових відносин – це вид цивільного

судочинства у спеціально віднесених до відання суду категорій справ зі спорів про адміністративні майнові чи немайнові права, що складаються із перевірки законності і обґрунтованості адміністративних актів та відрізняються особливостями судової процедури [25, с. 77–82, 86–87].

Наступним кроком в утвердженні категорії публічно-правового спору стало прийняття Закону СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, утискаючих права громадян» 1989 року, де у ст. 2 встановлювалось, що «до дій органів державного управління і посадових осіб, що підлягають судовому оскарженню, належать колегіальні і одноосібні дії, в результаті яких громадянин незаконно позбавлений можливості повністю або частково здійснити право, яке надано йому законом чи іншим нормативним актом; на громадянина незаконно покладено якийсь обов'язок» [26].

Отже, протягом радянського періоду розвитку науки адміністративного процесу всі спроби наукового пошуку та законодавчого закріплення поняття публічно-правового спору заперечувалися.

4. Період незалежної України, який можна поділити на два етапи: а) від 1991 року до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, що характеризується необхідністю у запровадженні адміністративної юстиції, виокремленням справ адміністративної юрисдикції, актуальністю у забезпеченні права осіб на захист від порушень їхніх прав, свобод та інтересів з боку держави та її представників; б) з 2005 року до сьогодні (враховуючи прийняття нової редакції КАС, що вступила в силу 15.12.2017 р.).

Досвід багатьох посттоталітарних країн показує, що ідея адміністративної юстиції стає особливо актуальною і своєчасною саме у зв'язку із відходом від авторитаризму (наприклад, Німеччина, Бельгія, Італія та ін.), зростанням кількості публічно-правових спорів та відсутністю ефективної процедури судового вирішення адміністративних справ, яка враховувала б специфіку публічно-правових відносин [27, с. 19–20].

Впродовж першого етапу в Україні прийнято ряд нормативно-правових актів для розбудови судової системи України та функціонування адміністративних судів, на які

покладається розгляд публічно-правових спорів. Зокрема такі акти, як постанова Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» [28]. Закон України «Про статус суддів» закріпив положення про адміністративні суди, зокрема у статтях 2, 19, 21. А статтею 22 було встановлено, що місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління (справи адміністративної юрисдикції) [29]. Іншими нормативними актами, що стосувалися адміністративного судочинства, були Закон України «Про органи суддівського самоврядування» [30] та Закон України «Про судоустрій України» [31]. Вказані нормативні акти дали поштовх для розвитку наукових течій, що виразились у написанні статей, монографій, підручників, дисертацій та інших наукових праць з проблематики адміністративної юстиції.

Ключовим моментом стало закріплення в статті 55 Конституції України положення, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [32]. Основним законом було знято обмеження щодо можливості захистити себе від свавілля держави. Проте, судами неоднаково застосовувались норми права, тому з цього приводу Конституційним Судом України було надано офіційне тлумачення щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи, у справі, пов'язаній із проходженням публічної служби. Судом звернуто увагу, що ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти у такому значенні, що кожен, тобто 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 громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють 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 по відношенню до 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 [33].

Концептуальні засади становлення адміністративної юстиції були закладені, насамперед, роботами відомого вченого-адміністративіста В. Б. Авер'янова, який досліджував правовий статус органів виконавчої влади та їх взаємовідносини з іншими органами держави, зазначав про необхідність проведення адміністративної реформи та створення нової законодавчої бази у галузі адміністративного права, зокрема прийняття кодифікованих актів, створення адміністративних судів та розмежування судового та позасудового оскарження. Водночас, чимало його праць присвячено аналізу публічно-правового спору, що підлягає розгляду в судах адміністративної юрисдикції, особливості розмежування публічно-правових та приватно-правових відносин. Погоджуємось із позицією вченого, що публічно-правовими положення є тоді, коли вони застосовуються адміністративними органами й іншими суб'єктами публічного права при виконанні публічних завдань і можуть поширюватись лише на правовідносини між носіями публічного права чи між державою (або іншими суб'єктами публічного права), з одного боку, і громадянами чи підприємствами – з іншого [34; 35].

Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко досліджували моделі функціонування адміністративної юстиції європейських держав, що дало змогу виробити певні рекомендації для України, аналізували публічно-правові відносини, які становлять юрисдикцію адміністративних судів [27].

Наукові праці Р. О. Куйбіди були спрямовані на вирішення питань стосовно розмежування судових юрисдикцій, галузевої спеціалізації, адміністративно-територіального поділу, доцільності прийняття КАС України та становлення адміністративних судів [27; 36].

Серед адміністративно-правових досліджень особливе місце посідає науковий доробок Ю. С. Педька, пов'язаний із обґрунтуванням теоретичних та практичних аспектів становлення і правового регулювання адміністративної юстиції в Україні, поняття та змісту адміністративної юстиції як різновиду правосуддя; цілей та

функцій адміністративної юстиції в умовах адміністративно-правової реформи в Україні, особливостей адміністративного судочинства як процесуальної складової адміністративної юстиції. При дослідженні змісту адміністративної юстиції автором звернено увагу на співвідношення понять «адміністративна юстиція» та «адміністративна юрисдикція», що дозволило виокремити поняття, яке вказує на єдину цільову спрямованість цих видів діяльності – «справи адміністративної юрисдикції» [37].

В. С. Стефанюк у своїй монографії зазначав, що до юрисдикції адміністративних судів належать спірні правовідносини, проте особливістю даних правовідносин є публічний характер, тобто вони виникають у сфері реалізації публічної влади та обов'язковою стороною в таких спорах повинен бути представник публічної влади. Автор пропонував внести до юрисдикції адміністративних судів і спори щодо оскарження рішень та відповідності Конституції України та законам України нормативно-правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та ін. При цьому вчений трактує поняття адміністративної справи як публічно-правовий спір, в якому однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт відповідно до законодавства або на виконання делегованих повноважень [38].

Але повноцінно функціонувати адміністративна юстиція почала лише після прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 році. Відповідно до статті 2 КАС України (що був чинний до 15.12.2017 р.), 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, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [39].

Однак, прийняття КАС України не вирішило всіх питань, оскільки надане законодавче визначення поняття справи адміністративної юрисдикції, що фактично

ототожнювалося із публічно-правим спором, не враховувало його ознак, структури та ін. У зв'язку із цим, активізувалися наукові пошуки вирішення вказаних проблем.

Зокрема, В. В. Квак звертається до аналізу понять «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір», їх співвідношення та доцільності використання у вітчизняному законодавстві [40].

С. В. Ківалов, аналізуючи поняття правового спору у контексті КАС України, пропонує критерії розмежування приватних та публічних спорів, вказує на особливості предмета, суб'єктного складу, способів розгляду та вирішення виборчих спорів [41].

Досліджуючи визначення поняття «адміністративна справа» з урахуванням положень КАС України, А. Ю. Осадчий з'ясовує зміст категорії «публічно-правовий спір», обґрунтовує критерії, за допомогою яких публічно-правові спори відносяться до судової адміністративної юрисдикції, визначає коло адміністративних справ, розгляд яких не пов'язаний із вирішенням публічно-правового спору [42].

Окремої уваги в контексті дисертаційного дослідження заслуговує видання під назвою «Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді» за загальною редакцією О. М. Пасенюка, в якому вперше комплексно проаналізовано історію становлення адміністративної юстиції та моделі її розвитку за межами України, визначено категорії підсудності, юрисдикції адміністративних судів та категорій справ, що належать до предмета адміністративної юрисдикції; виділено такі особливості вказаних спорів, як публічно-правовий характер правовідносин та особливий суб'єктний склад, досліджено питання оскарження актів державних органів, у тому числі актів індивідуальної дії та нормативно-правових актів [1].

М. І. Смокович у своєму дисертаційному дослідженні визначає поняття адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя у позовному провадженні, яка полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами у порядку, визначеному нормами КАС України, 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. Значну увагу приділено також питанню розмежування судових юрисдикцій та компетенції адміністративних судів, особливостей владних, управлінських відносин, що є основою публічно-правових відносин [43].

Вагомим внеском у розвиток категорії публічно-правового спору є дисертаційне дослідження В. М. Бевзенка, у якому він піднімає питання змісту і ознак публічно-правових відносин, визначає суб'єктів владних повноважень, критерії визнання конкретного суб'єкта носієм владних повноважень. Автором досліджено питання правового регулювання участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, визначено значення нормативних актів вітчизняного та міжнародного законодавства у регламентації їх адміністративної процесуальної правосуб'єктності [44].

Інститут публічно-правової скарги як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації став предметом дисертаційного дослідження В. В. Середи. Автором було вивчено природу публічно-правової скарги, її види та особливості, порядок реалізації. При цьому вчений розрізняє адміністративну та судову скарги як складові інституту публічної скарги. Вказується, що елементами адміністративної скарги виступають предмет, підстави, мотивація, зміст, суб'єктний склад. Відповідно, предмет адміністративної скарги становлять рішення, дії чи бездіяльність публічної адміністрації, її посадових чи службових осіб; підставою – порушення, допущені рішеннями, діями чи бездіяльністю органів виконавчої влади (їх посадових осіб і службових осіб). В. В. Середою пропонується і визначення адміністративного позову як оформленої відповідно до процесуальних норм правової вимоги особи до адміністративного суду щодо дій, бездіяльності та рішень публічної адміністрації з метою поновлення, визначення або захисту її суб'єктивних прав [45].

Варто звернути увагу і на дисертаційні роботи Н. Є. Хлібороб та К. О. Тимошенко, пов'язані виключно із ґрунтовним дослідженням категорії публічно-правового спору. Зокрема, Н. Є. Хлібороб глибоко аналізує ознаки, правову природу та зміст публічно-правових відносин, критерії розмежування

публічно-правових спорів, їх класифікацію. Так, вчена доводить, що публічно-правовими спорами слід визнавати юридичні конфлікти, що виникають у сфері реалізації публічної влади, одним з учасників яких є суб'єкт, що наділений публічно-владними повноваженнями. Відповідно, пропонуються і ознаки публічно-правового спору: правовою основою є гарантована законом можливість захисту прав, свобод та інтересів особи; виникає лише з юридично значущих дій його суб'єктів; спрямований на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи; реалізація інтересів одного суб'єкта спору в більшості випадків може призвести до неможливості задоволення інтересів іншого суб'єкта; законодавчо встановлено способи його вирішення, проте вони не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних способів [46].

Дотичним до означеного є дисертаційне дослідження К. О. Тимошенко, яка аналізує публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративного суду, визначає специфіку юрисдикційної діяльності адміністративних судів, природу публічно-правового спору у контексті його відмежування від спору приватно-правового характеру. Також автором проведено класифікацію публічно-правових спорів, підвідомчих адміністративним судам, за суб'єктом звернення (ініціатором спору) на спори, що розглядаються за зверненнями фізичних та юридичних осіб та спори, що розглядаються за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Цікавим видається і висновок автора, що при розмежуванні публічно-правових і приватно-правових спорів слід враховувати, що рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть бути предметом оскарження в адміністративному суді лише тоді, коли вони прийняті (вчинені) у процесі реалізації адміністративних, а не цивільних (господарських) правовідносин, і органи, що їх видали (вчинили,) при цьому діють як суб'єкти владних повноважень, що здійснюють публічно-владні функції [47].

Новим етапом наукових пошуків стала робота О. В. Сkochиляс-Павлів, в якій автор аналізує наукові течії та судову практику розгляду і вирішення публічно-правових спорів, визначає публічно-правові відносини як передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та

обов'язках їх учасників у різних сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних їх реалізацією публічної влади [48].

Еволюція становлення права на судовий захист в публічно-правових спорах, у тому числі історичні аспекти виникнення окремих принципів та процесуальних гарантій в межах публічно-правового спору, стала предметом дисертаційного дослідження Е. Л. Трегубова [49].

Наукові пошуки у сфері публічно-правового спору було здійснено також О. В. Джабурія, що визначив предмет відання адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень як особливу групу публічно-правових спорів, сутнісною рисою яких є порушення суб'єктивного публічного права. Автор проаналізував співвідношення категорії «компетенція адміністративного суду» з такими суміжними категоріями, як «юрисдикція», «правовий статус», «повноваження», «підсудність» та обґрунтував доцільність характеристики діяльності адміністративного суду саме через його компетенцію. На думку автора, елементами компетенції адміністративних судів є коло спорів, на які спрямовано її реалізацію (предметні повноваження); функціональні повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; функціональні повноваження адміністративних судів щодо вирішення справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [50].

О. В. Сонюк у своєму дисертаційному дослідженні аналізує сутність спору, що виникає з публічно-правових відносин, і становить предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду, з'ясовує специфіку правовідносин, що складаються при здійсненні адміністративного судочинства, їх правову природу, підстави виникнення та припинення. Авторкою доводиться, що правовідносини у сфері адміністративного судочинства є специфічним видом адміністративно-правових відносин і характеризуються наступними ознаками: це публічно-правові відносини, оскільки складаються з приводу діяльності суб'єктів владних повноважень; вони є спірними, оскільки викликані конфліктними правовідносинами між приватною особою та суб'єктом владних повноважень; це процесуальні

правовідносини, зміст яких проявляється у взаємодії суб'єктів шляхом реалізації прав та обов'язків у порядку, передбаченому нормами КАС України; мають тристоронній характер: адміністративний суд – фізична чи юридична особа – суб'єкт владних повноважень; це захисні правовідносини, метою яких є поновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення обмежень щодо можливості реалізації ними своїх прав, а також охорона правопорядку у сфері публічно-правових відносин; характерним є спеціально-дозвільний тип правового регулювання [51].

У дисертаційному дослідженні О. С. Луніної визначено сутність публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету адміністративного судочинства, встановлено правову природу, особливості, ознаки такого спору, проаналізовано правове регулювання вказаної категорії справ, здійснено їх класифікацію, охарактеризовано сторони публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації та їх правовий статус. На думку автора, предмет публічно-правового спору у сфері державної реєстрації нерозривно пов'язаний із суб'єктивними правами та обов'язками, що становлять об'єкт реєстрації, або реалізація яких безпосереднім чином залежить від такої реєстрації [52].

В. Ю. Поплавський аналізує наукові погляди на сутність публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів, характеризує світовий досвід вирішення вказаних спорів, умови їх виникнення, зміст та види [53].

Вагомим внеском у розвиток категорії публічно-правового спору та адміністративної юстиції в цілому стали наукові праці і Д. М. Цвіри, С. В. Бакуліна, А. В. Хоменко та ін., виконані вони у період важливих процесуальних змін до КАС України.

Так, Д. М. Цвірою досліджено правову категорію податкового спору як одного із видів публічно-правового спору, особливості його предмету, запропоновано класифікацію податкових спорів, що розглядаються в межах адміністративного судочинства [54].

У свою чергу, С. В. Бакуліна у своєму дисертаційному дослідженні з'ясовує особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, пропонує критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду вказаної категорії публічно-правових спорів [55].

Дисертаційна робота А. В. Хоменка присвячена з'ясуванню причин виникнення, поняттю, ознакам і видам публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів в Україні, характеристиці специфіки та способів їх розгляду. Досліджено ознаки публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, що складають: спеціальну підставу їх виникнення (задоволення публічного інтересу); спеціальне коло суб'єктів спірних правовідносин (одним із суб'єктів виступає суб'єкт публічної адміністрації або інший уповноважений суб'єкт); предмет спору. Вченим аргументується, що в основу визначення предметної юрисдикції адміністративних судів з розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів покладено предмет спору (відносини, пов'язані з набуттям та реалізацією спеціальних прав використання природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення); суб'єктний склад спірних правовідносин; характер спору [56].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що категорія публічно-правового спору почала помітно розвиватись наприкінці XIX століття. Проте у радянський період, з огляду на політичний режим, була піддана нищівній критиці поряд з усією системою адміністративної юстиції. Здобуття Україною незалежності дало поштовх, по-перше, для прийняття нового законодавства, що регулювало публічно-правові відносини у новоствореній державі та, по-друге, для розвитку адміністративно-процесуальної науки, у тому числі, з'ясування поняття публічно-правового спору [57, с. 67–68]. Наразі можемо сподіватись, що прийнята Радою суддів «Стратегія розвитку судової влади України на 2015–2020 роки» [58], Указ Президента «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» [59], Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших

законодавчих актів» від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII [60], активізують подальші наукові пошуки у сфері адміністративного судочинства, і, зокрема, публічно-правового спору.

1.2 Поняття публічно-правового спору, його предмет і зміст

Перед початком вивчення поняття публічно-правового спору, на нашу думку, слід звернути увагу на загальне поняття «спір», використовуючи метод сходження від загального до конкретного. Так, згідно Тлумачного словника української мови спір – це словесне змагання; обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна зі сторін обстоює свою думку, свою правоту; взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось і таке інше, вирішувані перед судом [61, с. 1368].

Однак не кожна конфліктна (спірна) ситуація переростає у правовий спір. Адже суспільні відносини можуть також регулюватися моральними, етичними чи релігійними нормами. Правовим спір стає тоді, коли для нього притаманні наступні ознаки:

- виникає лише з юридично значимих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні наслідки);
- спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи;
- реалізація інтересів однієї сторони спору, у більшості випадків, може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої;
- юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу особи;
- способи вирішення правових спорів, встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних [62, с. 8–9].

Зупинимося на характеристиці ознак правового спору з урахуванням теми дисертаційного дослідження більш детальноше. Так, виникнення правового спору пов'язане із рішеннями чи діями суб'єкта владних повноважень, що створюють

для позивача правові наслідки. У свою чергу, особа, права, свободи чи інтереси якої порушено, повинна здійснити активну дію шляхом звернення, заперечення, оскарження чи ін. – у такий спосіб конфліктна ситуація переросте у правовий спір.

Саме вирішення правового спору має на меті реалізацію та захист прав, свобод, інтересів приватних осіб, що кореспондується із положеннями ст. 55 Конституції України та ст. 2 КАС України. З огляду на існування адміністративної, господарської, кримінальної та цивільної юрисдикції, система судів побудована таким чином, щоб всі правовідносини могли бути предметом розгляду відповідного суду. Тому судовими інстанціями неодноразово зазначалось, що позивачем повинно вказуватись, у чому саме полягає порушення його прав, свобод чи інтересів.

Задоволення адміністративного позову унеможливорює для відповідача – суб'єкта владних повноважень – виконання певних дій чи передбачає скасування рішень, тобто створює юридичні наслідки у зв'язку із необхідністю виконання судового рішення.

Іншою ознакою спору є гарантована можливість звернення до суду для захисту прав, свобод та інтересів, що встановлюється Основним Законом, законами та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі міжнародними, що ратифіковано Україною. Більше того, судовому оскарженню підлягають всі правовідносини у державі, що на думку позивача, порушують його права.

Позивач може обрати альтернативний судовому спосіб захисту, зокрема, оскарження до вищестоящого чи контролюючого органу, що дає можливість обирати особі міру можливої поведінки у процесі захисту своїх прав.

Не менш важливим є розмежування понять «правовий спір» та «правопорушення», бо ці поняття мають свій специфічний зміст. Правовий спір завжди є результатом наявності юридичних колізій у правовій системі держави і виникає між суб'єктами права у зв'язку з порушенням суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб. Правопорушення також можна інколи розглядати як результат наявності в системі держави правових колізій. Однак кожне правопорушення – це порушення встановленої законодавством заборони, що не властиве правовому спору, бо при правовому спорі порушуються не правові заборони, а суб'єктивні

права особи [63, с. 31]. Тому публічно-правовий спір є результатом виникнення протиріччя, у зв'язку з чим має місце порушення прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб. У свою чергу, при розгляді адміністративної справи суд може виявити ознаки правопорушення у формі проступку чи злочину, що буде підставою для повідомлення ним відповідних державних органів.

І хоча 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, при порушенні суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи інтересів особи шляхом прийняття незаконного рішення, особа вправі звернутись із заявою до суб'єкта прийняття рішення про порушення її прав. Як наслідок, означеним суб'єктом може бути самостійно усунуто вказане порушення, що виключає виникнення як адміністративного, так і судового оскарження. Тобто, вказана спірна ситуація не переросла в правовий спір.

Судове провадження в адміністративній справі ініціюється шляхом звернення фізичної чи юридичної особи до адміністративного суду за захистом прав, свобод чи законних інтересів. Виходячи з принципу диспозитивності, адміністративний суд позбавлений права ініціювати процес.

Важливим є питання і назви процесуального документа, з яким звертатимуться до адміністративного суду з проханням вирішити публічно-правовий спір – скарга, заява чи позов [27, с. 83–84]. Так, позов характерний для адміністративного судочинства як спосіб захистити своє право через суд, заява є різновидом процесуального документу в межах адміністративної справи чи способом реалізації права на адміністративне оскарження до органу державної влади, а скаргу можливо розглядати як наслідок звернення у процесі оскарження рішення суду (апеляційна скарга) чи безпосередньо скарга у розумінні адміністративного оскарження до вищестоящего чи контролюючого органу.

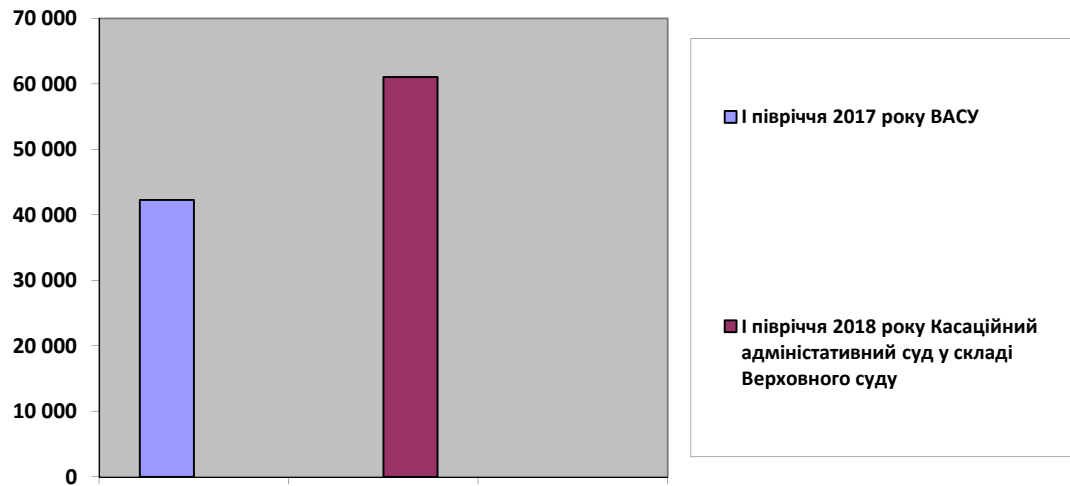
Таким чином, можемо зробити висновок, що однією із сутнісних характеристик публічно-правового спору є активні дії індивіду у процесі захисту прав, свобод та інтересів.

Публічно-правовий спір може виникати із конституційних, адміністративних, фінансових та інших правовідносин, зміст яких становить, з одного боку обов'язок органу публічної адміністрації вчинити певний акт на користь особи, а з іншого боку – право особи вимагати виконання цього обов'язку від органу публічної адміністрації як від носія владних повноважень. Фактична наявність таких правовідносин не має значення для констатації наявності спору. Крім того, особа має бути переконана у тому, що правовідносини перебувають у стані порушення норми [27, с. 21–22].

Проведений нами аналіз судової статистики свідчить, що в Україні існує тенденція про збільшення надходження до місцевих адміністративних судів справ та матеріалів (позовні заяви, звернення органів державної фіскальної служби, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви, подання, клопотання, подані у порядку виконання судових рішень, інші заяви, подання, клопотання, судові доручення, адміністративні справи після скасування судового рішення судом апеляційної чи касаційної інстанції, передані з інших судів). Відповідно до Загальних показників здійснення адміністративного судочинства, у I півріччі 2017 року (109 513 справ та матеріалів) справ та матеріалів надійшло на 18 020 більше у порівнянні із 2016 роком (91 493 справ та матеріалів). Також нами вказується, що у ВАСУ у I півріччі 2017 року перебувало 45 294 справ та матеріалів [64], а у Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду за I півріччя 2018 року – 61 041 справ та матеріалів [65], що на 15 747 більше (див.: малюнок 1).

Викладене дозволяє зробити висновок про збільшення кола спірних правовідносин, що переростають у публічно-правовий спір та підлягають вирішенню у порядку адміністративного судочинства.

Якщо звернутись до поняття публічно-правового спору, то його можна розглядати з таких позицій: наукової, законодавчої та з використанням матеріалів судової практики.



Малюнок 1

Дослідження публічно-правового спору доцільно розпочати із аналізу наукових течій у трактуванні вказаної дефініції різними вченими-адміністративістами. Адже, як справедливо зазначає О. Г. Мовчун, у питанні визначення публічно-правових спорів у юридичній науці відсутній єдиний підхід. Деякі з учених розглядають такий спір як відкрите протистояння, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку із порушенням, застосуванням або тлумаченням норм публічного права. Інші науковці пов'язують публічно-правовий спір з відносинами у сфері публічного управління. Також має місце бачення, що в деяких випадках предметом публічно-правового спору можуть бути і порушені права чи законні інтереси публічних осіб, а також юридичних осіб [66].

Теоретичні засади дослідження публічно-правового спору були закладені працями таких вчених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, К. О. Гарагата, О. А. Ведепянін, В. В. Квак, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, Л. І. Летнянчин, А. Ю. Осадчий, Ю. С. Педько, А. О. Селіванов, О. В. Скочиляс-Павлів, Г. Ю. Ткач, Н. Є. Хлібороб, Р. В. Щавінський та ін.

Так, О. В. Скочиляс-Павлів зазначає, що під публічно-правовим спором слід розуміти передану для вирішення адміністративним судом суперечку, яка виникає у сфері публічно-правових відносин, однією зі сторін якої є суб'єкт владних повноважень, який здійснює владні управлінські функції в цих відносинах [48].

Схожої думки притримується В. В. Квак, який пропонує визначати публічно-правовий спір як спір із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша – має публічно-владні повноваження і є носієм правового обов'язку або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями [40].

У монографії «Адміністративне судочинство України» (О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов) вказується, що спір є публічно-правовим і підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства у випадку, коли він виникає з публічно-правових відносин за участю суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним владних управлінських функцій щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору [67, с. 402].

З огляду на вказані визначення можна зробити висновок, що вченими зосереджується увага на сфері виникнення спору – публічно-правових відносинах та обов'язковому його учаснику – суб'єкті владних повноважень, що є ключовими у понятті публічно-правового спору.

Наступний науковий напрям у з'ясуванні поняття публічно-правового спору представлений позицією Ю. С. Педька, В. В. Кравченко, О. Я. Янчук, О. Ф. Демського та ін. Зокрема, Ю. С. Педько вказав, що публічно-правовий спір – це протиріччя між суб'єктами публічно-правових відносин, що виникає з приводу їх прав і обов'язків або визнання правомірності нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень. Так, публічно-правові спори пов'язані з тим, що рішеннями, діями чи бездіяльністю порушені чи можливо порушені суб'єктивні права й обов'язки приватних осіб, або з тим, що на них незаконно покладений який-небудь юридичний обов'язок, або вони незаконно притягнуті до будь-якої юридичної відповідальності [68, с. 531].

В. В. Кравченко, О. Я. Янчук, О. Ф. Демський дещо розширюють запропоноване Ю. С. Педько визначення публічно-правового спору, включаючи до його поняття існування суперечності між суб'єктами публічно-правових відносин не лише з приводу рішень, але й з приводу дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [69].

Таким чином, означені автори переконані, що публічно-правовий спір має місце тоді, коли існує суперечність між приватними особами та суб'єктами владних повноважень з приводу їх прав та обов'язків або визнання правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

На нашу думку, першою та другою групою науковців здійснено ґрунтовні дослідження поняття публічно-правового спору, проте запропоновані ними визначення є неповними, оскільки як протиріччя між сторонами адміністративного процесу, так і сфера виникнення публічно-правового спору – публічно-правові відносини, є невід'ємними частинами поняття публічно-правового спору.

Деякі дослідники визначають поняття публічно-правового спору через його ознаки. Так, С. В. Ківалов зауважує, що для розмежування публічно-правових та приватно-правових спорів можна користуватися системою, яка складається із декількох критеріїв: а) наявність суб'єкта владних повноважень як сторони правовідносин, з яких виникає спір; б) публічно-управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень у наведених відносинах, яка є предметом спору; в) наявність «публічного інтересу» територіальної громади або держави і вирішення спору [41].

Схожі висновки зроблено К. О. Тимошенко, яка аналізує дві основні ознаки (критерії) публічно-правового спору, закріплені КАС України – характер спору та суб'єктний склад, та зауважує, що при відмежуванні публічно-правового спору від приватно-правового визначальним є предметний критерій – публічно-правовий характер спору. Відтак, публічно-правовим є спір, який виник із публічно-правових відносин. Суб'єктний критерій (участь у спорі суб'єкта владних повноважень) є допоміжним при кваліфікації спору як публічно-правового. А така ознака, як здійснення названим суб'єктом владних управлінських функцій притаманна далеко не всім публічно-правовим спорам. У зв'язку з цим автором висловлено пропозиції щодо вдосконалення поняття суб'єкта владних повноважень [47, с. 9–10; 70].

Беззаперечно, варті уваги і погляди вченого-адміністративіста Ю. О. Тихомирова, який розглядав публічно-правовий спір як етап в процесі розвитку юридичної колізії. Це встановлена законом процедура розгляду уповноваженими органами вимог суб'єктів права з приводу їхніх інтересів, актів і

дій публічного (громадського) характеру. В такому визначенні міститься кілька взаємопов'язаних елементів, за допомогою яких можна встановити ознаки публічно-правових спорів і їх предмет. Це відносини, по-перше, з приводу здійснення публічної влади в широкому сенсі, тобто діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також функціонування інститутів прямої демократії. По-друге, відносини, пов'язані з участю громадян в управлінні державними і громадськими справами. По-третє, відносини з приводу забезпечення та захисту публічних інтересів, включаючи «переростання» приватних інтересів в суспільні [71].

На нашу думку, вказане твердження має дискусійний характер, оскільки визнавати публічно-правовий спір процедурою недоречно, так як спір – це суперечка, протиріччя з приводу чогось, тоді як процедура – встановлений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження. Потребує розширення і предмет протиріччя, що становить не лише протиріччя щодо інтересів, актів і дій публічного (громадського) характеру, але й прав і свобод осіб, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Варто також зауважити, що саме приватні особи (фізичні та юридичні особи) – невіддільні суб'єкти, а не усі суб'єкти права є, переважно, стороною звернення.

Вирішення публічно-правового спору по суті можливе не тільки у судовому порядку, тому, наприклад, Н. Б. Писаренко вказує, що адміністративно-правовий спір можна визначити як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з другого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник [72, с. 24].

За А. В. Хворостянкіною, до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна зробити висновок, що в даному випадку наголос зроблено на розумінні терміна «justitia» як «справедливості». Іншими словами, справедливість

при вирішенні спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян в сфері адміністративної діяльності [73].

На нашу думку, враховуючи викладені вище аргументи, у визначення публічно-правового спору доцільно включати тільки судове оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень.

Важливим є також розмежування понять публічно-правового спору та адміністративно-правового спору. Зокрема, В. В. Квак адміністративно-правовим спором у вузькому розумінні вважає спір, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності [40, с. 127]. На нашу думку, запропоноване В. В. Квак визначення адміністративно-правового спору видається доволі дискусійним, оскільки швидше мова йде про правовідносини, що становлять предмет адміністративного права, а не про поняття адміністративно-правового спору. Тим паче, що предмет адміністративного права і адміністративно-правовий спір – поняття не тотожні.

За В. В. Волковою, адміністративно-правовим визначається спір, що виникає з правовідносин, врегульованих нормами адміністративного права та виникає у ситуації, коли особа чи товариство оскаржують нормативний акт, дії (бездіяльність) чи рішення органу державної влади [74, с. 37].

Вважаємо, що вказане визначення потребує уточнення, насамперед, з позиції суб'єкта звернення, яким мають бути фізичні та юридичні особи, адже поняття «особа» може вживатися як до фізичних, так і юридичних осіб, тоді як «товариство» загалом є організаційно-правовою формою юридичних осіб. Потребує уточнення також і предмет оскарження, яким можуть бути не лише дії чи бездіяльність

суб'єктів владних повноважень, а й рішення органу державної влади у вигляді як нормативного, так і індивідуального акту. У зв'язку з викладеними нами аргументами пропонується застосовувати термін «правові акти», який об'єднує у собі нормативні та індивідуальні акти, як складову предмету оскарження в судах адміністративної юрисдикції. Крім того, суб'єкти, між якими виникає публічно-правовий спір, мають бути наділені адміністративно-процесуальною правоздатністю, оскільки недієздатна особа наділена саме правоздатністю, а її права реалізує інша особа в порядку, визначеному законодавством. Вказані висновки були зроблені у Рішенні КСУ від 11 жовтня 2018 р. № 8-р/2018 [75].

Щодо розмежування публічно-правових та адміністративно-правових спорів, то, на нашу думку, дані поняття не є синонімічними, публічно-правові спори охоплюють адміністративно-правові, а основою їх розмежування є ряд ознак, що притаманні кожному з них. По-перше, поняття «суб'єкт владних повноважень», що притаманний публічно-правовому спору, є ширшим за поняття «орган державної влади». По-друге, публічно-правові відносини охоплюють всі відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією суб'єктом владних повноважень своїх владних (публічних) управлінських функцій.

Частим є співставлення, а інколи й ототожнення понять «публічно-правовий спір» та «адміністративна справа» (п. 1 ст. 4 КАС України). З цього приводу А. Ю. Осадчий у своєму дослідженні вказав, що поняття адміністративної справи охоплює як передану на розгляд адміністративного суду сукупність фактичних обставин (юридичних фактів), що характеризують публічно-правовий спір, який належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства, так і фактичні обставини, що пов'язані із застосуванням (скасуванням) адміністративним судом примусових заходів у безспірному порядку [42].

На наш погляд, адміністративна справа у контексті КАС України є поняттям, що охоплюється публічно-правовим спором, та становить форму реалізації права особи у зверненні до суду. Проте, при тлумаченні поняття виникає декілька варіантів. Зокрема, адміністративну справу можна розглядати як публічно-правовий

спір, переданий для вирішення до адміністративного суду, або паперову справу, оформлену у вигляді матеріалів адміністративної справи.

Якщо звернутись до законодавства, то згідно змін до КАС України, що передбачено Законом від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII, у ст. 4 зазначається, що «публічно-правовий спір» – це спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [60]. Вказані зміни, на нашу думку, є кроком вперед у розвитку загальної теорії адміністративного процесу в цілому, активізують наукові дискусії. Проте, чи є вдалою вказана модель, покаже лише практика розгляду справ адміністративними судами.

У новій редакції КАС України, що набула чинності 15 грудня 2017 р., перелік справ адміністративної юрисдикції значно розширено, та відповідно до ст. 19 поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;

6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю;

12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [76].

Вказані положення КАС України з приводу адміністративної юрисдикції визначають суб'єктний склад, предмет, підстави, категорії спорів, що безпосередньо впливає на визначення поняття публічно-правового спору із використанням не

тільки досягнень адміністративно-процесуальної науки, а й з урахуванням спеціального законодавства в цій сфері.

Основним завданням адміністративної судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Тому незрозумілою є позиція законодавця, який передбачив, що позивачем може бути суб'єкт владних повноважень, не узгодив ст. 2 КАС України зі змістом п. 2 ч. 1 ст. 4 та ст. 19 КАС України в частині можливості звернення органу публічної влади із позовом до приватної особи.

Вважаємо, що особливостями механізму публічно-правового регулювання якраз і обумовлюється специфіка правових спорів у цій сфері. Адже основним критерієм, який використовується у судовій практиці для відмежування публічно-правових спорів від спорів у сфері приватного права (таких, що виникають із господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин тощо) є характер спірних правовідносин, прав, свобод та інтересів [42].

Як свідчить досвід запровадження адміністративної юстиції в Німеччині, при вирішенні питання, публічно-правовий це чи приватно-правовий спір, необхідно виходити з природи правовідносин. Публічно-правовим спір є тоді, коли позовна вимога (наприклад, надання дозволу чи скасування заборони) пов'язана із положеннями публічного права. У той час як до приватного права належать законодавчі норми, які ґрунтуються на принципі рівності прав, до публічного права належать законодавчі норми, які визначають привілейоване право держави чи іншого представника державної влади. Тут держава здебільшого виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у договорі, а як носій суверенної влади, який може наказувати або забороняти громадянину чи підприємству певну поведінку, надавати дозвіл на певну діяльність чи, навпаки, скасовує раніше наданий дозвіл [77].

Напрацьована роками судова практика вищих судових інстанцій України слугує для місцевих та апеляційних судів зразком при визначенні адміністративної юрисдикції. Верховним Судом України висловлено думку, що характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини, тобто передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються

у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних з реалізацією публічної влади. Публічно-правовим вважається також спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо. Отже, визначальною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування [78].

І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда притримуються позиції, згідно якої елементами адміністративного позову можна визнати підставу, предмет і зміст позову. Предмет позову складатимуть матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду, до відповідача (наприклад, вимоги вчинити певну дію на користь позивача). Зміст позову – це адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача (наприклад, прохання до суду зобов'язати відповідача до вчинення певної дії). Практичне значення матимуть тільки підстава і предмет адміністративного позову, оскільки вони допоможуть визначити тотожність позову. Повторне подання позову між тими самими сторонами, з тих самих підстав і з того самого предмету, якщо він уже розглядався судом, згідно з правилами судового процесу не допускається. В адміністративному судочинстві важливо передбачити, щоб від фізичної чи юридичної особи, яка не є суб'єктом владних повноважень, не вимагалось обов'язково зазначати у позовній заяві правову підставу її вимог, тобто конкретну норму права. Достатньо було б зазначити, яке суб'єктивне право чи інтерес особа вважає порушеним [27, с. 86].

З цього приводу Н. Є. Хлібороб справедливо зазначає, що елементи публічно-правового спору не тотожні елементам адміністративного позову, хоч і великою мірою визначають його зміст [46, с. 11]. У свою чергу К. О. Тимошенко

вказує, що елементами змісту публічно-правового спору є сторони, предмет та підстави [47, с. 17].

Сучасний етап розвитку України характеризується динамізмом реформ, у тому числі і судової системи. Активна правотворчість органів держави призводить до виникнення нових правовідносин між фізичними і юридичними особами та суб'єктами публічної адміністрації, нових категорій адміністративних справ. Наприклад, для 2015 року характерною була поява та розв'язання спорів з приводу застосування законів України «Про очищення влади», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [79, с. 56]. Відтак, правильне визначення змісту і предмету публічно-правового спору дає змогу уникнути проблем у визначенні судової юрисдикції та сприятиме якнайшвидшому відновленню порушеного права позивача адміністративними судами.

Вивчення предмету публічно-правового спору обумовлено тим, що предмет є необхідним та обов'язковим елементом. «*Ignoratisterminisartis, ignoraturetars*», що в перекладі означає «якщо термінологія даного предмета невідома, невідомий і сам цей предмет».

На думку Н. Є. Хлібороб, Л. І. Летнянчина, предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів [80; 81, с. 284].

О. В. Хахалєва визначає предмет спору як публічні права і обов'язки учасників спірних адміністративно-правових відносин і законність адміністративних актів, певна правова процедура вирішення спорів. Види адміністративно-правових спорів залежать від предмету спору: спори про об'єктивне право (про законність адміністративного акту) і суперечки про суб'єктивні права (наприклад, суперечка про законність адміністративно-правових дій) [82, с. 66].

О. А. Ведепянін переконаний, що предмет публічно-правового спору (щодо сфери господарської діяльності) можливо охарактеризувати як законність правових актів. У переважній більшості випадків це акти індивідуальної дії, але інколи – нормативні акти. Такі елементи публічно-правового спору, як зміст, відображає саме «спірний» характер публічно-правового спору, його сутність; «сторони» та

«предмет» характеризують скоріше основні юридичні складові такого спору, що дають підстави називати його саме правовим і публічним. Тому, як уявляється, з усіх вище перелічених елементів саме зміст має центральне значення [83, с. 116–117].

М. І. Смокович трактує предмет спору як об'єкт матеріальних правовідносин, з приводу якого і виник юридичний конфлікт. Такими об'єктами можуть бути дії, речі чи нематеріальні об'єкти. Так, адміністративне судочинство призначене для розгляду спорів з приводу управлінських рішень, дій чи бездіяльності [84, с. 42].

Так як предмет публічно-правового спору відіграє важливу роль у процесі розгляду справ адміністративними судами та, як наслідок, відновленні порушеного права, свобод чи інтересів позивача, ВАСУ зроблено роз'яснення з приводу проблем визначення юрисдикції. Відповідно до постанови Пленуму ВАСУ від 20 травня 2013 р. № 8, для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне. Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії [85].

Правильне визначення предмету публічно-правового спору дозволяє уникнути неправильного визначення юрисдикції суду при розгляді справи. Адже вказаний у ст. 19 КАС України перелік спорів, що відносяться до юрисдикції адміністративного суду, не є вичерпним. А частиною 1 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. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч. 4 ст. 55 Конституції України) [32; 86].

Згідно із частинами 1, 2, 6 ст. 5 КАС України, що набула чинності 15 грудня 2017 р., 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 законні інтереси, і просити про їх захист. Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Відмова від права на звернення до суду є недійсною [76].

Дослідження предмету публічно-правового спору у розрізі КАС України дає підстави для висновку про те, що юрисдикція адміністративних судів обмежується ст. 19 КАС України. Проте Конституція України прямо встановлює, що у суді можуть бути оскаржені всі суспільні відносини. За такого підходу оскарження правовідносин, що перебувають на межі юрисдикцій, залишається не врегульованим. До прикладу, підлягає нормативному врегулюванню оскарження відповіді на звернення чи неналежний розгляд звернення. Адже відповіді на звернення у формі листів не порушують, не створюють прав чи обов'язків для заявників, проте можуть бути оскаржені у судовому порядку.

У зв'язку із цим, національні суди використовують практику ЄСПЛ. Наприклад у своєму рішенні від 21 грудня 2017 р. у справі № 823/1924/17 Черкаський окружний адміністративний суд зазначає, що ЄСПЛ неодноразово підкреслював особливу важливість принципу «належного урядування»: у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (рішення у справах «Megadat.com S.r.l. проти Молдови», «Москаль проти Польщі»); на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок (рішення у справах «Лелас проти Хорватії», «Тошкуце та інші проти Румунії») і сприятимуть юридичній визначеності

у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (рішення у справах «Онер'їлдіз проти Туреччини», «Беєлер проти Італії») [87].

Зміст відіграє важливе значення для розмежування спорів адміністративної та цивільної юрисдикції. Так, спір між громадянином з приводу спадщини має цивільно-правовий характер, а спір між органом виконавчої влади і громадянином у зв'язку із відмовою в реєстрації його як підприємця має публічно-правовий зміст, якщо точніше, то адміністративно-правовий зміст [88, с. 196].

Публічно-правова діяльність не може існувати до того, як будуть установлені й реалізовані правові норми, що її передбачають. Зміст публічно-правової діяльності винятково такий, яким його визначають норми тієї чи іншої публічної галузі права. Юридичні принципи, будучи закріпленими в таких нормах, виступають передумовою публічної правової діяльності, а не навпаки [89, с. 59]. У цьому полягає вся сутність публічно-правових відносин, вони чітко встановлені на нормативному рівні. Тому виникнення публічно-правового спору є наслідком порушення прав, свобод чи інтересів особи рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Для визначення публічно-правових відносин серед широкого спектру правовідносин необхідно звертатися до їх змісту. Основними ознаками змісту публічно-правових відносин є: обов'язкова участь у таких правовідносинах суб'єкта із публічно-владними повноваженнями; підпорядкування одного учасника правовідносин іншому суб'єкту владних повноважень; імперативність у правовідносинах; домінування публічного інтересу у реалізації таких правовідносин [90, с. 54, 82]. У цьому контексті нами звертається увага, що зміст публічно-правового спору та адміністративного позову не є тотожними поняттями, але в межах досліджень адміністративної юстиції є подібними. Оскільки публічно-правовий спір є ширшим поняттям, ніж адміністративний позов, тому і їх зміст також буде відрізнятися.

Дослідження теоретичних надбань та нормативно-правових актів дають підстави для висновку, що основною рисою публічно-правового спору є його природа, що впливає із реалізації уповноваженими суб'єктами державно-владних

повноважень [91, с. 131]. Пропонується визначити *публічно-правовим спір*, що виникає між суб'єктами, що мають адміністративно-процесуальну правоздатність, одним із яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, та предметом якого є судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності останнього при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій.

У свою чергу, нами звертається увага, що зміст є відображенням спірного характеру публічно-правового спору, його сутністю та становить сукупність елементів публічно-правового спору (сторони, предмет та підстави), виступає основою для розмежування спорів адміністративної юрисдикції. Предмет публічно-правового спору пропонується розуміти як елемент змісту публічно-правового спору у вигляді рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які суперечать нормам чинного законодавства, порушують права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб [92, с. 180].

Насамкінець зазначимо, що у контексті нашого дисертаційного дослідження предметом публічно-правового спору є правові акти суб'єктів владних повноважень.

Якщо звернутись до наукових джерел, то, виходячи із загальних надбань теорії держави і права, зокрема, О. Ф. Скакун визначає правовий акт як акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа) [93, с. 311].

У свою чергу О. Г. Дергільова класифікує за юридичною субординацією (нормативністю) правові акти на: нормативні, що регулюють певну сферу суспільних відносин і є загальнообов'язковими; індивідуальні (ненормативні), що породжують права і обов'язки лише у конкретних суб'єктів, яким вони адресовані, у конкретному випадку; інтерпретаційні (акти тлумачення норм права) [94, с. 4].

Академічний курс з адміністративного права містить визначення, що правовий акт управління – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів

виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків. За критерієм юридичної природи розрізняють *нормативні, індивідуальні і змішані акти управління* [95, с. 280–281].

Т. О. Коломєць трактує акти державного управління як владні, прийняті згідно з вимогами законів, приписи органів виконавчої влади з питань компетенції усіх органів (посадових осіб), що породжують юридичні наслідки. Акти державного управління є засобом практичної реалізації завдань виконавчої влади. За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на: *нормативні, індивідуальні та змішані* [96, с. 112].

Подібну позицію відстоює і Ю. П. Битяк, який пропонує класифікувати акти державного управління за юридичними властивостями на *нормативні, індивідуальні та змішані*. Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права, індивідуальні акти вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права [97, с. 142–143].

В. В. Серєда, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль теж підкреслюють, що для сфери виконавчої і розпорядчої діяльності найбільш типовими є правові акти органів виконавчої влади (посадових осіб), які мають нормативний або індивідуальний характер (наприклад, наказ про зарахування на посаду тощо) [98, с. 32, 136].

Під рішеннями суб'єкта владних повноважень, які є складовою предмета публічно-правового спору, потрібно розуміти нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії [46, с. 15].

Отже, на сьогодні у наукових джерелах сформувалось переважно єдине розуміння правових актів, які за юридичними властивостями поділяють на *нормативні, індивідуальні та змішані*. На нашу думку, при визначенні правових актів як предмету публічно-правового спору варто враховувати і положення КАС України. Так, у ст. 4 КАС України законодавець розкриває значення термінів «нормативно-правового акту» та «індивідуального акту». А підпунктом 1 ч. 1 ст. 19 КАС України передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема у спорах фізичних чи

юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів) [76].

З урахуванням аналізу теоретичних надбань та положень законодавства, зважаючи на предмет нашого дисертаційного дослідження, правовими актами суб'єктів владних повноважень, що складають предмет публічно-правового спору, можуть бути виключно нормативно-правові акти та індивідуальні акти, які суперечать нормам чинного законодавства, порушують права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб і будуть детально нами розглянуті у розділі 2 цього дисертаційного дослідження.

1.3 Суб'єкт владних повноважень як сторона публічно-правового спору

На сучасному етапі становлення України важливого значення набуває питання судового захисту осіб, права, свободи та інтереси яких порушено рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень є обов'язковою стороною публічно-правового спору, що розглядається в судах адміністративної юрисдикції. Його правовий статус в адміністративному процесі – в межах більш загальної проблематики – був предметом наукових досліджень таких вчених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, О. В. Анпіголов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, О. П. Рябченко, Ю. Н. Хаманева та ін. [99, с. 121].

В цьому підрозділі ми розглянемо визначення суб'єкта владних повноважень, що пропонується КАС України, класифікацію вказаних суб'єктів, їх ознаки. Проаналізуємо наукове бачення вказаної проблематики, звернемося до практики судових інстанцій.

Важливим є дослідження суб'єкта владних повноважень, як сторони публічно-правового спору, оскільки перед фізичними та юридичними особами він має перевагу ще до початку розгляду справи. По-перше, суб'єкт владних повноважень, якщо брати державний орган, має у своєму розпорядженні штат працівників, у тому

числі юридичний відділ. По-друге, більшість доказової бази знаходиться саме у суб'єкта владних повноважень. По-третє, між державними органами є взаємодія, що полягає, наприклад, у наданні відповідей на запити. Слід також зазначити, що органи державної влади мають доступи до всіх державних реєстрів. Всі вказані чинники ставлять в нерівне положення приватних осіб, тому важливим є закріплене КАС України положення щодо покладення обов'язку доказування на відповідача, суб'єкта владних повноважень.

Невід'ємною ознакою держави є суб'єкти владних повноважень, які відділені від народу і виконують свої функції на професійній основі. З погляду теорії суспільного договору громадяни обирають собі суб'єктів владних повноважень, які мають їм служити. На практиці ситуація є більш складною: громадяни обирають представницькі органи влади, а ті призначають виконавчі. При цьому всі вони схильні забувати про свою основну місію служити народу і на практиці часто задовольняють забаганки один одного та близького оточення (родичів). Це вічна проблема – публічна влада схильна до корупції та інших зловживань [100, с. 6].

Позитивним моментом розвитку адміністративного законодавства є визначення поняття «суб'єкта владних повноважень» у межах саме КАС України, оскільки при розгляді адміністративних справ суд повинен встановити, чи підпадає спір під юрисдикцію адміністративного суду та чи підсудний спір адміністративному суду. Проте слід визнати, що питання юрисдикції та підсудності у КАС України визначено неоднозначно, оскільки параграфи 1 та 2 Глави 2 КАС України регулюють питання юрисдикції, а параграф 3 Глави 2 – ототожнює поняття юрисдикції та підсудності [76]. На нашу думку, вказані параграфи потребують уточнення, так як законодавцем не враховано законодавчі та наукові надбання у контексті визначення цих понять. Більш детально вказану проблематику нами розглянуто у підрозділі 2.3 цього дисертаційного дослідження.

Відповідно до положень чинної редакції КАС України, суб'єктом владних повноважень визначається орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-

владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [76].

Аналіз даної статті дає підстави для висновку про те, що законодавець визначає види суб'єктів владних повноважень, не даючи чіткого визначення вказаної дефініції, що дало б можливість пояснити поняття.

У статті 4 КАС України, що діяв до 15 грудня 2017 р., суб'єкт владних повноважень визначався як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [39].

Як бачимо, у чинній редакції КАС України законодавець вдався до заміни словосполучення «владних управлінських функцій» на «публічно-владні управлінські функції», а також розширив визначення, додавши вказівку на підстави набуття статусу суб'єкта владних повноважень – при «наданні адміністративних послуг». Нами позитивно сприймаються зміни в цій частині, оскільки, наприклад, орган державної влади може здійснювати владні управлінські функції, відповідно до своїх повноважень, проте вони будуть стосуватися приватно-правових відносин.

Серед вчених-адміністративістів немає єдиної точки зору з приводу визначення поняття суб'єкта владних повноважень, доцільності використання вказаної дефініції у КАС України чи можливої заміни іншим визначенням. Використовуючи дедуктивний метод наукового пізнання, надбання науки адміністративного права, трактування суб'єкта права з позицій теорії держави і права як фізичної або юридичної особи, поведінка якої регулюється нормами права за наявності у неї ознак правоздатності та дієздатності [101, с. 92], спробуємо сформулювати власне бачення означеної категорії.

Зокрема, О. В. Скочиляс-Павлів досліджується поняття «суб'єкта владних повноважень» у межах КАС України та звертається увага саме на види можливих суб'єктів, що і перелічено в КАС України. Проте, авторка робить акцент на розмежуванні та необхідності законодавчого визначення понять службова та

посадова особа, задля уникнення неоднозначності та різного тлумачення дефініцій [102, с. 19–23].

На нашу думку, неможливо повно, всебічно окреслити аналізоване поняття через види суб'єктів, оскільки законодавець використовує категорію «інші суб'єкти», а отже, їх перелік не є вичерпним.

Інший підхід у визначенні поняття застосовано Ю. М. Ільницькою, що розділила поняття на окремі частини «суб'єкт», «влада» та «повноваження». Як зазначає науковець, суб'єкт – це особа, учасник суспільних відносин, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків; особа, що реально здатна володіти суб'єктивними правами та обов'язками, набула властивості суб'єкта права відповідно до правових норм. Влада є істотним компонентом соціального управління на всіх ступенях суспільної організації й забезпечує процеси та контроль систем відтворення суспільства, виховання, поведінки, діяльності в різних сферах, способів життя індивідів, соціальних спільнот, суспільства. Можна констатувати, що сутність влади – це підкорення одного суб'єкта іншому або одних суб'єктів іншим суб'єктам. Універсальний і всезагальний організаційний принцип влади – командування.

Повноваження, вказує Ю. М. Ільницька, це система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому.

Відповідно до викладеного, нею пропонується визначати поняття «суб'єкт владних повноважень» (суб'єкт з владними повноваженнями) як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що здійснюють владні, управлінські функції на основі чинного законодавства, в рамках їх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав і інтересів людини і громадянина [103, с. 327–329].

На нашу думку, запропоноване Ю. М. Ільницькою визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» є більш ширшим за те, що пропонується КАС

України та є прийнятним для застосування саме в адміністративному процесі. Проте нами робиться акцент, що неможливо визначити дефініції через етимологію слів.

В. С. Шевченко досліджує аналізоване поняття через визначення характерних ознак цих суб'єктів та закономірностей їх функціонування. Суб'єкт обов'язково має бути наділений певним обсягом державно-владних (управлінських) повноважень. Ці повноваження реалізуються у зв'язку із: необхідністю сприяння здійсненню та захисту законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; практичним виконанням завдань та функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України. Така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь у яких бере значне коло суб'єктів права, відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. Державно-владні (управлінські) повноваження мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не у будь-яких суспільних відносинах, а лише у тих, які за своїм змістом є спірними. Суб'єкт владних повноважень характеризується належністю до конкретного державного або громадського інституту та певною внутрішньою організацією, тобто перебувають у внутрішніх та зовнішніх правовідносинах, здійснюючи відповідні повноваження [104, с. 327–329].

На нашу думку, запропоноване В. С. Шевченко визначення поняття, попри намагання, переважно зводиться до встановлення класифікації суб'єктів владних повноважень аналогічно із КАС України. Разом з тим, певні напрацювання автора щодо ознак суб'єкта владних повноважень доречно використати при окресленні дефініції.

На думку М. В. Джафарової, суб'єкт владних повноважень є органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою чи службовою особою (державним службовцем), іншим суб'єктом під час здійснення ним владно-розпорядчих повноважень на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, із метою практичного виконання завдань і функцій держави [105, с. 33]. Дане визначення, вважаємо, є дискусійним, оскільки, по-перше, не враховує останніх законодавчих змін; по-друге, служба в органах

місцевого самоврядування виходить за межі поняття «державної служби»: по-третє, залишається без відповіді питання про «інші суб'єкти».

На наш погляд, найбільш прийнятним є визначення «суб'єкта владних повноважень», запропоноване професором В. М. Бевзенком – це уповноважений державою суб'єкт (орган, підприємство, установа, організація, посадова чи службова особа), який на основі та у відповідності із чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо) [106, с. 14].

В межах Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо розпорядників інформації законодавцем визначено поняття «суб'єктів владних повноважень» як органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання. Також до розпорядників віднесено осіб, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків [107].

Як бачимо, в даному випадку законодавцем більш детально описано суб'єктів, яким делегуються повноваження. Тому вважаємо, що суд, використовуючи аналогію права, може застосувати означене положення і в межах адміністративної юстиції, оскільки КАС України не містить ні визначення, ні переліку суб'єктів із делегованими повноваженнями.

Згідно ст. 4 КАС України, позивач – це особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду. У свою чергу, відповідачем, навпаки, вказується суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом – й інші особи, до яких звернена вимога позивача [76].

Вказане положення підтверджується ст. 46 КАС України відповідно до якої позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом [76].

Такий підхід законодавця означає, що суб'єкт владних повноважень може виступати не лише відповідачем, але й позивачем, а з урахуванням глави 4 КАС України – і третьою особою. Очевидною є необхідність викласти визначення понять «позивач» і «відповідач» в адміністративній справі більш точно, повно та чітко – через особливості кожного, закріпивши бланкетну норму щодо можливості звернення суб'єкта владних повноважень в якості позивача лише у передбачених КАС України випадках.

Щоб бути стороною публічно-правового спору, переданого на вирішення до адміністративного суду, або ініціатором звернення відповідно до наданих повноважень, суб'єкт владних повноважень повинен мати адміністративну процесуальну правосуб'єктність. З цього приводу слушними є зауваження І. В. Топор, що конкретна фізична чи юридична особа набуває статусу суб'єкта владних повноважень лише за наявності певних юридичних і фактичних обставин. По-перше, відповідний суб'єкт має бути наділений певним обсягом владно-публічних (управлінських) повноважень, які він здійснює виключно способом та у формах, визначених чинним законодавством. По-друге, ці повноваження реалізуються у зв'язку з необхідністю практичного виконання завдань і функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів. По-третє, така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь в яких бере значне коло суб'єктів права, відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. По-четверте, владно-публічні повноваження мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не у будь-яких суспільних відносинах, а лише у тих, які за своїм змістом є спірними [108, с. 181–182].

Разом з тим, доцільно при розгляді питання щодо суб'єкта владних повноважень як сторони публічно-правового спору провести дослідження його як позивача, відповідача та можливості бути іншим учасником процесу.

Участь суб'єкта владних повноважень, як позивача в адміністративному судочинстві, характеризується такими особливостями: 1) набуттю суб'єктом владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності завжди передують правовідносини владно-публічного характеру, в яких ці суб'єкти здійснюють владно-публічні повноваження; 2) суб'єкти владних повноважень вступають або залучаються в адміністративне судочинство у зв'язку з виконаними ними владно-публічними завданнями та функціями, які закріплені чинним законодавством; 3) здійснення суб'єктами владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача є способом виконання цими суб'єктами покладених на них чинним законодавством завдань та функцій; 4) участь суб'єктів владних повноважень в процесі обумовлена не їх особистим бажанням чи волевиявленням, а виключно приписом чинного законодавства [108].

Отже, фактично участь суб'єкта владних повноважень у якості позивача – це імперативна норма закону, що надає повноваження останньому для звернення до суду задля виконання функцій держави. Проте, приватні особи, особливо ті, що не мають юридичної освіти та можливості скористатися послугами адвокатів, мають уявлення, що адміністративні суди, як визначено у ст. 2 КАС України, діють для справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [76].

Постає питання доцільності запровадження у КАС України інституту звернення суб'єкта владних повноважень як позивача, оскільки він вже наділений цілим рядом повноважень та можливостями реалізації державної політики у адміністративному порядку без судового звернення.

Прикладом категорії справ за зверненням суб'єкта владних повноважень є «стягнення податкового боргу» – категорія 8.2.3, що відповідно до Класифікатора

категорій адміністративних справ, затвердженого рішенням Ради суддів адміністративних судів «Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування» від 31 жовтня 2013 р. № 114 [109]. Згідно даної категорії, органи доходів і зборів звертаються до адміністративного суду про стягнення податкового боргу. Відповідно до статистичних показників про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства до Черкаського окружного адміністративного суду надійшло за 2016 рік – 281 справа, із загальної кількості 1619 справ, що надійшло за звітний період [110]; за 2017 рік – 239 справ, із загальної кількості 1888 справ, що надійшло за звітний період [111].

Отже, адміністративні суди розглядають значне коло справ, де позивачем є суб'єкт владних повноважень. На основі вищезазначених статистичних показників, що вказано лише в межах однієї категорії, нами робиться висновок, що держава таким чином реалізує свою контрольну та примусову функції.

Набуваючи процесуального статусу відповідача, суб'єкт владних повноважень характеризується певними особливостями як сторона у справі адміністративної юрисдикції, зокрема: 1) суб'єкт владних повноважень є реальною або потенційною стороною спірних матеріальних правовідносин публічного характеру, в межах яких він здійснював (або міг би здійснювати) владні управлінські функції стосовно позивача; 2) набуття адміністративного процесуального статусу відповідача та залучення його до справи відбувається у зв'язку з позовними вимогами, які висувуються до нього; 3) суб'єкт владних повноважень має власний інтерес (юридичну заінтересованість) щодо результатів розгляду справи адміністративної юрисдикції та вирішення публічно-правового спору; 4) передумовою виникнення адміністративного процесуального статусу відповідача є адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень, яка одночасно є його характерною ознакою, якою конкретизується його статус відповідача у справі адміністративної юрисдикції; 5) ухвалені рішення у адміністративній справі безпосередньо впливає на права, обов'язки й інтереси суб'єкта владних повноважень; 6) здатність суб'єктів владних повноважень приймати рішення,

вчиняти дії, допускати бездіяльність фактично є передумовою набуття цими органами процесуального статусу відповідача [112, с. 17–18].

Дискусійним залишається питання щодо статусу у судовому процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Так, ст. 53 КАС України передбачає, що у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування повинні надати адміністративному суду документи та інші докази, які підтверджують наявність визначених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб. Також, у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами [76].

З цього приводу зазначаємо, що Законом України «Про прокуратуру» у ст. 23 вказується, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист [113].

Таким чином, прокурору надається широке коло повноважень, що дають можливість звертатись до суду як в інтересах приватних осіб, так і в інтересах

держави. У свою чергу, прокурор підпадає під визначення «суб'єкта владних повноважень», закріплене КАС України, тому пропонується врегулювати більш чітко участь прокурора у судах адміністративної юрисдикції шляхом розширення змісту ст. 53 КАС України або положень статей 23–24 Закону України «Про прокуратуру» [99, с. 122–123].

Задля забезпечення рівності становища приватних осіб і суб'єктів владних повноважень у судовому процесі законодавець встановив положення, передбачені статтями 77, 78 КАС України. Відповідно до яких, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених ст. 78 цього Кодексу. В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [76].

Тобто, законодавцем передбачено принцип презумпції правомірності правової позиції приватних осіб, та зобов'язано суб'єкта владних повноважень доказувати свою правоту, заперечуючи проти задоволення позовних вимог.

Така правова презумпція активно використовується адміністративними судами України і має свої витoki із судової практики ЄСПЛ. Зокрема, у рішенні Черкаського окружного адміністративного суду від 21 грудня 2017 р. у справі № 823/1940/17 зазначено: «Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (рішення у справах «Беєлер проти Італії» «Онер'їлдіз проти Туреччини», «Megadat.com S.r.l. проти Молдови» «Москаль проти Польщі»). Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок (рішення у справах «Лелас проти Хорватії», «Тошкуце та інші проти Румунії») і сприятимуть юридичній визначеності у

цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (рішення у справах «Онер'їлдіз проти Туреччини», «Беєлер проти Італії»))» [114].

Відповідно до положень КАС України, суб'єктами владних повноважень може виступати велика кількість державних органів різних гілок влади, тому немає необхідності перелічити всі можливі суб'єкти, проте доречно виділити окремі з них та об'єднати їх у групи.

Перейдемо до класифікації суб'єктів владних повноважень.

1. Органи державної влади – з позиції теорії держави і права за способом створення вони поділяються на первинні та похідні. Первинні створюються шляхом прямого волевиявлення всього або більшості населення (Верховна Рада), або виникають внаслідок спадкування (монархія), а похідні – утворюються первинними органами та їм підзвітні. За обсягом владних повноважень державні органи класифікуються на вищі (їх влада розповсюджується на територію всієї держави) та місцеві (функціонують в адміністративно-територіальних одиницях, їхні повноваження розповсюджуються лише на ці регіони). За широтою компетенції виділяють органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції уповноважені вирішувати широке коло питань, яке охоплює всі функції держави (уряд), органи спеціальної компетенції виконують одну функцію (міністерство фінансів, міністерство юстиції). За принципом розподілу владних повноважень державні органи поділяють на законодавчі, виконавчі та судові. За способами створення – виборні, призначувані та ті, що успадковуються. За часом функціонування – постійні та тимчасові. За складом – одноособові (монарх або президент) та колегіальні (парламент, уряд) [115, с. 76].

У свою чергу, державний орган (орган державної влади) – запроваджене в структурі державного апарату в установленому порядку утворення, яке характеризується правовим статусом, цілями, завданнями, функціями, повноваженнями, структурними особливостями та спеціальною компетенцією [116, с. 37].

У цьому контексті, більш доцільно провести класифікацію органів держави на групи з точки зору поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Оскільки

органи виконавчої влади є поняттям, що не повністю охоплює всіх можливих суб'єктів владних повноважень. Адже до адміністративного суду можуть бути оскаржені діяння чи рішення, наприклад, ВРУ, Президента України, Національного банку України, судових органів та інші. Прикладом може бути рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 лютого 2018 р. у справі № 753/22154/16-а за позовом судді у відставці до Верховного Суду України, третя особа – Державна казначейська служба України, в якому позивач просить зобов'язати відповідача виплатити йому вихідну допомогу у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою, що складає 377 000,00 грн [117]. Хоча відповідачем у справі є орган, що відноситься до судової гілки влади, проте справа відноситься до категорії справ щодо звільнення з публічної служби, що може бути виключно предметом розгляду адміністративного суду.

Органи виконавчої влади України становлять найбільшу питому вагу можливих державних органів, що можуть виступати стороною публічно-правового спору у розумінні КАС України, тому слід окреслити їх систему.

В науці найбільш поширеною є наступна класифікація органів виконавчої влади. Система органів виконавчої влади складається з таких рівнів:

- Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади;
- центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні служби, державні інспекції, державні агентства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади [118, с. 17].

Вказана класифікація узгоджується із положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [119], Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [120] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [121].

Проте, на практиці часто виникають проблеми у визначенні органу державної влади як відповідача у справі, оскільки відповідач має бути наділений

правосуб'єктністю у розумінні КАС України. З огляду на адміністративну реформу, що запроваджена в Україні, багато територіальних органів центральних органів виконавчої влади не мають статусу окремої юридичної особи та не можуть окремо від центрального органу здійснювати представництво у суді [118, с. 17].

Так, в ухвалі Черкаського окружного адміністративного суду від 26 березня 2018 р. у справі № 823/1013/18 за позовом Департаменту архітектури та містобудування Черкаської міської ради до головного інспектора будівельного нагляду відділу нагляду за діяльністю уповноважених органів з питань архітектури та містобудування управління Державної архітектурно-будівельної інспекції у Черкаській області І. С. Ільченко, третя особа приватне підприємство «Майстер-3» про скасування рішення, судом зазначено, що: «Держархбудінспекція здійснює свої повноваження через територіальні органи – структурним підрозділом апарату та є належним відповідачем в даній справі, оскільки територіальні органи – структурні підрозділи апарату Держархбудінспекції та їх посадові особи не визначені як самостійні органи Державної архітектурно-будівельної інспекції України, що виключає можливість їхньої участі як сторони в адміністративному процесі». Тому суд залучає вказану особу у якості другого відповідача, що дасть правові підстави здійснення належного представництва у суді, дотримання принципу рівності учасників процесу [122].

2. Органи місцевого самоврядування.

Законом України «Про місцеве самоврядування» врегульовано поняття місцевого самоврядування, що становить гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [123]. У свою чергу, нормами Конституції України встановлено, що 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. Органами місцевого самоврядування, що

представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [32].

3. Будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення із частиною власної компетенції, фінансів, майна. Питання віднесення їх до суб'єктів владних повноважень має дискусійний характер у зв'язку із тим, що : по-перше – до їх компетенції відносять переважно майнові питання; по-друге – так як самі по собі вони не здійснюють публічно-владних управлінських функцій, окрім тих, що делегуються, пропонується віднести вказану групу суб'єктів до інших можливих суб'єктів владних повноважень.

4. Посадові чи службові особи.

При визначенні поняття посадової особи слід виходити з правозастосовної практики, яка зазначає, що головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій [124]. Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [123]. Службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою

підприємства, установи, організації, судом або законом. Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [125].

З цього приводу К. Ю. Пуданс-Шушлебіню висловлюється думка, що основними критеріями розмежування понять «посадова особа» та «службова особа» є характер владних повноважень зазначених осіб та характер правових зв'язків між особами, стосовно яких вчиняються службові юридично значимі дії. Однак, в сучасному правовому полі законодавець визначає зміст таких понять у різних аспектах, що створює значні проблеми і негативно позначається не лише при встановленні їх адміністративно-правового статусу, а й відповідно при розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів за участю таких суб'єктів владних повноважень, як посадові та службові особи [126, с. 263–264].

За Н. В. Янюк, посадовою особою визнається службовець, який з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у відносинах з фізичними та юридичними особами наділений організаційно-владними повноваженнями і правомочний вчиняти службові юридичні дії, у тому числі застосовувати заходи дисциплінарного впливу щодо осіб, які перебувають у службово-правових відносинах. Службовою особою є особа, яка постійно чи тимчасово обіймає посаду в органах державної влади, місцевого самоврядування, організаціях, незалежно від форм власності, і нормативно-правовими актами наділена спеціальними владними повноваженнями та правом вчиняти юридично-обов'язкові дії щодо осіб, які не перебувають з ним у службово-

правових відносинах, а у випадках, передбачених законодавством – має право застосовувати заходи адміністративного примусу [127, с. 183–184].

На сьогодні існує проблема у визначенні поняття посадової і службової особи в межах КАС України. З цього приводу нами робиться акцент, що ці поняття мають міститися у ст. 4 КАС України для зручності у застосуванні норми судом, учасниками адміністративних процесуальних відносин. Суспільні відносини у державі розвиваються швидкими темпами, тому виникає потреба у їхньому нормативному регулюванні, і законодавцем має бути враховано, що треба вносити відповідні зміни до нормативних актів.

5. Інші суб'єкти.

Питання визначення переліку чи поняття інших суб'єктів, що можуть виступати як відповідач у справах адміністративної юрисдикції, має дискусійний характер, оскільки КАС України не дає нам відповіді на це питання. Проте, сформована за роки існування адміністративних судів практика розгляду справ дає певну уяву про коло вказаних суб'єктів.

Верховним Судом України вказано, що необхідною та єдиною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, при цьому ці функції повинні здійснюватись суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір. У випадку, якщо суб'єкт (у тому числі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказаних владних управлінських функцій (щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору), то такий суб'єкт не знаходиться «при здійсненні управлінських функцій», та не має встановлених нормами КАС України необхідних ознак суб'єкта владних повноважень [128].

У свою чергу, КАС України визначає як суб'єкта владних повноважень також іншого суб'єкта при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [76].

Так, за О. М. Пасенюком, серед державних органів, що не відносяться до виконавчої гілки влади, переважна більшість бере участь в адміністративно-

правових відносинах не безпосередньо, а через апарат відповідного органу, це стосується законодавчої і судової гілки. Також існує низка специфічних органів, що здійснюють права і обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання, зокрема Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення, Рада національної безпеки і оборони України, Центральна виборча комісія та інші [1, с. 120–121], які законодавець власне і відносить до категорії «інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг». Перелік вказаних суб'єктів може бути досить різноманітним, проте виходячи із того, що головною ознакою є здійснення ними публічно-владних управлінських функцій, правильним є віднесення спорів до адміністративних.

Так, наприклад, університети, академії та інститути є юридичними особами приватного права, на перший погляд, проте якщо останні виступають як суб'єкт, що здійснював публічно-владні управлінські функції при реалізації повноважень щодо проходження публічної служби (наприклад Національна академія внутрішніх справ), то такий спір підлягає розгляду адміністративними судами у порядку, визначеному КАС України.

На основі дослідженого матеріалу, пропонуємо удосконалити визначення поняття «суб'єкт владних повноважень», надавши його авторське визначення – як органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави».

Окрема увага приділяється перевантаженості правової бази значною кількістю нормативних актів, що регулюють діяльність тих чи інших державних органів, у зв'язку з чим виникають проблеми щодо реалізації права на звернення та

відновлення порушеного права. Також нами акцентується увага на необхідності визначення понять службової та посадової особи, окреслення кола суб'єктів владних повноважень у контексті адміністративного судочинства. Додатково вказуємо, що зрозумілість у визначенні належного відповідача при поданні позовної заяви до адміністративного суду дає можливість якнайшвидше і повною мірою захистити права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб.

Висновки до Розділу 1

1. Становлення категорії публічно-правового спору як складової адміністративної юстиції було викликане розширенням функцій держави, потребою у контролі та обмеженні свавілля представників влади. У свою чергу, період середньовіччя, Княжої доби та польсько-литовської не має прямих згадок про існування публічно-правового спору, проте, не виключається, що такі спори відносились до кримінальної чи цивільної юрисдикції.

Пропонується поділяти генезу категорії публічно-правового спору на чотири періоди, що узгоджується із процесом розвитку адміністративної юстиції. Звертається увага, що перші три періоди стали основою для закладення підвалин категорії публічно-правового спору, проте державна політика того часу своїм пріоритетом мала тотальний контроль держави та заперечення існування порушень з боку державних органів.

Встановлено, що період незалежної України характеризується прийняттям ряду нормативно-правових актів для розбудови судової системи України та функціонування адміністративних судів, на які покладається розгляд публічно-правових спорів, та активізацією наукових пошуків вченими-адміністративістами. Набуття чинності у 2005 році КАС України дозволило закріпити на законодавчому рівні питання захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Проте, вступ у дію у 2017 році нової редакції КАС

України спричинило появу багатьох дискусійних питань як у юристів-практиків, так і у вчених-адміністративістів.

2. Доведено, що публічно-правовий спір, адміністративно-правовий спір та адміністративна справа не є тотожними поняттями на основі ряду ознак, що притаманні кожному з них.

Запропоновано авторське визначення поняття публічно-правового спору, визначено його зміст і предмет, що дасть змогу уникати проблем у визначенні судової юрисдикції, сприятиме якнайшвидшому відновленню порушених прав невіддільних суб'єктів адміністративними судами.

Встановлено, що зміст публічно-правового спору є його сутністю та становить сукупність відповідних елементів (сторони, предмет та підстави), виступає основою для розмежування спорів адміністративної судової юрисдикції. Предмет публічно-правового спору – елемент змісту публічно-правового спору у вигляді рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які суперечать нормам чинного законодавства, порушують права, свободи та інтереси невіддільних суб'єктів.

У контексті дисертаційного дослідження предметом публічно-правового спору є правові акти суб'єктів владних повноважень. На сьогодні у наукових джерелах переважає розуміння правових актів, які за юридичними властивостями поділяють на *нормативні, індивідуальні та змішані*. При визначенні правових актів як предмету публічно-правового спору варто враховувати і положення ст. 4 КАС України, де законодавець розкриває значення термінів «нормативно-правового акту» та «індивідуального акту», та п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України, за яким юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів).

З урахуванням аналізу теоретичних надбань та положень законодавства, зважаючи на предмет нашого дисертаційного дослідження, правовими актами суб'єктів владних повноважень, що складають предмет публічно-правового спору, можуть бути виключно нормативно-правові акти та індивідуальні акти, які

суперечать нормам чинного законодавства, порушують права, свободи та інтереси невідданих суб'єктів.

3. З'ясовано недоліки у визначенні поняття суб'єкта владних повноважень, передбаченого КАС України, зокрема, окреслення законодавцем дефініції через види суб'єктів. Досліджено класифікацію суб'єктів владних повноважень із виділенням груп, встановлених КАС України: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; посадові чи службові особи; інші суб'єкти. Встановлено, що головною ознакою всіх суб'єктів владних (публічних) повноважень є здійснення публічно-владних управлінських повноважень, що дає змогу визначити юрисдикцію конкретного спору до адміністративного. Запропоновано авторське визначення поняття «суб'єкт владних повноважень».

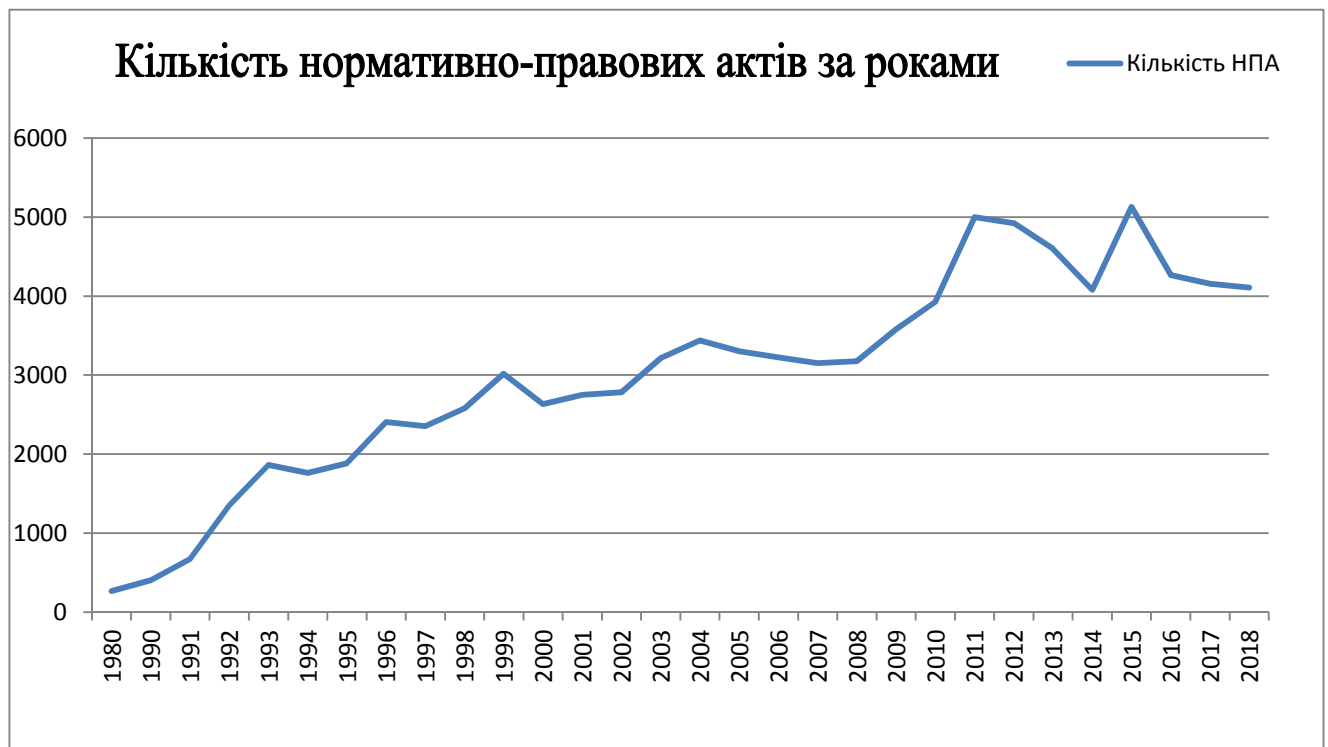
РОЗДІЛ 2

РОЗГЛЯД ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ З ПРИВОДУ ОСКАРЖЕННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

2.1 Нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору

Розширення сфери правового регулювання та збільшення обсягу правових актів різної юридичної природи є тенденцією сучасного правового розвитку України. Серед них особливе місце займають саме нормативно-правові акти, оскільки вони є основним джерелом права в Україні та в інших країнах романо-германської правової сім'ї.

Станом на грудень 2018 року в Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів зареєстровано понад 95 тис. нормативно-правових актів [129] і тенденція до збільшення їх кількості стає дедалі очевиднішою (див.: малюнок 2). Зі збільшенням загального масиву джерел права загострюється проблема якості нормативних правових актів, юридичної культури їх підготовки і прийняття, співвідношення актів між собою та їх ефективного застосування. Прийняття нормативно-правових актів з порушенням законодавства України створює реальну загрозу порушення прав та свобод великого кола фізичних та юридичних осіб, оскільки їх дія поширюється, як правило, на необмежене коло осіб протягом тривалого часу. Тому у ст. 55 Основного Закону України гарантується право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [32].



Малюнок 2

Дослідження особливостей нормативно-правового акту як предмету публічно-правового спору в адміністративному судочинстві доцільно розпочати з визначення джерел правового регулювання та дефініції терміну «нормативно-правовий акт». Ці питання мають не тільки теоретичне, але й практичне значення, оскільки Вищий адміністративний суд України неодноразово зазначав, що на практиці можуть виникати труднощі у визначенні того, чи є оскаржуваний акт нормативно-правовим актом чи актом індивідуальної дії [130]. Розмежування між собою актів нормативного і ненормативного характеру має принципове значення, оскільки правові механізми прийняття і набрання ними чинності є різними.

Аналіз статистичних показників розгляду ВСУ адміністративних справ (за класифікацією ВСУ) показує, що найчастіше предметом перегляду були рішення у справах зі спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії). У загальній кількості цих справ вирізняються 156 справ щодо оскарження рішень Державної фіскальної служби України, 11 справ – Державної фінансової інспекції України, 24 справи – Пенсійного фонду України, 3 справи –

Антимонопольного комітету України, 20 справ – органів місцевого самоврядування, 24 справи – інших органів державної влади, 1 справа – Кабінету Міністрів України. Із них у 111 справах, або 44 % загальної кількості розглянутих справ цієї категорії, судові рішення Вищого адміністративного суду України скасовано [131]. Наведені статистичні дані підтверджують існування проблем у сфері оскарження правових актів, що існує навіть на стадії касаційного оскарження.

Перш за все, слід відзначити, що в Україні відсутній законодавчий акт який би регулював порядок прийняття, опублікування і набрання сили нормативно-правовими актами, а існуюча правова база характеризується наявністю прогалин і протиріч.

Так, на теперішній час діють: Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [132]; Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [133]; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [134]; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» [135] та ін. Але жоден із зазначених документів не містить навіть визначення терміну «нормативно-правовий акт».

Не сформульована дефініція нормативного акту і в спеціальному антикорупційному законодавстві, яке визначає механізми запобігання і протидії корупції, серед яких важливе місце займає антикорупційна експертиза нормативно-правових актів. В першу чергу, мається на увазі Закон України «Про запобігання корупції» [136] та наказ Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» [137].

Верховна Рада України практично ніколи не знімала з порядку денного питання щодо необхідності прийняття спеціальних законів стосовно нормативно-правових актів. Лише у період з 2007 по 2015 роки було внесено і зареєстровано дев'ять подібних законопроектів, а саме:

1. Проект Закону про нормативно-правові акти від 21 лютого 2007 р. (реєстраційний № 2577) – І. Т. Зварич [138] – (відкликано суб'єктом законодавчої ініціативи);

2. Проект Закону про нормативно-правові акти від 14 січня 2008 р. (реєстраційний № 1343) – І. Т. Зварич [139] – (не прийнято більшістю голосів);

3. Проект Закону про нормативно-правові акти від 21 січня 2008 р. (реєстраційний № 1343-1) – О. В. Лавринович [140] – (декілька разів накладалось вето Президента, проводились доопрацювання, проте було відхилено та знято з розгляду);

4. Проект Закону про нормативно-правові акти від 01 грудня 2010 р. (реєстраційний № 7409) – Ю. Р. Мірошніченко [141] – (очікує на друге читання);

5. Проект Закону про нормативно-правові акти від 15 грудня 2010 р. (реєстраційний № 7409-1) – К. М. Ляпіна [142] – (перебуває на розгляді у комітеті);

6. Проект Закону про нормативно-правові акти від 12 грудня 2012 р. (реєстраційний № 0922) – Ю. Р. Мірошніченко [143] – (відкликано, знято з розгляду);

7. Проект Закону про ініціативу громадян щодо прийняття нормативно-правових актів та інших рішень органами влади від 01 грудня 2014 р. (реєстраційний № 1140) – І. М. Сулова [144] – (відхилено та знято з розгляду);

8. Проект Закону про право громадян ініціювати розгляд нормативно-правових актів органами влади та місцевого самоврядування від 26 грудня 2014 р. (реєстраційний № 1641) – Ю. В. Чижмарь, С. П. Мельничук, О. В. Богомолець [145] – (відхилено та знято з розгляду);

9. Проект Закону про офіційне оприлюднення та реєстрацію нормативно-правових актів від 03 липня 2015 р. (реєстраційний № 2256а) – І. І. Крулько, О. І. Сироїд [146] – (відхилено та знято з розгляду).

Незважаючи на доволі велику кількість законопроектів, жоден із них із різних причин так і не був прийнятий. Тому, на сьогодні, питання врегулювання суспільних відносин у відповідній сфері на законодавчому рівні залишається відкритим. На наш погляд, відсутність єдиного закону стосовно нормативно-правих актів є суттєвою

прогалиною вітчизняного законодавства, яку необхідно усунути найближчим часом. Відповідний закон повинен регулювати суспільні відносини, пов'язані не тільки з розробленням нормативно-правових актів, але і їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, визначати систему, види, ієрархію нормативно-правових актів та встановлювати єдині вимоги до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення. Нині більшість із зазначених питань регулюються в основному значною кількістю актів підзаконного характеру, що створює певні труднощі у провадженнях щодо оскарження нормативно-правових актів, не говорячи про пересічних громадян, які не завжди в змозі орієнтуватися у відповідному законодавстві при розгляді справ відповідної категорії [147].

Зазначений нами вище законопроект від 21 січня 2008 р. у ст. 2 визначав нормативно-правовий акт як офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [140]. Аналогічна дефініція була запропонована також в законопроектах від 01 грудня 2010 р. та 12 грудня 2012 р. Інші законопроекти, оприлюднені на сайті Верховної Ради України, взагалі не містили в собі визначень терміну «нормативно-правовий акт».

Проект закону від 15 грудня 2010 р. взагалі складався із восьми статей, а фактичне коло вирішених у проекті питань було значно вужчим за предмет правового регулювання, задекларований у його назві. Ним пропонувалося врегулювати лише порядок набрання нормативно-правовими актами чинності (ст. 1), їх офіційного оприлюднення (статті 2, 3, 6, 7) та державної реєстрації (статті 4 і 5) [142].

Згідно п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України нормативно-правовий акт – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [76].

Дещо інше визначення міститься у Наказі Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів», що визначає нормативно-правовий акт як офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [148].

Різні підходи до визначення нормативного акту запропоновано і в теорії держави та права. Більшість науковців пропонують розуміти нормативно-правовий акт через категорію офіційного або письмового документу (О. Є. Гіда, О. В. Зайчук, Н. М. Крестовська, Ю. М. Оборотов, О. В. Петришин, М. В. Цвік та ін.). Менш поширеним є підходи до визначення нормативних актів через категорії волевиявлення (О. Ф. Скакун), рішення (К. Г. Волинка), припис (Т. О. Коломієць).

У тлумачному словнику української мови під нормативно-правовим актом розуміється загальнообов'язкове офіційне рішення спеціально уповноваженого органу державної влади, прийняте в певному передбаченому законодавством процедурно-процесуальному порядку і затверджене в певній формі, яке встановлює нові правові норми, змінює чи скасовує ті, що вже існують [149, с. 46].

На думку Н. М. Пархоменко, нормативно-правовий акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово [150, с. 343].

В. С. Нерсисянц у своїх дослідженнях характеризує нормативно-правовий акт як письмовий правовстановлюючий акт держави, що містить нові норми чинного права. Своїм правовстановлюючим характером нормативно-правовий акт відрізняється від усіх інших правових актів [151, с. 402].

За Л. М. Легін, нормативно-правовий акт – це юридичний документ (акт) уповноваженого суб'єкта правотворчості, прийнятий у встановленому порядку, який встановлює, змінює або скасовує норми права [152, с. 25].

Т. О. Калиновська характеризує нормативно-правовий акт місцевого самоврядування як офіційний письмовий документ, що містить норми права та прийнятий у межах Конституції і законів України безпосередньо територіальною громадою, органом місцевого самоврядування або його посадовою особою з питань місцевого значення чи здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади [153, с. 170].

Свою позицію стосовно дослідженого питання неодноразово висловлювали і вищі судові установи України. Так, КСУ в пункті 4 рішення від 16 квітня 2009 р., № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради зазначив, що до нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію. Такий висновок узгоджується із правовими позиціями КСУ, викладеними у рішеннях від 27 грудня 2001 р. № 20-рп/2001 у справі про укази Президії ВРУ щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року (абзац 1 пункту 6 мотивувальної частини), від 23 червня 1997 р. № 2-зп у справі про акти органів Верховної Ради України (абзац 4 пункту 1 мотивувальної частини) [154].

У п. 1 роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 26 січня 2000 р. зазначено, що нормативний акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово [155].

Зазначені вище дефініції нормативно-правового акту є не зовсім точними та мають, на нашу думку, окремі недоліки.

По-перше, у роз'ясненні Президії Вищого арбітражного суду України від 26 січня 2000 р. визначено, що нормативно-правовий акт приймається «уповноваженим державним чи іншим органом» [155]. Також у КАС України нормативно-правовий акт визначено як «рішення суб'єкта владних

повноважень» [76]. Але, враховуючи положення Закону України «Про всеукраїнський референдум», така позиція нині є не зовсім точною, оскільки суб'єктом нормотворення може бути і народ України. Відповідно до ст. 5 Конституції України, народ має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» Український народ має право: схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасувати, визнавати нечинними закони про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум); приймати чи скасувати закони України або вносити зміни до чинного закону України (законодавчий референдум) [156]. Конституційний Суд України в Рішенні від 16 квітня 2008 року дійшов висновку, що «...за змістом статей 5, 72, 74 Конституції України народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів з питань податків, бюджету, амністії). Отже, рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів (внесення до них змін або їх скасування) є остаточним і не потребує затвердження або схвалення ВРУ чи будь-якими іншими органами державної влади України [157].

По-друге, у наведених визначеннях не зазначено основної мети нормативно-правового акту – регулювання суспільних відносин у відповідній сфері.

По-третє, у більшості визначень недостатньо конкретизовані сутнісні ознаки нормативно-правових актів. Зокрема, законодавча дефініція нормативних актів у КАС України не містить вказівки на неперсофікований характер нормативних актів, тобто на їх властивість поширювати свою дію на необмежене коло осіб. Натомість, у п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України відзначається, що нормативний акт «розрахований на довгострокове застосування» [76]. Але довгостроковість нормативного акту не є його сутнісною ознакою. Деякі нормативні акти спеціально приймаються на короткий строк і втрачають чинність після його спливу. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» надзвичайний

стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню ВРУ протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Такий Указ діє відповідно до ст. 7 зазначеного Закону не більш як 30 діб в Україні і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. В Указі Президента зазначається межі території, на якій вводиться надзвичайний стан, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються та інші нормативні питання [158]. Теж саме стосується оголошення військового стану, зони надзвичайної екологічної ситуації та ін. Тому, насправді, деякі індивідуальні акти тривалого характеру можуть діяти навіть довше, ніж нормативні.

З огляду на вищезазначене, при визначенні дефініції нормативно-правового акту слід чітко розрізняти його сутнісні (обов'язкові) та факультативні ознаки. Сутнісні ознаки нормативно-правового акту визначають його правову природу і дають змогу відрізнити нормативний акт від актів індивідуального характеру. Такі ознаки обов'язково повинні бути наведені у визначенні нормативного акту. Факультативні ознаки притаманні більшості нормативних актів, але не мають обов'язкового характеру.

До сутнісних ознак нормативного акту можна віднести:

1) правостворююче значення (встановлення, зміна чи скасування норм права). Нормативний акт є джерелом права, тобто в ньому містяться загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які забезпечені силою державного примусу;

2) прийняття уповноваженим суб'єктом нормотворення у межах його компетенції (народ України, ВРУ, Президент України, КМУ, міністерства та інші органи, визначені законодавством України);

3) дотримання певної процедури нормотворення, яка включає в себе правила щодо розроблення, розгляду, обговорення проектів нормативних актів, їх прийняття та офіційного оприлюднення;

4) неперсоніфікований характер (адресованість персонально невизначеному колу осіб);

5) неодноразовість застосування (нормативні акти не вичерпуються фактом їх застосування);

6) офіційний письмовий характер (нормативний акт повинен відповідати правилам нормотворчої техніки, яка включає в себе систему філологічних, логічних та інших засобів викладення тексту нормативно-правового акту. Він також повинен мати всі необхідні реквізити та встановлену структуру (преамбула, розділи, глави, статті, пункти, підпункти статей). Ці вимоги наразі містяться в наказі Мінюсту «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» [148];

7) офіційне оприлюднення, що є юридичним фактом, необхідним для набрання чинності* нормативно-правовими актами та є завершальним компонентом процесу нормотворчості. Метою офіційного оприлюднення нормативно-правових актів є доведення їх тексту до відома максимально широкого кола осіб шляхом публікації в офіційних друкованих виданнях.

Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. визначено, що закони України, інші акти ВРУ, акти Президента України, КМУ не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Також встановлено, що офіційними друкованими виданнями, в яких мають оприлюднюватися закони України інші акти ВРУ, акти Президента України та КМУ є: «Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр», «Голос України», «Відомості Верховної Ради України», а також інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України».

Слід враховувати, що нормативно-правові акти, опубліковані в інших друкованих виданнях, мають лише інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування [132]. Оприлюднення нормативно-

* У законодавстві України на позначення цього терміну використовують також поняття: «набуття чинності», «введення в дію», «вступ в дію». У переважній більшості випадків усі перелічені терміни використовуються як синоніми.

правового акту місцевих державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування має здійснюватися в друкованих засобах масової інформації. Недержавні друковані засоби масової інформації мають право оприлюднювати офіційні документи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства України і на засадах, передбачених укладеною угодою між цими органами та редакціями друкованих засобів масової інформації.

Постанови ВРУ, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше (ч. 5 ст. 138 Закону України «Про Регламент Верховної ради України» [159]); укази, розпорядження Президента України – через десять днів з дня офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня опублікування в офіційних виданнях (ст. 57 Конституції України, ст. 4 Указу Президента України від 10 червня 1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [132]); постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування, у випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Розпорядження Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Акти Кабінету Міністрів України з питань державної митної справи набирають чинності в порядку, визначеному Митним кодексом України (ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [119]); накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не

передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування (ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [120]); нормативні акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію (ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [121]).

Водночас серед нормативних актів є група таких, що не підлягають офіційному опублікуванню за рішенням правотворчих органів. Вони мають обмежувальні грифи (секретно). Наприклад, оперативно-розшукова діяльність до останнього часу регулювалася підзаконними актами, які становлять секретні або повністю секретні документи. Такі акти вступають у дію з моменту одержання їх виконавцями [160, с. 103].

На наш погляд, вимога законодавця щодо оприлюднення нормативно-правових актів у друкованих виданнях (газетах, журналах) в умовах сьогодення є застарілою. Інформаційні технології нині розвиваються такими темпами, що на законодавчому рівні доцільно було б передбачити створення єдиного національного правового веб-сайту для цілей оприлюднення такого роду документів. Досить часто громадяни дізнаються про існування якогось акту, коли порушуються їхні права або у разі притягнення до відповідальності за невиконання обов'язків, про існування яких вони не знали. Постанови Кабінету Міністрів України, наприклад, можуть набрати чинності у день оприлюднення і на практиці людям досить складно, а подекуди й неможливо, отримати примірник офіційного друкованого видання на руки за один день;

8) державну реєстрацію нормативно-правових актів в Україні, що запроваджено з 1992 року, а у 1996 році засновано Єдиний державний реєстр нормативних актів. Державна реєстрація нормативно-правового акту полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких

надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire**, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики ЄСПЛ, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акту, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [134]. Слід сказати, що теоретично до Єдиного державного реєстру можуть бути внесені будь-які нормативні акти, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті в порядку експерименту. Але обов'язкова законодавча вказівка на їх державну реєстрацію поширюється далеко не на всі акти нормативного характеру.

Нині здійснюється державна реєстрація нормативних актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю – Міністерством юстиції України; нормативних актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим – Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим; нормативних актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю – обласними, Київським та Севастопольським міським управліннями юстиції; нормативних актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів – районними, районними у містах Києві та Севастополі управліннями юстиції [134].

Закони України, постанови Парламенту нормативного характеру, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також рішення органів місцевого самоврядування не проходять повної процедури державної реєстрації у розумінні законодавця. Державна реєстрація нормативних актів – це не суто формальна процедура включення акту до реєстру, а, як визначено в законодавстві, «правова експертиза», яка дозволяє органам юстиції приймати рішення про державну реєстрацію або відмовляти в реєстрації таких актів. Як зазначено у чинному законодавстві «нормативно-правовий акт, у державній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у 5-

*Правова концепція в системі правових норм Європейського союзу.

денний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акту чи висновку за результатами розгляду скарги на рішення про відмову в державній реєстрації акту».

Деякі із законопроектів ВРУ щодо нормативних актів не були прийняті саме через вказівку на обов'язкову держреєстрацію не тільки підзаконних актів органів виконавчої влади, але й законів. Такі повноваження органів юстиції щодо реєстрації (або відмови) нормативних актів всіх без виключення суб'єктів нормотворення могли б взагалі порушити систему стримувань і противаг в Україні, оскільки Міністерство юстиції могло би фактично паралізувати нормотворчу уповноваженого суб'єкта владних повноважень. Кабінет Міністрів України та Міністерство юстиції неодноразово ініціювали питання внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [123], оскільки чинним законодавством України не передбачено обов'язку органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати державну реєстрацію нормативно-правових актів, які ними приймаються.

До факультативної ознаки нормативного акту можна віднести довгостроковий характер. Абсолютна більшість нормативних актів приймається на невизначений строк і мають відносно тривалий характер. Так, в Україні діють багато нормативних актів, прийнятих ще Верховною Радою УРСР (КЗпП, КУпАП та ін.).

Враховуючи зазначене вище, пропонуємо розуміти під нормативно-правовим актом офіційний письмовий документ, спрямований на регулювання суспільних відносин, що прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює, змінює чи припиняє (скасовує) норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Запропоноване поняття нормативно-правового акту як предмету публічно-правового спору потребує уточнення у сфері адміністративного судочинства, адже згідно із п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-

правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [76]. Таке уточнення передбачає виключення Конституції та законів України із предмету оскарження до адміністративних судів, оскільки означений вище порядок стосується лише підзаконних нормативно-правових актів. Як відомо, підзаконний нормативно-правовий акт – акт, який видається відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм [93, с. 334].

Таким чином, *під нормативно-правовим актом суб'єкта владних повноважень слід розуміти рішення, спрямоване на регулювання суспільних відносин, що прийняте органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, у визначеній законом формі та порядку, який встановлює, змінює чи припиняє (скасовує) норми права, підлягає офіційному оприлюдненню, має неперсоніфікований характер і розраховане на неодноразове застосування.* Це визначення, на наш погляд, є більш точним, ніж наведене у п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України.

Нормативні правові акти, на відміну від індивідуальних, мають неперсоніфікований характер, тобто їх дія поширюється на невизначене коло осіб. Крім того, вони не вичерпуються фактом їх застосування і діють зазвичай тривалий або невизначений час. На відміну від інтерпретаційних актів, які тлумачать та роз'яснюють зміст правових норм, нормативно-правові акти спрямовані на зміну, скасування або створення нових правових норм.

Основними видами нормативно-правових актів, як відомо, є закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Відповідно до загальновизнаних міжнародних норм, згідно яких кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй Конституцією

або законом, у КАС України було закріплено можливість оскарження рішень суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до ч. 1 ст. 264 КАС України адміністративними судами розглядаються питання:

1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень [76].

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 266 КАС України адміністративними судами також розглядаються наступні питання в контексті нашого дисертаційного дослідження:

1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;

2) законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

3) законності рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її Дисциплінарних палат.

Частина 3 ст. 266 КАС України передбачає, що у разі відкриття провадження в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, застосовуються правила, визначені статтями 264 та 265 КАС України, з особливостями, визначеними ст. 266 КАС України [76].

Таким чином, будучи предметом публічно-правового спору, нормативно-правовий акт перевіряється в порядку адміністративного судочинства на предмет його законності та (або) відповідності правовим актам вищої юридичної сили. При цьому слід зазначити, що далеко не всі нормативно-правові акти можуть бути

оскаржені в порядку адміністративного судочинства. Відповідно до п. 1. ч. 1. ст. 7 Закону України «Про Конституційний суд України», вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюється Конституційним Судом України [161]. Разом з тим, адміністративні суди мають право перевіряти інші нормативні акти, що не зазначені в Законі України «Про Конституційний суд України» на предмет їх відповідності Конституції України.

Вирішення адміністративними судами питання про законність нормативно-правового акту та його відповідність та правовим актам вищої юридичної сили одразу відсилає суб'єкта правозастосування до проблеми юридичної сили таких актів. Згідно ч. 3 ст. 7 КАС України у разі невідповідності правового акту Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України.

Юридична сила нормативного акту – це його місце в ієрархічній структурі нормативно-правових актів, його верховенство або підпорядкованість. Це питання є не настільки простим, як може здатися на перший погляд, оскільки судами часто допускаються помилки при визначенні юридичної сили нормативних актів. На теперішній час немає жодного закону, який би чітко визначав ієрархію нормативних актів. Окремі норми щодо цього є в Конституції України та деяких інших законах, але вони є неповними і недостатніми.

Нині ієрархія нормативно-правових актів як предмету публічно-правового спору залежно від їх юридичної сили є такою:

1. Укази Президента України нормативного характеру (ч. 3 ст. 106 Конституції України [32]). Відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження,

які є обов'язковими до виконання на території України. Тобто прямо визначається, що укази мають меншу юридичну силу, ніж Конституція та закони України.

2. Постанови Верховної Ради України нормативного характеру (ст. 91 Конституції України [32]). Слід визнати, що жоден закон прямо не визначає співвідношення юридичної сили указів Президента і постанов Парламенту. Можна припустити, що вони мають однакову юридичну силу.

3. Постанови Кабінету Міністрів України нормативного характеру (ч. 1 ст. 117 Конституції України [32]). Частина 3 ст. 113 Конституції України визначає, що КМУ у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами ВРУ, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Зазначенні приписи Конституції України вказують на те, що нормативно-правові акти КМУ повинні відповідати Конституції України, законам України, постановам ВРУ та указам Президента України, тому останні, відповідно, мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України.

Сучасна теорія права вважає постанови КМУ підзаконними нормативно-правовими актами. Відповідно до ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а також параграфів 39, 40 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМУ від 18 липня 2007 р. [162], акти КМУ нормативного характеру видаються у формі постанов, розпорядження ж є актами з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Водночас у спеціальній літературі відзначається, що не всі акти Кабінету Міністрів України приймаються відповідно до зазначених правил. Зокрема, до 2008 року поширеною була практика прийняття постанов з таких питань, як призначення на посади, розпорядження землями, майном, які належать до категорії організаційно-розпорядчих (наприклад, Постанова КМУ «Про призначення членів наглядової ради відкритого акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» від 16 січня 2008 р.) [163, с. 37]. Разом з цим, деякі розпорядження мають ознаки нормативно-правового характеру, оскільки стосуються надання повноважень органам державної влади, зокрема

розпорядження КМУ «Питання Державної податкової служби» від 07 вересня 2011 р.

4. Накази міністерств (ст. 117 Конституції України [32]) та нормативні акти інших центральних органів виконавчої влади нормативного характеру. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [120] міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов ВРУ, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів КМУ, видає накази, які підписує міністр. Межі правотворчої компетенції центральних органів виконавчої влади конкретизуються в положеннях про окремі міністерства. Аналіз діючих наказів міністерств дає підстави для висновку про те, що вони можуть мати як нормативний (наприклад, Наказ Міністерства юстиції України «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, в межах декількох адміністративно-територіальних одиниць»), так і ненормативний характер (наприклад, Наказ Міністерства освіти і науки України «Про проведення акредитаційної експертизи у Сумському державному педагогічному університеті імені А. С. Макаренка» [164]).

Інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом) мають право видавати накази організаційно – розпорядчого характеру (ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [120]). Проте, наприклад, відповідно до п. 4 Положення про Державне космічне агентство, затвердженого Постановою КМУ, космічне агентство забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері космічної діяльності [165], що суперечить вищезгаданим вимогам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Тому накази центрального органу виконавчої влади, які суперечать вимогам ч. 1 ст. 23 означеного Закону, згідно ч. 3 ст. 23 цього Закону можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині [147, с. 122].

Що стосується територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, то відповідно до п. 9 Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» територіальні органи у межах своїх повноважень видають накази не нормативного, а організаційно-розпорядчого характеру [166].

5. Нормативно-правові акти інших органів державної влади. До цієї категорії відносяться загальні нормативно-правові акти, що видаються особливими органами, що не входять до жодної із гілок влади і яким надано повноваження суб'єктів нормотворення (Генпрокуратура, НБУ). Наприклад, Національний банк України не входить до жодної з гілок влади, що виступає важливою гарантією його незалежності і може, відповідно до ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» [167], видавати нормативно-правові акти у формі постанов Правління Національного банку.

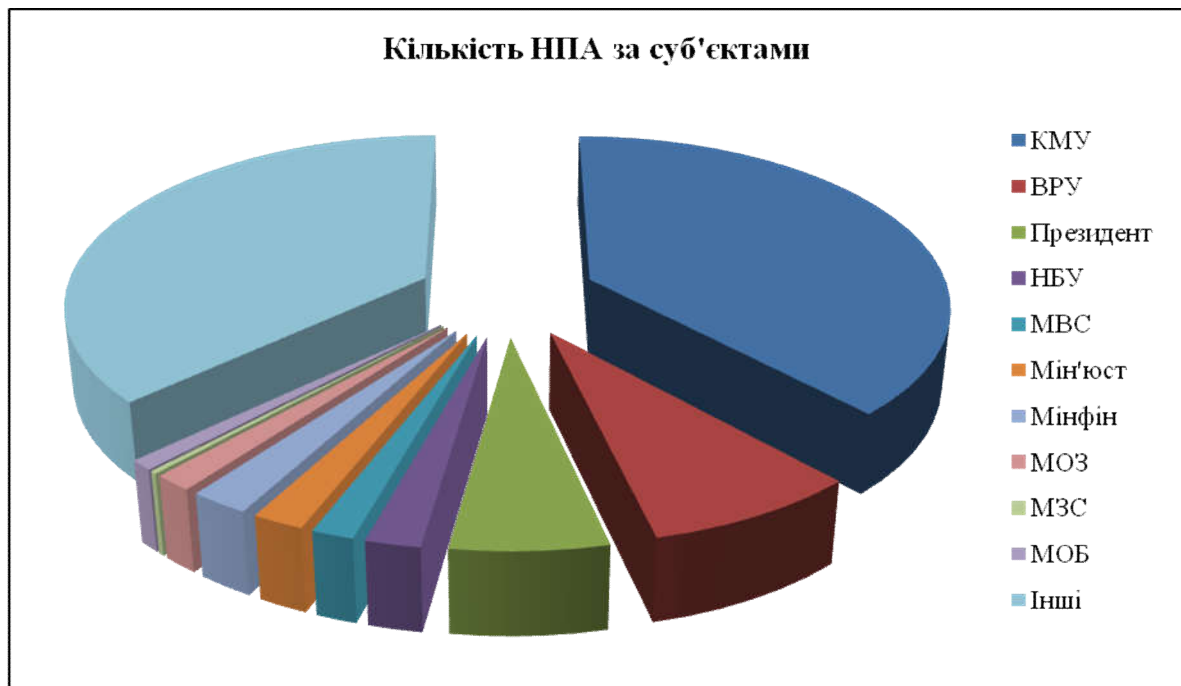
6. Постанови Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК нормативного характеру (ст. 4 Конституції АРК [168]), а також накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим нормативного характеру.

7. Розпорядження голів державних адміністрацій. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [121] голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, які можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер. 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. Аналізуючи розпорядження голови Черкаської обласної державної адміністрації, можна зробити висновок, що в більшості випадків вони мають ненормативний, правозастосовний характер (нагородження почесними грамотами, видача різного роду дозволів конкретним особам та ін.). Але серед них є і розпорядження локального нормативного характеру, наприклад, розпорядження від 23 липня 2015 р. «Про затвердження норм витрат на проведення спортивних заходів обласного рівня» [169].

8. Рішення органів місцевого самоврядування. Згідно ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» [123], ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень. Як і в ситуації із розпорядженням голів обласних державних адміністрацій, рішення рад можуть мати як локальний нормативно-правовий характер (наприклад, Рішення Черкаської міської ради від 28 січня 2016 р. «Про електронні петиції» [170]), так і ненормативний (про передачу земельних ділянок у власність, нагородження відзнаками тощо). Відповідно до ст. 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [32].

9. Нормативно-правові акти інших суб'єктів, зокрема при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. До цієї категорії нормативних актів відносяться різного роду нормативні рішення суб'єктів, які не є органами державної влади, органами місцевого самоврядування чи їх посадовими особами. Наприклад, відповідно до Закону України «Про морські порти» [171] в Україні діють адміністрації морських портів, які мають статус державних підприємств, які згідно із ст. 17 зазначеного закону, мають право приймати обов'язкові постанови по порту (у формі наказів). Ці постанови мають всі ознаки локального нормативно-правового акту. Обов'язкові постанови по порту підлягають обов'язковій державній реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, і набирають чинності через 10 днів з дня їх реєстрації, якщо в них не встановлено іншого строку набрання ними чинності. Обов'язкові постанови по порту можуть бути оскаржені до адміністративного суду.

Малюнок 3 містить діаграму співвідношення кількості нормативно-правових актів за суб'єктами (див.: малюнок 3).



Малюнок 3

Про чітку ієрархію деяких підзаконних актів, визначених в пунктах 5–9 говорити складно, оскільки не між усіма публічними органами складаються відносини влади-підпорядкування. Наприклад, рішення обласних рад відповідно до положень ст. 144 Конституції України [32] та ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» [123] можуть бути зупинені тільки внаслідок їх невідповідності законам та Конституції України. А, отже, вони мають нижчу юридичну силу тільки щодо таких актів.

Водночас, у судовій практиці адміністративні суди продовжують стикатися з новими проблемами щодо застосування нормативно-правових актів, у тому числі й з огляду на їх юридичну силу. Ці проблеми пов'язані із застосуванням нормативно-правових актів, які мають однакову юридичну силу і прийняті одним нормотворчим органом, але по-різному регулюють одні й ті ж правовідносини. Щодо визначення пріоритету одного з цих актів над іншим є неоднозначні думки і позиції у науковців, практиків, у тому числі й у судах під час розв'язання спорів адміністративної юрисдикції.

Так наприклад, в Листі Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 р. визначено, що:

1. У разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того ж питання.

2. У разі існування суперечності між актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами – вищестоящим та нижчестоящим, застосовується акт, прийнятий вищестоящим органом, як такий, що має більшу юридичну силу.

3. У разі існування неузгодженості між актами, виданими одним й тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили. Наприклад, у випадку суперечності норм закону та Конституції України, які прийняті Верховною Радою України – колізія вирішується на користь Конституції, яка має найвищу юридичну силу.

4. При розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом [172].

З цього приводу слід вказати, що, по-перше, такі важливі питання не повинні вирішуватись у листі Міністерства юстиції України чи покладатися на розсуд суддів навіть вищих судових органів. Вони повинні вирішуватись виключно на рівні законів. По-друге, аналізуючи відповідну позицію Міністерства юстиції України, виникає очевидне питання про те, який акт однакової юридичної сили слід застосовувати – спеціальний чи більш пізній у разі їх колізії?

Аналізуючи судову практику з зазначеного питання, не можна дійти однозначного висновку.

Наприклад, у справі за позовом Відкритого акціонерного товариства «Київрибгосп» до Державної податкової інспекції у Голосіївському районі м. Києва про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень, якими за порушення позивачем граничного строку сплати узгодженої суми податкового зобов'язання по земельному податку до позивача застосовано штраф. Зокрема, відповідач застосував штрафні санкції відповідно до підпункту 17.1.7 пункту 17.1 статті 17 Закону України

«Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами». Хоча відповідно до статті 25 Закону України від 03 липня 1992 р. № 2525-ХІІ «Про плату за землю» за прострочення встановлених строків сплати податку справлялася пеня у розмірах, визначених законом. Суди, посиляючись на цю норму, задовольнили позов, вказавши, що вона є спеціальною зі сплати земельного податку в податковому законодавстві і ця спеціальна норма не передбачає такого виду адміністративного стягнення, як штраф, а встановлює відповідальність лише у вигляді сплати пені, тому інші види стягнення, крім пені, не можуть застосовуватися.

Однак Верховний Суд України не погодився з такими висновками та відмовив у позові виходячи з того, що відповідно до частини першої статті 26 Закону України «Про плату за землю» за порушення норм цього Закону платники податків несуть відповідальність, передбачену Земельним кодексом України та законами України. За принципом превалювання спеціальної норми над загальною, положення Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» є спеціальною нормою у галузі податкового законодавства, а Закон України «Про плату за землю» – загальною нормою з цих питань. Загальні норми можуть бути застосовані лише щодо питань, не врегульованих спеціальною нормою. Тобто в зазначеній справі суд надав пріоритет спеціальній нормі.

В деяких інших справах Верховний Суд України надав перевагу акту, що був прийнятий пізніше. Наприклад, під час розгляду справи за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Максима плюс» про зобов'язання Державної податкової інспекції в Лутугинському районі Луганської області зарахувати в рахунок майбутніх платежів переплату вартості патентів за здійснення операцій у сфері грального бізнесу в сумі 8845,10 гривні. Верховний Суд України у цій справі надав перевагу законам, які прийняті пізніше [173].

Конституційний Суд України у п. 3 мотивувальної частини Рішення від 03 жовтня 1997 р. № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України зазначив: «Конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас

врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акту, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше» [174].

На наш погляд, у разі колізії між спеціальним нормативним актом і нормативним актом, що був виданий пізніше у разі їх однакової юридичної сили, слід надавати перевагу більш новому акту законодавства, навіть якщо він є більш загальним. Спеціальний акт може у такому разі застосовуватись тільки в тій частині, яка не суперечить новому акту. Принцип спеціальності нормативного акту повинен застосовуватись тільки у разі, якщо нормативні акти однакової сили набули чинності одночасно. Проте, це питання слід вирішити на законодавчому рівні. Суддівський розсуд в цій сфері є не зовсім доцільним.

Аналізуючи нормативні акти у спірних правовідносинах, слід також відмітити наступне:

1) дуже часто правові акти абсолютно різної правової природи приймаються в одній формі. Наприклад, Укази Президента України і розпорядження голів обласних державних адміністрацій далеко не завжди є підзаконними нормативно-правовими актами. В більшості випадків вони являють собою ненормативні акти правозастосування, якими вирішуються поточні питання. Вважаємо, що така ситуація є не зовсім логічною з точки зору техніки нормотворення. Під однією назвою «указ» або «розпорядження» приймаються правові акти – як нормативні, так і індивідуальні. Типовою для облдержадміністрацій ситуацією є прийняття індивідуально-правових розпоряджень з дотриманням процедури, що характерна для нормативних актів. Вважаємо, що правові акти різної юридичної природи повинні мати не тільки процедурні відмінності їх прийняття, але й окремі форми вираження. Наприклад, у випадку з облдержадміністраціями нормативні акти могли б мати назву «розпорядження», а індивідуальні – «наказ»;

2) у текстах багатьох правових актів одночасно містяться норми права і індивідуально-правозастосовні норми. Наприклад, у Наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції», крім суто загальних правил оформлення протоколів про адміністративні правопорушення чи адміністративне затримання, міститься таке правозастосовне положення: «Голові Національної поліції України Деканоїдзе Х. забезпечити подання цього наказу на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України в установленому порядку» [175]. Такі змішані правові акти у разі наявності в них хоча б однієї норми права, на наш погляд, слід вважати нормативними актами, принаймні з точки зору процедури його прийняття;

3) серед суб'єктів владних повноважень поширеною є практика видання спільних нормативних актів або за узгодженням з іншими суб'єктами – про обмін інформацією або, наприклад, щодо управління у сферах, що входять до компетенції обох суб'єктів (облдержадміністрації і обласної ради тощо)*.

*Наприклад, наказ Міністерства фінансів України від 28 лютого 2013 року № 344, рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 28 лютого 2013 року № 281 «Про затвердження Порядку обміну інформацією між Державною службою фінансового моніторингу України і Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку для підвищення ефективності здійснення нагляду за додержанням суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму»

2.2 Індивідуальні акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору

Реалізація основних функцій держави є запорукою безпечного та комфортного проживання її громадян. Основних завдань управління у різних сферах життєдіяльності суспільства неможливо досягнути повною мірою тільки на нормативному рівні. Практична реалізація положень нормативних актів суб'єктів владних повноважень здійснюється у ході їх правозастосовної діяльності саме шляхом видання індивідуальних актів. На теперішній час очевидним є факт того, що причинами недостатньої ефективності правового регулювання в Україні є не стільки якість нормативно-правих актів, скільки неналежна правозастосовна діяльність та кваліфікація суб'єктів правозастосування. В далекому минулому ще Ш. Л. Монтеск'є у праці «Про дух законів», стверджував: «Коли я вирушаю в ту чи іншу країну, я цікавлюся не тим, чи хороші там закони, а тим, як вони дотримуються, бо добрі закони зустрічаються скрізь» [176 с. 154].

Більшість проваджень, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, виникають саме внаслідок оскарження індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень. Справи стосовно оскарження нормативно-правових актів на практиці зустрічаються доволі рідко. Це пов'язано із тим, що процедура оскарження нормативно-правових актів більш складна, та й сама кількість означених актів в десятки, а то й сотні разів менша за кількість правових актів індивідуальної дії. З іншого боку, сфера прийняття індивідуальних актів на теперішній час залишається абсолютно не уніфікованою. Питання видачі дозволів, реєстрації суб'єктів, легалізації актів, призначення пенсій, субсидій, вирішення інших нагальних питань повсякденного життя громадян нині регулюються численними правовими нормами, які містяться у багатьох нормативно-правових актах, більшість із яких мають підзаконний характер. Внаслідок цього, суб'єкти владних повноважень у своїх відомчих актах часто по-різному підходять не тільки до питань їх прийняття, але й навіть загальних засад та термінологічного апарату, не говорячи вже про суто практичні проблеми опрацювання сотень правових актів.

На наш погляд, одним із основних шляхів удосконалення українського законодавства є поступове здійснення його кодифікації, у тому числі, у сфері прийняття індивідуальних актів. Адже згідно 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 (ч. 2 ст. 19) [32]. Незважаючи на це, досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами, у тому числі щодо видання індивідуальних актів, або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Оскільки для реалізації права індивідом наявності самого права замало, тому повинна існувати чітка, однозначна, зрозуміла, детальна процедура для вчинення дії. З таких позицій прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», проект якого напрацьований Міністерством юстиції України, є важливим не тільки для пересічних громадян, але й для адміністративних судів.

Слід зазначити, що Верховною Радою України не раз розглядалося питання про прийняття такого нормативно-правового акту (зокрема у 2001, 2004, 2008 і 2012 роках). Останній Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (ініціатор – М. Я. Азаров) був відкликаний 12 грудня 2012 р. [177]. Після цього Верховна Рада України VII та VIII скликань до питання прийняття процедурного кодексу, на жаль, не поверталася.

По-друге вітчизняне законодавство є непослідовним у сфері термінології. Наприклад, п. 19 ст. 4 КАС України оперує терміном «індивідуальний акт» [76], ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» – «акти індивідуальної дії» [121], а ст. 17 Закону України «Про інформацію» надає перевагу поняттю «ненормативні правові акти» [178]. Інструкція Національного банку України «Про порядок підготовки, видання, реєстрації, надсилання та систематизації нормативних документів Національного банку України» поділяє правові акти, що ним видані, на «нормативні» та «правозастосовні» [179].

У зв'язку з цим виникає питання про співвідношення зазначених вище понять. В науковій літературі з цього приводу теж немає єдиного підходу. Дослідники так

само, як і законодавець, вживають терміни: «правозастосовний акт», «акт правозастосування», «акт застосування права», «акт індивідуальної дії», «ненормативний правовий акт» та ін. В багатьох джерелах терміни «індивідуальний акт» та «правозастосовний акт» [93 с. 397; 180, с. 164] та похідні від нього використовуються як синонімічні.

На наш погляд, такий підхід є хибним, оскільки правозастосування має місце тільки тоді, коли правова норма не може бути реалізована без владного сприяння органів публічної влади. Тобто, правозастосовні акти завжди мають публічно-владний характер. Натомість, індивідуальні акти не завжди можуть бути правозастосовними. Наприклад, в теорії держави і права та цивілістиці поширеним є підхід віднесення до індивідуальних актів цивільно-правових правочинів (заповітів, цивільно-правових договорів тощо) [181, с. 55–57]. Не маючи владного публічного характеру, такі правочини все ж закріплюють певні права і обов'язки для сторін в конкретній ситуації, реалізуючи при цьому норми цивільного права. Тому вважаємо, що термін «індивідуальний акт» має ширше значення, ніж термін «правозастосовний акт», оскільки останній є лише його різновидом.

Щодо терміну «ненормативні акти», яке часто зустрічається не тільки у наукових працях, але й на законодавчому рівні і у рішеннях вищих судових органів, то його слід вважати недостатньо точним для сфери адміністративного судочинства, оскільки такий акт може бути не тільки актом правозастосування, але й актом його інтерпретації. Правотлумачні акти (інтерпретаційно-правові акти) містять роз'яснення змісту і порядку застосування норми права і мають допоміжний характер для інших правових актів. Тлумачення норм права відбувається переважно в процесі судової та іншої правозастосовної діяльності при вирішенні конкретних справ (наприклад судових рішеннях, відомчих актах тощо). На відміну від індивідуальних актів, правотлумачні не містять приписів щодо конкретних осіб і не вичерпуються фактом застосування. Вони також не створюють нових правових норм, що відрізняє їх від актів нормативного характеру. Конституційний Суд України з цього приводу у рішенні від 25 березня 1998 р. у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень

частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») прямо зазначив, що заповнення прогалін у законах не належить до його повноважень, а є прерогативою ВРУ [182].

Слід також зазначити, що у науці адміністративного права дослідниками пропонуються вживати терміни: «правові акти державного управління» [183, с. 138], «адміністративні акти» [184, с. 16; 185, с. 66], «адміністративно-правові акти» [186, с. 12], «індивідуальні адміністративні акти» [187, с. 330], «індивідуальні акти управління» [95, с. 282], «індивідуальні адміністративно-правові акти» [188, с. 30].

Якщо звернутись до досвіду європейських країн, то там загальноновживаним є поняття «адміністративного акту». Наприклад, у Франції фактично все, що виходить від адміністрації й має публічний характер, вважається адміністративними актами, які можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними і нормативними. До адміністративних актів відносять і адміністративні угоди. А в законодавстві Федеративної Республіки Німеччина адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, який вживає орган влади для врегулювання конкретного випадку в галузі публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію. Інші країни континентальної сім'ї права, які орієнтуються на Німеччину, також обмежують поняття адміністративного акту лише індивідуальними заходами та рішеннями публічної адміністрації. У цьому питанні домінуючою в Європі є саме німецька доктрина адміністративного права, багато положень якої стали загальноєвропейським надбанням. Зокрема, в документах Ради Європи, Європейської Комісії та ЄСПЛ під терміном «адміністративний акт» розуміється будь-який індивідуальний захід або рішення: а) який прийнято під час здійснення державної влади; б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно стосується прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) який не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій [189, с. 205].

Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» теж у ст. 2 оперує поняттям «адміністративний акт» – рішення індивідуальної дії, прийняте

адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною/юридичною особою (особами) [190].

Якщо звернутись до чинного законодавства, то відповідно до п. 19 ст. 4 КАС України «індивідуальний акт – це акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк» [76].

Аналізуючи це поняття, вважаємо за необхідне зазначити наступне: по-перше, принцип юридичної визначеності вимагає, серед іншого, щоб нормативні акти оперували однаковими визначеннями для уникнення юридичних колізій; по-друге, дефініція, що використовується КАС України оперує поняттям «акт суб'єкта владних повноважень», яке є більш ширшим у порівнянні з поняттям «адміністративного органу», що пропонується у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру»; вказується на владний управлінський характер його рішень, зазначається коло осіб, яких стосується акт та термін його дії.

Вищі судові установи України також неодноразово висловлювали свою позицію щодо тлумачення змісту індивідуального акту. Зокрема, у рішенні КСУ у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів ВРУ (справа про акти органів Верховної Ради України) від 23 червня 1997 р. № 2-зп (справа 3/35-313) передбачено, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [191].

Тлумачення терміну «правовий акт індивідуальної дії» здійснив і Вищий адміністративний суд України у постанові від 15 січня 2009 р. у справі № К-1647/07. У постанові зазначено, що правовий акт індивідуальної дії – це виданий суб'єктом владних повноважень документ, прийнятий з метою реалізації положень

нормативно-правового акту (актів) щодо конкретної життєвої ситуації, не містить загальнообов'язкових правил поведінки та стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), якому він адресований [192].

В Інформаційному листі ВАСУ від 01 червня 2010 р. зазначено, що індивідуальні правові акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин. Загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їх виражений правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є їхня конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [130].

У зазначених вище актах вищих судових установ України відображено більшість, але не всі важливі риси індивідуальних актів. Крім того, визначення індивідуального акту через категорію «документ», як це має місце у постанові ВАСУ від 15 січня 2009 р., має дискусійний характер. Так, наприклад, О. Ф. Скакун відмічає, що індивідуальні акти можуть бути виражені не тільки у формі письмового документа, але й в усній або конклюдентній формі [93, с. 397–400]. Наприклад, слідчий або прокурор можуть в усній формі давати обов'язкові до виконання вказівки оперативному працівнику при проведенні слідчої (розшукової) дії. Прикладом конклюдентного індивідуального акту можуть бути сигнали регулювальника дорожнього руху, які є обов'язковими до виконання всіма його учасниками.

Таким чином, на відміну від нормативного акту, які завжди мають форму офіційного письмового документу, акти індивідуальної дії можуть мати і інші форми зовнішнього вираження. М. В. Цвік також звертає увагу на те, що правозастосовні акти, на відміну від нормативно-правових актів, не можуть мати зворотної сили в часі, що логічно впливає із ознаки їх одноразового та персоніфікованого характеру [193, с. 415].

Щодо наукових підходів до визначення правового акту індивідуальної дії, то, зокрема, А. О. Неугодніков трактує його як правовий акт, прийнятий в ході адміністративного процесу уповноваженим суб'єктом виконавчої влади в межах наданої йому законом компетенції, що виражає його волю, адресований конкретним суб'єктам адміністративного процесу і який спричиняє виникнення, зміну або припинення персоніфікованого правовідношення [194, с. 207]. Вважаємо, що у запропонованій дефініції поняття «суб'єкт виконавчої влади» не охоплює усіх суб'єктів, уповноважених приймати індивідуальні акти, що є предметом адміністративної юрисдикції. Як справедливо вказує з цього приводу К. Ю. Пуданс-Шушлебін, ВРУ, зокрема, також приймає постанови індивідуального характеру, реалізуючи свою установчу функцію: про призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України [195, с. 167]. Тому у визначенні правового акту індивідуальної дії доречно замість терміну «уповноважені суб'єкти виконавчої влади» вживати поняття «суб'єкт владних повноважень, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, що здійснюють публічно-владні управлінські функції». Оскільки оперування термінами, що чітко визначені КАС України, є необхідним для сприйняття та забезпечення однакового розуміння положень цього важливого нормативного акту для захисту прав і законних інтересів приватних осіб [196].

Проблемою при розгляді адміністративними судами спорів фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності є питання визначення виду правового акту, що оскаржується. У зв'язку з цим можна погодитись з думкою С. М. Мойсак, який, торкаючись питання про шляхи подолання певних недоліків КАС України, пов'язаних із визначенням територіальної підсудності оскарження нормативних актів, запропонував внести відповідні зміни до КАС України, які б передбачали такі ознаки правових актів, як: загальнообов'язковий характер; тривалість дії; неодноразовість застосування; спрямованість на необмежене коло суб'єктів; прийняття, зміна або припинення норм права [197, с. 10].

Складнощі при визначенні правової природи оскаржуваного акту можуть виникати внаслідок того, що індивідуальні та нормативні акти мають деякі спільні ознаки. Зокрема, акти індивідуальної дії у розумінні КАС України теж мають юридичну силу та державно-владний обов'язковий характер. Як і нормативно-правові, правозастосовні акти можуть виходити від тих самих органів, їх посадових і службових осіб – Президента, уряду, міністерств, органів місцевого самоврядування тощо. Більше того, вони можуть мати однакову форму документального вираження. Але все ж, індивідуальні правові акти мають і принципові розбіжності з нормативними за такими ознаками. По-перше, вони не створюють, не змінюють і не припиняють норми права (загальнообов'язкових правил поведінки), не є джерелами права. По-друге, мають чітко виражений персоніфікований характер, тобто адресовані конкретно визначеним фізичним чи юридичним особам. По-третє, вони мають одноразовий характер, тобто поширюють свою обов'язкову дію лише на конкретні ситуації, виключаючи можливість поширення на подібні випадки. Проте, незважаючи на свою одноразовість, темпорально, індивідуальні правові акти не завжди мають короткочасний характер. В окремих випадках вони можуть поширювати свою обов'язкову дію довше, ніж деякі нормативно-правові акти. Це може мати місце у ситуаціях, коли владний припис, що адресований конкретній особі, стосується виконання певних дій (чи бездіяльності) протягом тривалого часу (наприклад, рішення про призначення стипендії або пенсії певній особі, рішення про сплату аліментів тощо). В цьому аспекті правильніше говорити про те, що індивідуальні акти вичерпуються фактом їх реалізації, тобто вони втрачають свою юридичну силу після виконання в конкретній ситуації. Саме внаслідок цього, в судовій практиці не допускається їх скасування вже після факту їх реалізації. Так, у пункті 5 рішення КСУ № 7-рп/2009, у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини 14 статті 46, частин 1 та 10 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) вирішено, що «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» [154].

Крім того, на відміну від нормативних актів, які мають на меті регулювання суспільних відносин, індивідуальні акти спрямовані на реалізацію положень нормативно-правового акту (актів) щодо конкретної життєвої ситуації. Також слід додати, що акти індивідуальної дії на відміну від більшості нормативних актів, не потребують обов'язкової державної реєстрації та офіційного оприлюднення. Вони набувають, як правило, з моменту прийняття, підписання, доведення до відома виконавця, оголошення, спливу строку на оскарження (наприклад, рішення суду першої інстанції) тощо.

Зважаючи на викладене, на нашу думку, для цілей адміністративного судочинства доречніше було б використовувати в нормах КАС України поняття «адміністративний акт», зважаючи на європейський досвід, напрацьований проект закону України «Про адміністративну процедуру», який має діяти в «унісон» із КАС України, та необхідності запровадження єдності термінології у досліджуваній сфері.

Відповідно, під адміністративним актом для цілей КАС України пропонуємо розуміти правовий акт суб'єкта владних повноважень, спрямований на реалізацію положень нормативно-правового акту (актів), що містить індивідуальне (персоніфіковане) владне волевиявлення, застосовується одноразово й після виконання вичерпує свою дію.

Згідно із ст. 5 КАС України 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 законні інтереси [76].

Чинний КАС України не містить переліку індивідуальних актів, що можуть бути оскаржені до адміністративних судів. Разом з тим, такий перелік навряд чи підлягає точному встановленню. На відміну від актів нормативного характеру, які можуть бути затверджені лише у прямо передбаченій законодавством формі (указ Президента, постанова Кабінету Міністрів України тощо), індивідуальні акти мають

сотні різних конкретних форм свого вираження. Крім того, далеко не всі індивідуальні правові акти органів публічної влади підлягають оскарженню саме в порядку адміністративного судочинства.

Тому, у цьому питанні мова повинна йти про наукову класифікацію індивідуальних актів, що можуть бути оскаржені в порядку КАС України. У правничій літературі існують різні варіанти їх класифікації: залежно від суб'єкта прийняття (акти, що видані органами законодавчої, виконавчої, судової влади і т. ін.), документальної форми (постанови, розпорядження, накази тощо), способу прийняття (одноособові і колегіальні), юридичних наслідків (правовстановлюючі, правоприпиняючі, правозмінюючі), часу дії (одноразові та продовжувані), виду правовідносин (регулятивні та охоронні) та ін. [180, с. 164–166].

Вважаємо, що всі адміністративні акти, що можуть бути предметом публічно-правового спору в адміністративному судочинстві, можуть бути класифіковані за сферою прийняття на:

– сервісні – це індивідуальні акти, що видаються у зв'язку із наданням адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (свідectва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності, дозволи на полювання мисливських тварин (ліцензія, відстрільна картка), дозволи на спеціальне водокористування, дозволи на придбання та зберігання і носіння вогнепальної зброї та ін.);

– управлінські (у тому числі внутрішньо-управлінські) – це індивідуальні акти, що видаються у зв'язку з виконавчо-розпорядчою діяльністю органів публічної влади (накази з кадрових питань, документи (акти, доповідні записки, довідки) перевірок організації з основних (профільних) питань діяльності організації, рішення про проведення інвентаризації земель, рішення про надання чи відмову у наданні певних пільг, доручення державних органів, органів місцевого самоврядування, рішення про реєстрацію чи відмову у реєстрації податкових накладних тощо);

– деліктні – це ті індивідуальні акти, що видаються у зв'язку з притягненням фізичних і юридичних осіб до відповідальності (постанови по справі про адміністративне правопорушення, податкові повідомлення рішення).

Зазначена вище класифікація, на наш погляд, краще узагальнює різноманітність індивідуальних актів, що оскаржуються в порядку адміністративного судочинства, не позбавляючи їх, разом з тим, специфіки. Крім того, вона відповідає сучасним уявленням про предмет адміністративного права, відповідно до яких він складається не тільки із суто управлінських відносин «влади-підпорядкування», але й включає публічно-сервісні та деліктні відносини.

Індивідуальні акти, що не можуть бути оскаржені в порядку КАС України, також чітко не встановлені процесуальним законодавством.

По-перше, слід враховувати, що під рішенням (у тому числі і індивідуально-правовим) суб'єкта владних повноважень розуміється далеко не кожен акт, який приймається таким суб'єктом. У сучасній управлінській практиці зростає число норм рекомендаційного характеру, підвищується роль і значення цих норм в діяльності органів виконавчої влади, а також об'єктів, що знаходяться у сфері їх впливу. Наприклад, 24 березня 2015 р. Президентом України було створено новий міжвідомчий орган – Раду з фінансової стабільності. Відповідно до п. 9 Указу Президента «Про Раду з фінансової стабільності» [198], її рішення носять рекомендаційний характер.

Незважаючи на це, в деяких випадках трапляються ситуації, коли державні органи вимагають дотримуватись рекомендаційних документів. Так, наприклад, рекомендації та інформаційні листи Антимонопольного комітету України, хоча формально і мають «рекомендаційний» характер, проте фактично завжди застосовуються ним у діяльності. Теж саме стосується і актів Національного Банку України. Статтею 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» визначено, що Національний Банк України має право здійснювати державне регулювання діяльності банків шляхом надання рекомендацій. Такі рекомендації надаються як правило або у формі постанов Правління Національного Банку України, або в його листах [199]. У спеціальній літературі відзначається, що на практиці Національний

Банк України, незважаючи на значення рекомендаційних норм, вимагає дотримання наданих рекомендацій. У зв'язку з цим виникає питання про можливість оскарження таких актів в порядку адміністративного судочинства [200, с. 126–127].

Інформаційним листом ВАСУ від 27 липня 2010 р. № 1145/11/13-10 звертається увага на те, що обов'язковою ознакою нормативно-правового акту чи правового акту індивідуальної дії, а також відповідних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є створення ними юридичних наслідків у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення [201]. Це означає, що в порядку КАС України може бути оскаржене лише таке рішення, яке породжує безпосередньо права та (чи) обов'язки для позивача. Тобто не може бути предметом оскарження такий акт, який не породжує ніяких правових наслідків та не створює прав та обов'язків для фізичних чи юридичних осіб.

Дискусійним залишається узгодження позиції вищих судових інстанцій із нормами Конституції України, що включає норми прямої дії. Зокрема, ст. 55 чітко вказує, що оскарженню підлягають будь-які рішення [32]. Тому вказана проблема потребує врегулювання на законодавчому рівні.

По-друге, при розгляді справ щодо оскарження індивідуальних актів слід враховувати, чи були ті чи інші акти прийняті при здійсненні публічно-владних управлінських функцій. Зокрема, не можуть бути предметом спору в адміністративному судочинстві індивідуальні акти органів державної влади, що приймаються у ході кримінальних проваджень. Постанови слідчого або прокурора, органу дізнання на досудовому розслідуванні та інші кримінально-процесуальні документи індивідуальної дії оскаржуються у порядку передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України [202]. Тому, за правилами адміністративного судочинства не розглядають скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, слідства і прокуратури. Крім того, не підлягають оскарженню в адміністративному судочинстві індивідуальні акти суб'єктів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [203] прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів подання та розгляд відповідних

клопотань, проведення оперативно-розшукових заходів, фіксація та використання їх результатів, проведення цих заходів до постановлення ухвали слідчого судді та інші питання їх проведення регулюються згідно з положеннями глави 21 КПК України.

Слід зазначити, що у судовій практиці до прийняття КПК України 2012 року існував неодноковий підхід до вирішення питання про визначення судової юрисдикції розгляду справ, предметом оскарження в яких були рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури, вчинені під час розгляду заяв чи повідомлень про злочини. Це, зокрема, стосувалося заяв про порушення кримінальної справи: суди однієї юрисдикції вважали, що такі справи слід розглядати в порядку кримінального судочинства, а інші – відносили їх до юрисдикції адміністративних судів. З цього приводу Вищий спеціалізований суд України навіть направляв звернення до ВСУ про направлення до КСУ конституційного подання щодо офіційного тлумачення положень КПК України та КАС України в контексті зі ст. 55 Конституції України [204]. У своєму Рішенні № 19-рп від 14 грудня 2011 р. Конституційний суд чітко вирішив, «що скарги осіб стосовно прийняття рішень, вчинення дій або допущення бездіяльності суб'єктом владних повноважень щодо заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини суди повинні розглядати і вирішувати у кримінальному судочинстві» [205]. Кримінальний процесуальний кодекс 2012 року чітко і недвозначно врегульовує ці питання у статтях 303–308 [202].

Пункт 3 ч. 2 ст. 19 КАС України передбачає також, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи про накладення адміністративних стягнень [76]. Проте, цю норму не слід трактувати таким чином, що постанови суб'єктів владних повноважень про накладання адміністративних стягнень не оскаржуються в порядку адміністративного судочинства. Ця норма лише означає, що адміністративні суди не вправі накладати адміністративні стягнення за скоєння адміністративних правопорушень, бути органом, який безпосередньо притягує осіб до адміністративної відповідальності (крім як по ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України»). Справи про накладання адміністративних стягнень розглядаються за правилами КУпАП, Митного кодексу України та з

урахуванням особливостей деяких інших законів, органами та посадовими особами, що визначені статтями 218–244-21 КУпАП (адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад, органи Національної поліції, загальні суди та ін.).

Разом з тим, відповідно до ст. 288 КУпАП постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

– постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП;

– рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради – у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП;

– постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення – у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАС, з особливостями, встановленими КУпАП [206].

Вищий адміністративний суд України, аналізуючи порушене питання, звернув увагу судів на те, що у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності адміністративним судом не вирішується питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а перевіряється законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень у таких справах, за наслідками чого суд може визнати незаконним і скасувати рішення про накладення адміністративного стягнення або відмовити у цьому [207].

Адміністративні суди у справах щодо оскарження індивідуальних рішень суб'єктів владних повноважень перевіряють відповідно до ч. 2. ст. 2 КАС України, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) 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);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [76].

У постанові Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 06 лютого 2008 р. теж міститься подібний перелік і вказівка, що «суди незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їх відповідність усім зазначеним вимогам» [208]. З цього приводу В. І. Співак справедливо зазначає, що порушення хоча б одного критерію за умови порушення прав і свобод позивача є підставою для задоволення адміністративного позову [1, с. 288].

Разом з тим, на наш погляд, відповідні норми ст. 2 КАС України мають дуже дискусійний характер. В них визначено критерії, за якими оцінюються індивідуальні акти (але не тільки) суб'єктів владних повноважень з боку суду. Але суб'єкти владних повноважень, починаючи від Кабінету Міністрів України і закінчуючи сільським головою, при виданні своїх індивідуальних правових актів керуються не нормами КАС України, а відповідними спеціальними законами та відомчими актами щодо них. Проте, ні в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», ні в постанові КМУ «Про затвердження регламенту Кабінету Міністрів України» [162] немає навіть таких слів як «розсудливість» та «добросовісність». Виникають

закономірні питання щодо того, чи знають суб'єкти владних повноважень про те, що їх рішення мають бути розсудливими.

Звичайно, засади законності, обґрунтованості, рівності, неупередженості і розумності строків не є новими для вітчизняного права і навряд чи потребують роз'яснень. Але багато критеріїв ст. 2 мають доволі розмите значення, що ускладнює їх застосування на практиці. Деякі із них мають етичний підтекст, що може створювати передумови для їх неоднакової інтерпретації судами різних інстанцій. У Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. [209] таких слів як «розсудливість» та «добросовісність» теж немає.

Очевидно, що роз'яснення цих термінів можна зустріти в науковій літературі чи рішеннях судів, але такі питання не повинні вирішуватись розсудом науковців чи суддів.

Критерії ст. 2 КАС України повинні знайти своє відображення перш за все у Законі України «Про адміністративну процедуру», що досі не прийнятий. Проектом Закону України «Про адміністративну процедуру» пропонується ввести в національне законодавство ряд нових засад, дотримання яких при прийнятті адміністративних актів було б обов'язковим для службових і посадових осіб. Зокрема, згідно ст. 8 Проекту Закону України «Про адміністративну процедуру, адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Принцип добросовісності і розсудливості – що адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом; адміністративний орган, здійснюючи адміністративне провадження та приймаючи адміністративний акт, повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі. Принцип пропорційності – що адміністративний акт повинен відповідати меті, з якою він приймається. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути мінімальними. Адміністративний орган також дотримується принципу

пропорційності під час вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень [190].

Відповідно до статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права [32]. При цьому одним з основних фундаментальних елементів цього принципу є юридична визначеність, згідно з якою юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. На це звертав увагу і КСУ у відповідних рішеннях від 22 вересня 2005 р. № 5-рп, 29 червня 2010 р. № 17-рп, 11 жовтня 2011 р. № 10-рп [210].

Європейський суд з прав людини також неодноразово підкреслював, що закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Зокрема, «Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія» (рішення у справі «Веренцов проти України, 11 квітня 2013 р.) [211].

Таким чином, незважаючи на Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [60], який набрав чинності з 15 грудня 2017 р., у адміністративно-процесуальному законодавстві збереглися елементи юридичної невизначеності, що потребують врегулювання з боку законодавця.

2.3 Підсудність та особливості розгляду справ з приводу оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень

Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [32]. Утвердження правової держави, відповідно до приписів статей 1, 8 і 55 Основного Закону України полягає, зокрема, і у гарантуванні кожному судового захисту прав і свобод, а також у запровадженні механізму такого захисту. Конституційний Суд України у своїх рішеннях послідовно підкреслював значущість положень статті 55 Конституції України щодо можливості захисту кожним у судовому порядку своїх прав і свобод від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових і службових осіб, а також стосовно неможливості відмови у правосудді. Разом з тим, в Рішенні Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. сформульовано правову позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини [33], зокрема судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Правові норми Конституції України стосовно права кожного на оскарження рішень органів публічної влади конкретизується в низці інших актів законодавства, зокрема в ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [212], ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [121], ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [120] та ін.

Для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в Україні, відповідно до принципу зовнішньої спеціалізації, утворено систему адміністративних судів. Згідно Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [213] систему судоустрою складають місцеві, апеляційні суди та Верховний Суд. Функції місцевих адміністративних судів здійснюють окружні адміністративні суди, а також місцеві загальні суди як адміністративні. Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є

апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах відповідно до Указу Президента України. Вищою ланкою для адміністративних судів, як і для всіх судів загальної юрисдикції, є Верховний суд у складі якого діє Касаційний адміністративний суд. Слід відмітити, що визначення касаційних палат Верховного Суду у Законі України «Про судоустрій і статус судів» як «Касаційних судів» є, на нашу думку, доволі дискусійним, з огляду на те, що вони не є самостійними юридичними особами, а лише структурними частинами вищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо: податків, зборів та інших обов'язкових платежів, захисту соціальних прав, виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Розмежування повноважень між адміністративними судами різних ланок і між судами однієї ланки щодо розгляду адміністративних справ здійснюється за допомогою інституту підсудності. Правила підсудності, що застосовуються в адміністративному судочинстві, є найскладнішими з поміж інших процесуальних форм правосуддя (цивільного, господарського, кримінального). Це пояснюється, щонайменше, двома обставинами: існуванням дворівневої системи місцевих адміністративних судів і неспівпадінням між ланками адміністративних судів та інстанціями, внаслідок чого деякі справи по першій інстанції можуть розглядатися одразу у Верховному Суді або в апеляційних адміністративних чи окружних адміністративних судах.

Правила підсудності у сфері адміністративного судочинства закріплені в КАС України, який з 15 грудня 2017 р. діє у новій редакції внаслідок набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [60]. Аналізуючи в цілому зміст цього Закону, слід зазначити, що його було розроблено в Адміністрації Президента України за декілька місяців, без широкого обговорення та без залучення до опрацювання всіх зацікавлених органів державної влади, місцевого самоврядування, провідних наукових установ, практиків, громадських організацій, їх асоціацій та

об'єднань. Доволі сумнівним є і загальний підхід суб'єкта законодавчої ініціативи викласти нові редакції трьох кодексів в рамках одного документу з обсягом майже на 800 сторінок. Це значно ускладнює фактичні можливості опрацювання тексту та врахування специфіки кожного виду судочинства, що одразу викликає сумніви стосовно якості прийнятого Закону. На наш погляд, зміни законодавства, а особливо процесуального, повинні розроблятися з урахуванням матеріалів суддівської практики, залученням наукових установ, оскільки саме у сфері правозастосування та у ході науково-дослідної роботи виявляються більшість недоліків і прогалин чинного законодавства. На теперішній час, слід констатувати, що такий зворотній зв'язок між суб'єктами законотворчості та правозастосування, науковцями в Україні має вкрай слабкий характер.

Перш за все необхідно зазначити, що нова редакція КАС України застосовує доволі дискусійні положення у сфері юридичної термінології. Так, у нових редакціях всіх трьох процесуальних кодексів термін «підсудність» був у більшості випадків замінений терміном «юрисдикція». ЦПК України, ГПК України і КАС України тепер оперують термінами «предметна юрисдикція», «інстанційна юрисдикція» та «територіальна юрисдикція (підсудність)» (статті 19–32 ЦПК України [214], статті 20–31 ГПК України [215], статті 19–30 КАС України [76]). Із назв відповідних параграфів, на перший погляд, здається, що термін «підсудність» коректно може застосовуватись в адміністративному процесі тільки для позначення так званої «територіальної юрисдикції», але судячи з усього законодавець вирішив на законодавчому рівні взагалі ототожнити поняття юрисдикції і підсудності. Разом з тим, КПК України продовжує оперувати термінами «територіальна підсудність», «інстанційна підсудність» (статті 32, 33 КПК України) [202]. Така логіка законодавця виглядає непослідовною з наукової точки зору та підлягає уточненню. А доволі поширене використання слова «юрисдикція» в нових редакціях кодексів, можливо, пояснюється впливом англомовних правових джерел, які часто використовують термін «jurisdiction».

Слово «юрисдикція» за Тлумачним словником української мови означає: 1) право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання; 2) повноваження

давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання [61, с. 1652]. Відповідно до словника юридичних термінів, «юрисдикція – компетенція давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання, спори про право». Розрізняють юрисдикцію судову й адміністративну. Виключною юрисдикцією суду є розгляд кримінальних справ, а цивільні справи розглядають суд, арбітраж, третейські суди тощо» [101, с. 114]. У Рішенні Конституційного Суду України за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин 2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) Конституційний Суд України констатував, що юрисдикція судів – це повноваження судів вирішувати спори про право та інші правові питання [216].

У сучасних умовах поняття «юрисдикції» також набуло значення сфери або кола питань, на які поширюються юрисдикційні повноваження органів щодо вирішення індивідуальних справ. Розуміння юрисдикції як предметного кола справ щодо розгляду і вирішення юридичних справ є домінуючим у науковій літературі [84, с. 37–38; 217, с. 525; 218, с. 8; 219, с. 7]. В такому значенні воно і застосовувалось в минулих редакціях ЦПК України [220] і КАС України [39]. Натомість, у ГПК України, для цієї ж мети раніше застосовувалось поняття «підвідомчості» [221], яке, часто вживається дослідниками [222, с. 171–172] як синонімічне до терміну «юрисдикція». Аналогічний підхід закріплений і в авторитетних міжнародних документах, зокрема, у ст. 32 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, у якій під юрисдикцією ЄСПЛ розуміється предметне коло справ, на які поширюється його повноваження [223].

У випадку необхідності розмежування компетенції судів однієї юрисдикції (цивільної, адміністративної, господарської, кримінальної) та визначення конкретного суду, який буде розглядати справу, застосовується суто процесуальне поняття «підсудності», яке є більш точним і традиційним для вітчизняної юриспруденції.

Тому, наприклад, назва параграфу 2 глави 2 чинного КАС України «інстанційна юрисдикція», на наш погляд, позбавлена сенсу, оскільки юрисдикція

(підвідомчість) місцевих і апеляційних адміністративних судів одна і та ж – адміністративна. Сфера справ судів різних інстанцій тут збігається, а змінюється тільки підсудність. Формулювання параграфу 3 глави 2 чинного КАС України як «територіальна юрисдикція (підсудність)» є допустимим, але зовсім не в тому значенні, в якому це закріплено законодавцем. Територіальна юрисдикція – це географічна територія, на яку поширюються повноваження органу. Тобто, територіальна юрисдикція має визначати просторові межі, на які поширюється юрисдикційна діяльність того чи іншого органу. Наприклад, КПК України використовує такі формулювання як: «суд, у межах територіальної юрисдикції якого вчинено кримінальне правопорушення», «слідчим того органу досудового розслідування, під юрисдикцією якого знаходиться місце вчинення кримінального правопорушення» [202] тощо. В статті 12 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що «у системі прокуратури України діють місцеві прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається в Додатку до цього Закону» [113]. У Додатку до Закону України «Про прокуратуру» міститься перелік місцевих прокуратур із зазначенням районів і населених пунктів, на які поширюється юрисдикція прокуратур. З огляду на це, положення статей 25–30 діючого КАС України, які об’єднані в параграф «територіальна юрисдикція», мали б описувати райони, області та населені пункти, які знаходяться під юрисдикцією адміністративних судів, а натомість – містять норми, що описують територіальну підсудність, тобто порядок розподілу справ між судами адміністративної юрисдикції.

З огляду на викладене, вважаємо заміну у новій редакції КАС України поняття «підсудність» на поняття «юрисдикція» такою, що має дискусійний характер та підлягає уточненню з боку законодавця.

В теорії адміністративного процесу прийнято розрізняти предметну, територіальну та інстанційну підсудності.

Предметна підсудність розмежовує компетенцію адміністративних судів стосовно розгляду справ по першій інстанції [1, с. 179–180]. Окреме виділення предметної підсудності є певною мірою особливістю саме адміністративного

судочинства, оскільки тільки в рамках нього виникає необхідність детальної регламентації цього питання. У судах загальної юрисдикції та у господарських судах усі справи по першій інстанції розглядаються місцевими судами, а тому потреби у предметному розмежуванні компетенції немає. В адміністративному судочинстві, внаслідок розподілу функцій судів першої інстанції між різними місцевими судами, а також різними ланками адміністративних судів, правила предметної підсудності мають необхідний характер.

Аналіз статей 20 та 22 КАС України дає підстави для висновку, що предметна підсудність щодо оскарження правових актів виглядає наступним чином:

1) окружним (місцевим) адміністративним судам підсудні по першій інстанції всі адміністративні справи про оскарження правових актів, крім тих, що підсудні іншим адміністративним судам;

2) місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні по першій інстанції адміністративні справи стосовно оскарження індивідуально-правових актів:

– у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

– у справах, що пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму з приводу оскарження індивідуальних актів дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму;

– у справах, що пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України;

– у справах, що пов'язані з діяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пп. 1-3 частини першої цієї статті;

3) апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи про оскарження індивідуально-правових актів з приводу примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені;

4) Шостому апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження індивідуально-правових актів Центральної виборчої комісії, окрім тих, що віднесені до підсудності Верховного Суду;

5) Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів ВРУ, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [76].

Особливим видом предметної підсудності є підсудність за зв'язком вимог (ст. 21 КАС України), яка дозволяє визначити адміністративний суд по першій інстанції, якщо позивач об'єднує у позовній заяві декілька позовних вимог. У таких випадках, якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому адміністративному суду, таку справу розглядає апеляційний адміністративний суд.

Територіальна підсудність визначає порядок розподілу справ між судами одного й того самого рівня залежно від території, на яку поширюється їхня юрисдикція. В чинному КАС України передбачені такі підвиди територіальної підсудності: загальна, альтернативна, особлива, виключна. Територіальна підсудність щодо оскарження правових актів виглядає наступним чином:

1) загальна підсудність встановлюється як загальне правило і застосовується у тому випадку, коли вона не змінена або доповнена іншим видом територіальної підсудності. Позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування. Позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ст. 26 КАС України);

2) альтернативна – це підсудність за вибором позивача. Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача. Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один з цих судів за вибором позивача (ст. 25 КАС України);

3) особлива підсудність – полягає у специфіці суб'єктного складу сторін у адміністративній справі. Підсудність справи, у якій однією із сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін. Підсудність справ, у яких однією із сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності (ст. 28 КАС України);

4) виключна підсудність полягає у встановленні процесуальним законом тільки одного конкретного суду, який може розглядати категорію ту чи іншу категорію справ. Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, визначених цим Кодексом, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також

адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту (ст. 27 КАС України) [76].

Інстанційна підсудність визначає компетенцію судів щодо розгляду справ в першій, апеляційній та касаційній інстанціях (статті 22–24 КАС України).

По першій інстанції адміністративні справи розглядаються місцевими адміністративними судами (місцевими загальними судами як адміністративними та окружними адміністративними судами), а також у випадках, передбачених КАС України, апеляційними адміністративними судами та Верховним Судом.

По другій інстанції справи розглядаються апеляційними адміністративними судами. Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду, які прийняті по першій інстанції. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

По третій інстанції справи розглядаються виключно Верховним Судом [76].

Аналізуючи зміни щодо підсудності у сфері оскарження правових актів, що відбулися внаслідок набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», слід відзначити декілька важливих законодавчих змін у цій сфері.

По-перше, у сфері предметної підсудності відбулося звуження компетенції місцевих загальних судів як адміністративних щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ. Зокрема, в контексті нашого дослідження це стосується

справ щодо оскарження актів органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, а також індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг. Такі справи відповідно до змісту норм ст. 20 КАС України [76] тепер повністю належать до компетенції окружних адміністративних судів, а раніше – розглядалися місцевими загальними судами як адміністративними.

Перерозподіл предметної компетенції між місцевими загальними судами як адміністративними та окружними адміністративними судами має неоднозначний характер. Передача частини повноважень щодо розгляду адміністративних справ місцевим загальним судам була у свій час викликана перш за все необхідністю забезпечити доступність правосуддя для населення. Окружні адміністративні суди утворюються на рівні областей, що створює суто практичні перешкоди для мешканців сіл і районних центрів в реалізації їх права на доступ до правосуддя. Проте, слід зазначити, що чинна редакція КАС України передбачає багато нововведень, які повинні спростити і прискорити провадження в адміністративних справах і які, принаймні частково, можуть нівелювати віддаленість деяких населених пунктів від окружних адміністративних судів, а саме: Єдина судова інформаційно-телекомунікаційної система (статті 18, 229 КАС України), процесуальні інститути спрощеного провадження (статті 257–263 КАС України), типових і зразкових справ (статті 290–291 КАС України) [76].

З іншого боку, запроваджена в Україні дворівнева система місцевих адміністративних судів, є не завжди зрозумілою для населення і поступове звуження компетенції місцевих загальних судів у сфері адміністративного судочинства, з одночасним розширенням компетенції окружних адміністративних судів теж має свою логіку. Крім того, одним із важливих завдань створення адміністративних судів було саме розвантаження місцевих загальних судів і звуження категорії справ, які підлягали розгляду місцевими загальними судами. На теперішній час суддя

місцевого загального суду може одночасно розглядати кримінальні справи, справи про адміністративне правопорушення, цивільно-правові спори та адміністративний позов, працюючи в рамках різного процесуального та матеріального законодавства, що негативно впливає на якість судочинства.

По-друге, Верховний Суд згідно чинної редакції КАС України уповноважений розглядати всі адміністративні справи, що належали до підсудності Вищого адміністративного суду України, внаслідок ліквідації останнього і запровадження триланкової системи судів. При цьому Верховний Суд у сфері адміністративного судочинства є універсальною судовою установою, яка може розглядати справи по першій, апеляційній і касаційній інстанціях. В окремих випадках це може впливати на об'єктивність його рішень, зокрема коли Велика палата Верховного Суду діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих тим же судом, як судом першої інстанції. В цілому, загальний концептуальний підхід складного для пересічного громадянина співвідношення між ланками та інстанціями в адміністративному судочинстві залишився незмінним [224].

КАС України не містить чіткого переліку особливостей у справах про оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень. Ці положення наразі містяться в різних розділах і статтях чинного процесуального закону. Їх правовий аналіз дає підстави для виділення двох груп таких особливостей: загальних і спеціальних. Загальні особливості є спільними для проваджень по оскарженню актів як індивідуального, так і нормативного характеру. Спеціальні – стосуються виключно проваджень або по оскарженню індивідуальних, або нормативних актів.

В адміністративних провадженнях про оскарження правових актів слід враховувати такі загальні особливості:

1. Право вимоги. Відповідно до ч. 2 ст. 264 КАС України 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.

Щодо осіб, які наділені правом оскарження правових актів індивідуальної дії, чинний КАС прямої вказівки не містить. Проте, з цього питання вже склалась усталена судова практика. Верховний Суд відзначає, що по аналогії із

нормативними, таке ж правило має застосовуватись і до правових актів індивідуальної дії. Право на захист – це самостійне суб'єктивне право, яке з'являється у володільця регулятивного права лише в момент порушення чи оспорення останнього [225]. Тобто, позивачами у справах про оскарження індивідуальних актів можуть бути лише особи, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені. Індивідуально-правові акти завжди мають персоніфікований характер, а тому право вимоги виникає тільки у осіб, яких вони безпосередньо стосуються. Звернення до суду з позовом особи, яка не є належним позивачем, є підставою для відмови у задоволенні такого позову.

На практиці судами досить часто допускаються помилки при визначенні суб'єкта оскарження. Наприклад, у справі за позовом народних депутатів до Президента України про визнання незаконним Указу Президента України від 19 жовтня 2007 р. «Про призначення Т. Дурдинця заступником Голови Служби безпеки України – начальником Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» ВСУ зазначив, що суди усіх інстанцій правильно визначили, що предметом оскарження у справі є Указ Президента України з кадрового питання, тобто акт індивідуальної дії, чинність якого поширюється лише на осіб, яких він стосується. При цьому не врахували, що народні депутати України не наділені владними управлінськими функціями, а тому не можуть бути суб'єктами звернення з позовом з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління [226].

Подібний правовий висновок міститься і у Постанові ВСУ від 28 лютого 2017 р. у справі про визнання незаконним указу Президента України «Про призначення головою Житомирської обласної державної адміністрації», якою було відмовлено у задоволенні заяви про перегляд рішення ВАСУ, оскільки заявник не має права на оскарження зазначеного правового акту [227].

2. Межі судового розгляду. За звичайних умов, межі судового розгляду визначені межами позовних вимог. Проте, згідно ч. 2 ст. 9 КАС України, суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових

відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [76]. Це правило поширюється і на випадки оскарження правових актів, оскільки відповідачами по таких справах є суб'єкти владних повноважень. Вищий адміністративний суд України відзначає, що у разі виходу за межі позовних вимог у мотивувальній частині рішення суд повинен навести відповідне обґрунтування [228].

3. **Обов'язок доказування.** За загальним правилом, що впливає з принципу змагальності, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Проте, у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень чиста змагальність у сфері доказування мала б негативні наслідки для позивачів, оскільки суб'єкти владних повноважень мають набагато більше організаційних, матеріальних та юридичних можливостей для доведення своєї позиції в суді. Тому, відповідно до ч. 2 ст. 77 КАС України, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин [76].

Дослідники відзначають, що презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень значно посилює позиції невідної особи (фізичної чи юридичної особи), якій бракує правових знань, щоб самотійно довести перед судом слушність своїх тверджень. Крім того, потенційний обов'язок суб'єкта владних повноважень довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності в суді посилює його відповідальність при прийнятті рішень, вчиненні інших дій чи допущенні бездіяльності [229, с. 156].

Незважаючи на очевидність цього правила, в правозастосовній практиці судів трапляються випадки їх недотримання. Наприклад, постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 17 березня 2016 р. у справі № 815/6203/15

було скасовано постанову першої інстанції, оскільки місцевий суд, у порушення вимог КАС України, обов'язок доказування щодо виплаченої заробітної плати переклав на позивача [230].

4. Забезпечення позову. Дія правового акту не зупиняється фактом подання позову чи відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 150 КАС України). Внаслідок цього, порушення прав позивача може за певних умов набувати ознак перманентності і тривати протягом усього процесу судового розгляду. Тому, однією із двох можливих підстав забезпечення позову відповідно до ч. 2 ст. 150 КАС України є очевидні ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю. Суд з власної ініціативи чи за заявою учасника справи має право вжити заходи забезпечення позову, які можуть полягати у: зупиненні дії правового акту; забороні відповідачу вчиняти певні дії; встановленні обов'язку відповідача вчинити певні дії; забороні іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Але при цьому не допускається забезпечення позову шляхом (ч. 3 ст. 151 КАС України):

1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії;

2) зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку;

3) зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків;

4) зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також встановлення для Національного банку України заборони або обов'язку вчиняти певні дії;

5) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення [76].

Оскарження ухвали про забезпечення позову не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи. Але оскарження ухвали про скасування забезпечення позову або про заміну одного заходу забезпечення позову іншим зупиняє виконання цієї ухвали. Проте, згідно матеріалів судової статистики, взятої за 2017 рік у Черкаському окружному адміністративному суді, із 63 клопотань про забезпечення позову було задоволено лише сімнадцять [111]. У більшості випадків суд при відмові у забезпеченні позову керується тим, що не доведено існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, неможливість захисту прав, свобод та інтересів без вжиття таких заходів [231].

5. Мова судочинства. За загальним правилом судочинство і діловодство в адміністративних судах провадиться державною мовою. Проте, учасники судового процесу, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право робити заяви, надавати пояснення, виступати в суді і заявляти клопотання рідною мовою або мовою, якою вони володіють, користуючись при цьому послугами перекладача, в порядку, встановленому КАС України. Слід мати на увазі, що при оскарженні правових актів таке право може виникнути тільки у позивачів, оскільки для службовців суб'єкта владних повноважень володіння державною мовою є однією із кваліфікаційних вимог (ст. 19 Закону України «Про державну службу» та ін.) [1, с. 288–289].

6. Особливості розподілу судових витрат. При задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають

відшкодуванню або оплаті відповідно до положень КАС України, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа. Якщо судові рішення ухвалені на користь сторони – суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з іншої сторони всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз. Відповідачу, на думку законодавця, не мають компенсуватися витрати на правову допомогу, витрати, пов'язані із прибуттям до суду та інші судові витрати, окрім чітко визначених законом витрат на доказування (ч. 2 ст. 94 КАС України), оскільки суб'єкт владних повноважень повинен нести усі ризики, пов'язані з прийняттям ним рішень, вчиненням дій чи допущенням бездіяльності, у тому числі необхідність відстоювати правомірність своєї поведінки в адміністративному суді [232, с. 41]. При частковому задоволенні позову судові витрати покладаються на обидві сторони пропорційно до розміру задоволених позовних вимог. При цьому суд не включає до складу судових витрат, які підлягають розподілу між сторонами, витрати суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката та сплату судового збору.

Такі обмеження у можливостях суб'єктів владних повноважень свідчать про загальну спрямованість адміністративного судочинства на захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у спірних відносинах із владою [233, с. 617].

До спеціальних особливостей провадження щодо оскарження нормативно-правових актів можна віднести наступне:

1. Відповідачі. Правом приймати правові акти нормативного характеру наділені далеко не всі суб'єкти владних повноважень. Тому у справах про оскарження нормативно-правових актів відповідачами можуть бути тільки конкретні суб'єкти, визначені ст. 264 КАС України (Президент України, ВРУ, КМУ, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень). Нажаль, чинний КАС України не містить вичерпного переліку таких суб'єктів. На наш погляд, це питання має бути перш за

все вирішене у матеріальному законодавстві, у відповідному законі про нормативні акти.

2. Склад суду. Враховуючи особливості підсудності справ про оскарження нормативно-правових актів, склад суду при розгляді справи по першій інстанції у таких випадках часто є колегіальним. Відповідно до змісту норм статей 22, 33 та 266 КАС України, це стосується випадків оскарження нормативних актів Президента, КМУ, ВРУ, Національного банку України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

3. Публікація оголошення про оскарження нормативного акту та рішення суду. Відповідно до частин 4–7 ст. 264 КАС України, у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акту суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акту, реквізити нормативно-правового акту, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Оголошення має бути опубліковано не пізніше як за сім днів до підготовчого засідання, а у випадку, визначеному частиною десятою цієї статті – у строк, визначений судом. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі зацікавлених осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду.

Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акту протиправним та нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням суду законної сили [76].

Норми КАС України про необхідність опублікування оголошення про оскарження нормативно-правового акту є безумовно доцільними, враховуючи те, що нормативно-правовий акт стосується прав та інтересів невизначеного кола осіб. Проте, як відзначається дослідниками, покладення обов'язку опублікування

оголошення на суб'єкта владних повноважень, який фактично є зацікавленою стороною у справі, є далеко не найкращим процесуальним інструментом, що може перетворюватися на фундамент для процесуальних зловживань суб'єктом владних повноважень, та створення як об'єктивних, так і суб'єктивних перешкод для розгляду справи по суті [234].

Практика розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів показує, що часто саме невиконання чи недостатньо чітке та оперативне виконання обов'язку здійснення опублікування оголошення про оскарження нормативно-правового акту є доволі ефективним «квазіпроцесуальним» інструментом, який використовується суб'єктами владних повноважень з метою затягування часу [234], що, в свою чергу, призводить до порушення вимог КАС України щодо розумних строків розгляду справи.

З цього приводу вчені-адміністративісти пропонували перекласти відповідний обов'язок на офіційні друковані видання Верховного Суду [234], Державної судової адміністрації України [235, с. 100] та ін. На наш погляд, в Україні для цілей оприлюднення нормативних актів вже давно слід запровадити спеціальний єдиний державний Інтернет-портал, який також може слугувати офіційним засобом оприлюднення оголошень про оскарження нормативно-правових актів.

4. Судові рішення. Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині. Суди в таких випадках не уповноважені керуватись загальними вимогами, що визначені в ст. 245 КАС України щодо зобов'язання відповідача вчинити певні дії, утриматися від вчинення певних дій та ін. [1, с. 297].

5. Обмеженість застосування спрощених процедур розгляду. Чинний КАС України передбачає низку спрощених інститутів в адміністративному провадженні, які покликані прискорити розгляд окремих нескладних категорій адміністративних справ та розвантажити судову систему для розгляду справ підвищеної складності і важливості. Відповідно до глави 11 КАС, справи про оскарження нормативно-правових актів належать до категорії «складних справ». На них за загальним

правилом не поширюються положення статей 257–263 КАС України щодо розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження. Також вони не можуть вирішуватись у порядку, визначеному статтями 184–188 КАС України, які встановлюють особливості врегулювання спору за участю судді без проведення судових засідань.

Провадження щодо оскарження індивідуальних актів здійснюється у загальному порядку з урахуванням деяких особливостей, визначених в КАС України.

У першу чергу слід відмітити, що з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» в КАС України було впроваджено ряд інститутів по спрощенню судочинства, які застосовуються, у тому числі, у сфері оскарження правових актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень.

Так, глава 10 чинного КАС України передбачає особливості спрощеного позовного провадження. За правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. Відповідно до п. 20 ст. 4 «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин» [76]. У сучасному законодавстві України поняття «малозначні спори» вперше з'явилося у Конституції України з прийняттям у 2016 році Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [236]. Так, стаття 131-2 Основного закону гарантує надання професійної правничої допомоги адвокатурою, та передбачає, що законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно

представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена [32].

Малозначні адміністративні справи розглядаються у строк не більше 60 днів з дня відкриття провадження по справі та без підготовчого засідання. Відповідно до п. 5 ст. 262 КАС України, суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін. Але при цьому, згідно п. 6 ст. 262 КАС України, суд може відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін, якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі незначної складності не вимагають проведення судового засідання з повідомленням сторін для повного та всебічного встановлення обставин справи, а також по певним категоріям справ, визначених в ст. 263 КАС України.

З урахуванням теми дисертаційного дослідження та новел щодо розгляду справ про оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень такими справами є:

1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних чи фізичних осіб;

4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію [76].

Перший, другий та п'ятий пункт зазначено переліку стосується оскарження правових актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень. Інші індивідуальні акти, що не зазначені в ст. 263 КАС України, теж можуть розглядатися в порядку спрощеного провадження, оскільки відповідно до ст. 262 КАС України за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, окрім винятків, визначених тією ж статтею.

Суддя при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження враховує:

- 1) значення справи для сторін;
- 2) обраний позивачем спосіб захисту;
- 3) категорію та складність справи;
- 4) обсяг та характер доказів у справі, у тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
- 5) кількість сторін та інших учасників справи;
- 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження її [76].

Як видно із зазначеного переліку, приймаючи рішення про розгляд справи в порядку спрощеного провадження, суд враховує різні фактори, проте їх значення має неоднаковий характер. У законодавчих актах подібні переліки визначаються як правило не випадково, а з урахуванням пріоритетності окремих положень, а отже, думка сторін про розгляд справи за правилами спрощеного провадження за логікою законодавця враховується в останню чергу.

На наш погляд, положення п. 3 ст. 257 КАС України щодо критеріїв, які має враховувати суд при вирішенні питання про необхідність розгляду справи за правилами спрощеного провадження, у цілому є досить розмитими та потребують уточнення. Такі категорії як «складність справи», «значення справи», «значний суспільний інтерес» мають відносний та доволі оціночний характер. Якщо у Цивільному процесуальному кодексі є ще такий досить об'єктивний критерій, який враховується судом при вирішенні цього питання, як «ціна позову», то в КАС України його застосування є можливим лише при оскарженні рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, та щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів.

Все це надає судді доволі широкі дискреційні повноваження стосовно вирішення питання про розгляд справи у порядку спрощеного провадження, що може, у свою чергу, призвести до порушень прав пересічних громадян на доступ до правосуддя. Слід також зважати, що відповідно до ч. 5 ст. 328 КАС України, судові рішення у справах незначної складності за загальним правилом не підлягають касаційному оскарженню, крім деяких винятків, передбачених тією ж статтею.

Тому, на наш погляд, пропонується: ст. 257 КАС України у частині критеріїв для спрощеного провадження викласти більш конкретно та однозначно, додатково зазначивши категорії справ, що розглядаються за правилами спрощеного провадження з викликом осіб (аналогічно положенням ст. 264 КАС України); Верховному Суду надати роз'яснення щодо інституту спрощеного провадження для формування сталої судової практики та однаковості у розумінні положень ст. 257 КАС України.

Інші особливості проваджень щодо оскарження індивідуальних-правових актів в основному визначені параграфами 1 та 2 глави 11 КАС і пов'язані з випадками оскарження лише окремих різновидів правових актів індивідуальної дії. Здебільшого ці особливості спрямовані на прискорення судових процедур в

термінових категоріях адміністративних справ, а також визначають специфіку розгляду скарг на індивідуальні акти деяких органів влади.

Так, ст. 266 КАС України визначає особливості провадження щодо оскарження постанов ВРУ, указів і розпоряджень Президента України, рішень Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Положення цієї статті поширюють свою дію не тільки на випадки оскарження індивідуальних актів, але актів нормативного характеру. В останньому випадку стаття 266 КАС України застосовується разом зі статтями 264–265 КАС України, які визначають особливості оскарження нормативних актів в цілому.

Особливості проваджень за такими категоріями справ зводяться до специфіки підсудності, складу суду та спрощення окремих процедур. Так, адміністративні справи щодо законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; законності дій чи бездіяльності ВРУ, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів. Судом апеляційної інстанції у таких справах є Велика Палата Верховного Суду.

На рішення Вищої ради правосуддя, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення її Дисциплінарної палати, може бути подана скарга до Великої Палати Верховного Суду. Така скарга розглядається за правилами касаційного провадження, встановленими КАС України [76].

При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою, а, отже, не може брати участь як суддя при розгляді скарг на її рішення у Верховному Суді [237].

В цілому, зміст ст. 266 у новій редакції КАС України щодо розгляду індивідуальних актів цієї категорії принципово не змінився. Законодавцем не було враховано напрацювання і проблеми судових органів при застосуванні норм цієї статті. Зокрема, у судовій практиці [130] неодноразово траплялися випадки оскарження зазначених правових актів індивідуальної дії особами, які такого права не мали (неналежні позивачі). У зв'язку з чим відповідну статтю слід було доповнити положенням щодо того, що такі акти можуть бути оскаржені тільки тими особами, безпосередні права та інтереси яких ними було порушено.

Також у судовій практиці громадяни часто звертаються до адміністративного суду із позовами на предмет протиправності постанов Верховної Ради України чи інших органів, що визначено ст. 266 КАС України, з процедурних питань. Постанови ВРУ, згідно Закону України «Про регламент Верховної Ради України» [159], приймаються не тільки з питань про персональні обрання, призначення, надання згоди на призначення на посаду, надання згоди на звільнення з посади та звільнення з посади, але й про час, обсяг, форму трансляції по телебаченню і радіо засідань Верховної Ради України; про включення, виключення чи перенесення розгляду того чи іншого питання на сесії; про прийняття законів у першому читанні тощо.

Вищий адміністративний суд України розглядав справу за позовом фізичної особи до Верховної Ради України про визнання протиправною бездіяльність парламенту щодо «не відмови» відповідачем у прийнятті на реєстрацію законопроекту «Про збір та облік єдиного соціального внеску» 15 червня 2010 р. та визнання незаконною постанову Верховної Ради України № 2360-VI про прийняття за основу вказаного вище закону. Суд, розглянувши справу по суті, постановою від 13 жовтня 2010 р. № П-195/10 відмовив у задоволенні позовних вимог, аргументуючи своє рішення тим, що оскаржена постанова парламенту прийнята з процедурного питання в порядку, визначеному Регламентом, і не стосується позивача [238].

Непоодинокими у судовій практиці є випадки звернення народних депутатів України до адміністративного суду із позовами щодо оскарження питань

внутрішньої діяльності Верховної Ради України (наприклад, постанова ВАСУ від 14 грудня 2010 р. № П-323/10). Однак, оскаржуючи законність дій в окремих стадіях законодавчого процесу, здійснення яких віднесено до виключної компетенції ВРУ, такі позивачі не враховують, що в такий спосіб парламент реалізує свою законодавчу функцію, а не владні управлінські функції щодо позивача [108, с. 166].

На наш погляд, при викладенні КАС України у новій редакції слід теж було врахувати цю практику, конкретно зазначивши в ст. 266, що рішення органів з внутрішніх процедурних питань не підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства. Це правило впливає із загальних положень КАС України, але може бути неочевидним для пересічних громадян.

Параграфами 1 та 2 глави 11 КАС України також встановлені окремі особливості провадження щодо:

- рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (ст. 273 КАС України);
- уточнення списку виборців (ст. 274 КАС України);
- провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 275 КАС України);
- провадження у справах щодо гарантованого забезпечення потреб оборони (ст. 282 КАС України);
- провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 286 КАС України);
- провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 287 КАС України);

– провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (ст. 288 КАС України) [76].

По більшості зазначених категорій справ принципових змін у новій редакції КАС України не передбачено.

Аналізуючи зміни, що відбулись у зв'язку з набранням чинності новою редакцією КАС України за визначеними категоріями справ, слід відмітити, що в провадженнях щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності було збільшено загальні строки розгляду таких справ з 5 до 10 днів. Деталізовано, що позовну заяву щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, – протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови). Також був закріплений перелік рішень по суті справи, що можуть прийматися за підсумками розгляду справи, що є доцільним з огляду на нововведення. Відповідно до ч. 3 ст. 286 КАС України суди при вирішенні справ цієї категорії можуть закривати справу про адміністративне правопорушення та змінювати захід стягнення в межах, передбачених КУпАП, разом з тим, щоб стягнення не було посилено. Раніше таких повноважень в адміністративних судів не було, оскільки вони вирішували тільки питання законності відповідних рішень органів влади, але не могли накладати чи змінювати адміністративні стягнення, що були застосовані до правопорушника. Також було передбачено апеляційне оскарження за наслідками розгляду таких справ по першій інстанції, оскільки в редакції КАС України від 03 серпня 2017 р. [39] рішення місцевих судів були остаточними і оскарженню не підлягали.

Розширення компетенції адміністративних судів у провадженнях щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності є неоднозначними, особливо у

частині зміни заходу адміністративного стягнення. Рішення адміністративного суду, в якому змінюється адміністративне стягнення, навіть у бік його послаблення, залишається юридичною підставою для притягнення певної особи до адміністративної відповідальності. Але відповідно до КАС України завданням адміністративного судочинства не є притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, а захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. З огляду на це, вважаємо відповідні положення ст. 286 КАС України носять дискусійний характер.

Висновки Розділу 2

1. На основі даних Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів досліджено проблематику збільшення кількості нормативно-правових актів – понад 95 тисяч актів станом на грудень 2018 року. Відзначено, що у зв'язку із збільшенням загального масиву джерел права, загострюється проблема якості нормативно-правових актів, юридичної грамотності, юридичної культури їх підготовки і прийняття, співвідношення актів між собою та їх ефективного застосування.

Доведено, що розмежування між собою актів нормативного і ненормативного характеру має принципове значення, оскільки процедури прийняття і набрання ними чинності є різними. А наявні судові статистичні дані слугують доказом існування реальних проблем у сфері оскарження правових актів.

Вказано, що поняття нормативно-правового акту в контексті КАС України має деякі недоліки та потребує уточнення. Визначено сутнісні ознаки нормативно-правового акту, що визначають його правову природу і дають змогу відрізнити нормативний акт від індивідуальних актів; та факультативні ознаки, що притаманні більшості нормативних актів, але не мають обов'язкового характеру. Запропоновано авторське визначення поняття нормативно-правового акту.

2. З'ясовано, що законодавство у сфері прийняття індивідуальних актів характеризується наявністю прогалин і протиріч, залишається абсолютно не уніфікованим; непослідовним щодо термінології.

Запропоновано авторське визначення поняття адміністративного акту, їх класифікацію за сферою прийняття на сервісні, управлінські, деліктні.

Акцентовано увагу на відсутності у ст. 2 КАС України критеріїв оцінки судом правових актів на їх «розсудливість» та «добросовісність». Вказано, що роз'яснення цих термінів можна зустріти в науковій літературі чи рішеннях судів, але такі питання не повинні вирішуватись на підставі розсуду науковців чи суддів самотійно.

3. Встановлено, що КАС України, що набрав чинності з 15 грудня 2017 р., запровадив чимало важливих процесуальних нововведень, що покликані удосконалити, спростити та прискорити судочинство, при цьому не звужуючи і не обмежуючи прав, свобод та інтересів приватних осіб. Разом з тим, нова редакція КАС України застосовує дискусійні положення щодо термінології «предметна юрисдикція», «інстанційна юрисдикція» та «територіальна юрисдикція (підсудність)». Тому пропонується уточнити вказану термінологію з боку законодавця. Крім того, вказаний нормативний акт не виправив багатьох старих недоліків адміністративного судочинства у сфері оскарження правових актів. Така ситуація пояснюється слабкою взаємодією між суб'єктами нормотворення, з однієї сторони, і суб'єктами правозастосування та науковими установами – з іншої. У зв'язку з цим, деякі положення чинного КАС України, зокрема щодо звуження предметної компетенції місцевих загальних судів як адміністративних та розширення повноважень адміністративних судів, мають дискусійний характер.

РОЗДІЛ 3

НАПЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ОСКАРЖЕННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень

Велике значення для подальшого розвитку системи адміністративної юстиції України має узагальнення та вивчення зарубіжного законодавства з питань адміністративного судочинства, здійснення відповідних порівняльно-правових досліджень, адаптація зарубіжного досвіду з урахуванням історичних особливостей розвитку української держави та сучасних політико-економічних факторів.

Такий підхід, який би дозволив проводити аналогії не тільки з посиленнями на передовий досвід, а й з урахуванням типологічних ознак національної правової системи, буде сприяти подальшому розвитку законодавства про адміністративне судочинство й розробці процесуальних правил вирішення публічно-правових спорів, організації і побудові найбільш раціональної системи органів, уповноважених вирішувати публічно-правові спори [239].

Якщо звернутись до аналізу правового регулювання судоустрою зарубіжних країн, то прослідковується, що адміністративна юстиція визнана і запроваджена в більшості держав світу як найефективніший механізм захисту прав, свобод і законних інтересів особи від порушень з боку органів державної (публічної) влади. У Міжнародній асоціації органів адміністративної юрисдикції представлені відповідні вищі юрисдикційні органи більше 100 країн світу та міжнародних організацій (як членів, спостерігачів, запрошених юрисдикцій), що підтверджує запровадження адміністративної юстиції не тільки в Європі, а практично у всіх частинах світу [240, с. 194].

Організація адміністративної юстиції за кордоном – неоднакова. Це пов'язано з історичними, культурними, ментальними чинниками, а головне – особливостями

правової системи певної держави, її поетапного розвитку, які зумовлюють і суттєві характеристики сучасної системи адміністративного судочинства. Крім цього, значний вплив на організацію адміністративного судочинства мають наднаціональні, інтеграційні процеси, які відбуваються на теренах, зокрема, і європейського простору. Тому, наприклад, ті країни, які не входять до Європейського Союзу, також зазнають відчутного впливу міжнародних судових установ. Так, після рішень ЄСПЛ низка країн-членів Ради Європи була змушена розпочати структурні правові реформи, зокрема в організації судоустрою [241, с. 142].

Якщо звернутись до законодавства Європейського Союзу, то воно не містить детальних норм (як матеріальних, так і процесуальних), які стосуються адміністративної юстиції. Відносно відповідних органів застосовуються лише загальні положення щодо функціонування судової системи в цілому. Тобто, в основному питання реалізації адміністративної юстиції знаходяться у веденні держав – членів Європейського Союзу [242, с. 8; 243, с. 21].

Разом з тим, важливі положення щодо поняття адміністративного акту за інших питань адміністративного права закріпила Резолюція (77)31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р. [244]. Зокрема, Резолюція (77)31 пропонує широкий підхід до розуміння поняття «адміністративного акту», яким охоплюються не лише акти адміністративних органів влади, але й будь-які заходи або прийняті рішення, які за своїм характером безпосередньо впливають на права або інтереси як фізичних осіб, так і юридичних, в ході здійснення публічної влади. Відповідно, головним критерієм відмежування адміністративних актів від інших подібних актів є те, що ці акти приймаються у зв'язку зі здійсненням публічно-владних повноважень, незалежно від того, чи є суб'єктом цих повноважень орган державної влади або ж будь-який інший орган чи особа, яким ці повноваження делеговано. При цьому Резолюцією (77)31 не охоплюються акти, що приймаються за наслідками судової процедури, кримінального розслідування і законодавчого процесу (п. 10 пояснювальної записки до Резолюції) [245, с. 53].

Відповідні висновки означеної Резолюції (77) були застосовані у КАС України, зокрема шляхом віднесення до юрисдикції адміністративних судів оскарження правових актів, прийнятих у зв'язку із реалізацією владних (публічних) управлінських функцій, та віднесення правовідносин, пов'язаних із кримінальним провадженням до правового регулювання Кримінального процесуального кодексу України.

Також Резолюцією (77)³¹ передбачено, що якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому зазначаються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання. Звичайні засоби не охоплюють конституційну скаргу, звернення до омбудсмана чи міжнародних судових установ. Виходячи з п. 34 пояснювальної записки до Резолюції, ці засоби включають у себе звернення до органів, які компетентні переглядати адміністративні акти по суті, а отже, ідеться про оскарження цих актів у судовому і позасудовому порядку. Ці засоби повинні бути ефективними, тобто такими, що надають особі реальну можливість через оскарження домогтися перегляду цих актів. У п. 28 пояснювальної записки до Резолюції також наголошується на необхідності надання мотивації при ухваленні адміністративних актів, оскільки вивчення мотивів, якими керувався владний суб'єкт, є важливим для скажника при вирішенні питання доцільності оскарження акту [245, с. 53–54].

Існують різні класифікації моделей адміністративної юстиції, що пропонують відмінні форми захисту суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління. Попри означені класифікації, наявність органів адміністративної юстиції завжди є показником ступеня полісистемності судової організації, тобто розвиненості різноманітних форм здійснення правосуддя. А як особливий правовий інститут оскарження неправомірних адміністративних актів та діянь адміністративна юстиція оформляється в спеціальні судові органи в тих державах, де визначилась чітка межа між приватним та публічним правом, а адміністративне право являє собою окрему галузь [246, с. 95].

Найбільш загальною є класифікація, за якою існуючі системи адміністративної юстиції можливо умовно поділити на загальносудову, адміністративну, квазісудову і адміністративно-судову [247, с. 15]. Іншою поширеною класифікацією систем адміністративної юстиції є їх поділ на англосаксонську, французьку та німецьку. Згідно такої класифікації за основу береться певний спосіб організації органів адміністративної юстиції, що склався в ході історичного розвитку [248, с. 99].

Проте, найбільшого поширення набула класифікація систем адміністративної юстиції в залежності від особливостей правової системи певної держави. Зокрема, у державах континентального права (Франція, Німеччина, Польща та ін.) функції захисту суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління виконують адміністративні суди, до юрисдикції яких відносять розгляд адміністративних справ, де скаржником виступає особа приватного права. У країнах загального права (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, США та ін.) контроль за адміністративними актами здійснюється суддями загальних судів, до юрисдикції яких відносять питання як приватного, так і публічного права, а віднедавна – також спеціально створеними вузькоспеціалізованими адміністративними трибуналами [249].

Розглянемо процедуру оскарження правових актів у країнах, що належать до романо-германської правової сім'ї. Так, наприклад, законодавством, що регулює оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень у Федеративній Республіці Німеччині, є Кодекс адміністративного судочинства (Code of Administrative Court Procedure, Verwaltungsgerichtsordnung) [250], Закон про адміністративні процедури (Administrative Procedure Act) (Verwaltungsverfahrensgesetz) [251].

Адміністративний акт, що підлягає адміністративному чи судовому оскарженню, визначається Законом про адміністративні процедури ФРН як будь-яке рішення, порядок або інший суверенний захід, вжитий органом для вирішення окремої справи у сфері публічного права та який спрямований на зовнішньо-правові наслідки. Загальний наказ – це акт адміністрування, адресований групі осіб чи для використання широкою публікою, визначений загальними ознаками або ознаками

публічно-правового характеру [251]. При цьому адміністративне оскарження для ФРН є обов'язковим етапом, що передуює судовому оскарженню правових актів.

В Німеччині існує п'ять видів судів, кожен з яких має свою специфіку, із яких три – спеціалізуються у адміністративному праві, а два – у сфері приватного права. Зокрема, фінансовим судам (Finanzgericht) підсудні податкові спори, соціальним (Sozialgerichte) – справи соціального забезпечення, адміністративним (Verwaltungsgerichte) – всі інші адміністративні справи. До сфери приватного права належать суди, які розглядають трудові спори (Arbeitsgerichte), та суди загальної юрисдикції (ordentliche Gerichte), що компетентні у справах цивільного та кримінального спрямування. У свою чергу, загальні суди розглядають справи, де адміністрація (суб'єкт владних повноважень) виступає у правовідносинах, що мають приватний (майновий) характер, і справи щодо публічних закупівель також віднесені до загальних судів [252].

Аналіз правового регулювання оскарження правових актів у ФРН у порівнянні з Україною дає підстави для висновку, що адміністративні суди України розглядають більше категорій справ, у зв'язку з цим законодавцю та судовій адміністрації, задля розвантаження судів, доцільно звернути увагу на можливий розподіл юрисдикції, виокремлення спеціалізації в адміністративних судах.

Адміністративна юстиція Франції, що представлена Державною радою (книга I Кодексу адміністративного судочинства (Code de justice administrative), адміністративними судами та апеляційними адміністративними судами (книга II) розглядає справи щодо оскарження будь-яких правових актів управління, індивідуальних та нормативних, окрім правових актів Кабінету Міністрів, що мають політичний характер або мають на меті забезпечення оборони і безпеки держави, також за виключенням правових актів дисциплінарного характеру. До адміністративних судів щорічно надходять десятки тисяч скарг, і «суди розглядають як малозначні (про пенсії, відшкодування збитку і т. ін.), так і великі політичні справи. Вони перевіряють законність адміністративних актів – від рядових муніципальних до ордонансів Президента. Справи цих судів стосуються багатьох життєвих сфер суспільства: моральної – цензура преси і кіно; політичної – вибори;

економічної – військова економіка, господарське управління та планування, будівництво та ін.» [253, с. 340–341].

На основі розгляду адміністративної справи про оскарження правового акту можливим є його скасування із відшкодуванням завданої шкоди, а також зміна нормативно-правового акту, що порушує права, свободи та інтереси позивача [254].

Очевидно, що контроль французьких адміністративних судів більш дрібний, оперативний та послідовний, ніж контроль над адміністрацією загальних судів в інших країнах. Це зумовлює більшу довіру публічної адміністрації до адміністративного суду, ніж до суду загальної юрисдикції, внаслідок його звуженої спеціалізації.

Питання відшкодування шкоди, що завдана дією правового акту, не врегульовані у чинній редакції КАС України. На нашу думку, враховуючи французький досвід, доцільно внести зміни у КАС України, вказавши, по-перше, певні умови, за яких можливе звернення із такою вимогою, а по-друге – закріпивши обов'язок позивача довести наявність завданої шкоди – у вигляді порушення майнових або немайнових прав. При цьому слід виходити із позиції, висловленої ВСУ щодо моральної шкоди: зокрема, у позовній заяві про відшкодування моральної (немайнової) шкоди має бути зазначено, у чому полягає ця шкода, якими неправомірними діями чи бездіяльністю її заподіяно позивачеві, з яких міркувань він виходив, визначаючи розмір шкоди, та якими доказами це підтверджується. Відповідно до загальних підстав цивільно-правової відповідальності обов'язковому з'ясуванню при вирішенні спору про відшкодування моральної (немайнової) шкоди належать: наявність такої шкоди, протиправність діяння її заподіювача, наявність причинного зв'язку між шкодою і протиправним діянням заподіювача та вини останнього в її заподіянні [255].

Пропозиції щодо внесення змін та доповнень у процесуальне законодавство щодо відшкодування шкоди більш детально будуть розглянуті автором у наступному розділі дисертаційного дослідження.

Відповідно до статті 3 Закону Республіки Польща «Про провадження в адміністративних судах» від 30 серпня 2008 р., адміністративні суди здійснюють

контроль за діяльністю державного управління та застосовують заходи, передбачені цим Законом, що включає вирішення скарг щодо: адміністративних рішень; рішень, винесених в адміністративному процесі; положень щодо виконавчого провадження і безпеки, які можуть бути оскаржені; інших актів або діяльності публічної адміністрації щодо повноважень або обов'язків; письмового тлумачення положень податкового законодавства; актів місцевого законодавства органів місцевого самоврядування; актів органів місцевого самоврядування та їх об'єднань; актів нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування; бездіяльності або довготривалого ведення провадження у справах [256].

Одним з напрямів діяльності Вищого адміністративного суду Польщі стало усунення з правового обороту дефектних актів нормативного характеру. Суд став одним з найактивніших органів, що зверталися в Конституційний Трибунал з вимогою оцінити конституційність того чи іншого нормативного акту. Вищий суд ввів у свою практику досвід безпосереднього застосування в ході розгляду підвідомчих йому справ положень польської Конституції і тим самим здійснював (до певної міри) конституційний контроль за законністю адміністративних актів [257].

Разом з тим, у Законі Республіки Польща «Про провадження в адміністративних судах» від 30 серпня 2008 р. відсутня глава щодо особливостей провадження в окремих категоріях справ. Тому положення КАС України в цьому контексті є більш прогресивними. Але досвід правового регулювання повноважень Вищого адміністративного суду Польщі щодо виправлення недоліків нормативно-правових актів може бути запозичений вітчизняним законодавцем.

У зв'язку з цим, нами пропонується доповнити ч. 4 ст. 266 КАС України пунктом такого змісту: «Верховний Суд за наслідками розгляду адміністративних справ, визначених частиною другою цієї статті, може звернутись до Конституційного Суду України про визнання неконституційними постанови Верховної Ради України, указу чи розпорядження Президента України повністю або в частині, із одночасною втратою чинності».

У Нідерландах існує загальний нормативний акт – Закон «Про загальне адміністративне право (Algemene wet bestuursrecht Geldend)», що визначає як діяльність органів публічної адміністрації, так і адміністративних судів. Відповідно до вказаного Закону, декрет – письмове рішення адміністративного органу, що включає публічне законодавство. Рішення – це рішення, яке не є загальнодоступним, включаючи відмову у заяві. Заява розуміється як запит від зацікавленої сторони для прийняття рішення. Під правилом (нормою) розуміються загальні правила, визначені указом, які не є загальнообов'язковим правилом, стосовно інтересів, встановлення фактів або тлумачення статутних правил при виконанні повноважень адміністративного органу [256].

Відповідна практика існувала в Україні до прийняття КАС України та створення адміністративних судів, що у порівнянні із сучасною моделлю мала чимало недоліків. На сьогодні для України цікавим та вартим запозичення є досвід Нідерландів в частині визначення понять «адміністративний акт», «рішення», «декрет», «заява» та інших видів правових актів, оскільки вказані поняття входять до предмету публічно-правового спору, а роз'яснення їх змісту позитивно вплине на розгляд адміністративних справ та усуне наявні неточності та прогалини.

Важливим є також дослідження правового регулювання інституту оскарження правових актів у пострадянських країнах.

Так, Законом Литовської Республіки «Про провадження в адміністративних справах» від 14 січня 1999 р. [259] встановлено порядок розгляду адміністративних справ у спорах, що виникають стосовно адміністративно-правових відносин (ст. 1), при якому може застосовуватись аналогія цивільно-процесуального закону. Означеним Законом встановлюються особливості провадження щодо окремих категорій адміністративних справ (ч. 3 ст. 1), визначаються терміни, які використовуються в законі, серед яких – поняття адміністративних спорів (як конфліктів осіб із суб'єктами публічного адміністрування або конфліктів між непідвідомчими один одному суб'єктами публічного адміністрування, а також спорів службових осіб з адміністрацією та спорів, пов'язаних із виборами) (п. 17 ст. 2). Зокрема, адміністративний процес Литви вирізняє наявність двох різновидів

окремих категорій справ та особливостей їх розгляду: 1) заяви про розслідування законності нормативних адміністративних актів (з такою заявою до адміністративного суду можуть звертатись суд загальної юрисдикції або спеціалізований суд (ст. 112)) (гл. 16); 2) скарги у зв'язку з порушенням законів про вибори та закону про референдум (гл. 17) [260].

У Республіці Молдова Законом «Про адміністративний суд» [261] приділено окрему увагу процедурі розгляду позову в адміністративному суді (гл. IV), якою передбачено: попередню заяву до адміністративного органу, що видав акт індивідуального чи нормативного характеру й можливі варіанти ухвалення рішень: а) про відхилення заяви; б) про прийняття заяви й відміни ухваленого акту чи внесення до нього змін; подання позову до суду [260].

В Естонії компетенція адміністративних судів, порядок подання позову до адміністративного суду та правила адміністративного судочинства встановлюються в Кодексі адміністративного судочинства Естонії (Halduskohtumenetluse seadustik). Адміністративні суди Естонії, в порівнянні з українськими, мають більш чіткі та широкі повноваження, що стосуються саме рішень суб'єктів публічної адміністрації, зокрема: повністю або частково скасувати адміністративний акт; ввести в дію адміністративний акт або зупинити дію акту; забороняти видавати адміністративний акт або виконання акту; виплатити компенсацію за шкоду, заподіяну публічному праву; скласти настанову щодо ліквідації наслідків адміністративного акту; визнати недійсність адміністративного акту, незаконність акту або того факту, що має відношення до публічного права. Якщо на основі адміністративного акту вчинені правочини в приватному порядку, суд може прийняти рішення про скасування із відкликанням акту, та визнати такий правочин нікчемним [262].

На противагу, українська модель більше зосереджена на діяннях (діях та бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Однак, дискусійним залишається питання щодо повноважень суду у визнанні правочину нікчемним, оскільки відповідно до норм законодавства України – це юрисдикція загальних судів, що врегульована цивільним процесуальним законодавством.

У Російській Федерації інститут оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції врегульовано положеннями Кодексу адміністративного судочинства. Структура кодексу має аналогію із КАС України, проте з певними відмінностями.

Як відомо, КАС України врегульовує питання оскарження нормативно-правових актів практично трьома статтями, що містять особливості провадження в даній категорії справ, інші положення – зустрічаються по всьому кодексу та мають загальний характер для всіх категорій справ. Натомість, глава 21 Кодексу адміністративного судочинства Російської Федерації вміщує 11 статей, що регулюють провадження в адміністративних справах щодо оскарження нормативних правових актів і актів, що містять роз'яснення законодавства та тими, що володіють нормативними властивостями.

Так, наприклад у ст. 209 містяться вимоги до адміністративного позову про оскарження нормативно-правового акту. У позовній заяві, крім загальних вимог оформлення адміністративного позову згідно ст. 125, повинні бути вказані: найменування суб'єкта владних повноважень, що прийняв оспорюваний нормативний правовий акт; найменування, номер, дата прийняття оспорюваного нормативного правового акту, джерело і дата його опублікування; відомості про застосування оскаржуваного нормативного правового акту до позивача або про те, що позивач є суб'єктом відносин, урегульованих цим актом; відомості про те, які права, свободи і законні інтереси особи, яка звернулася до суду, порушені, а при подачі такої заяви юридичними особами – які права, свободи і законні інтереси інших осіб, в інтересах яких подано адміністративний позов, порушені, або про те, що існує реальна загроза їх порушення; найменування та окремі положення нормативно-правового акту, який має вищу юридичну силу і на відповідність якому належить перевірити оскаржуваний нормативно-правовий акт повністю або в частині; клопотання, обумовлені неможливістю залучення документів; вимога про визнання оспорюваного нормативного правового акту нечинним із зазначенням про невідповідність законодавству всього нормативного правового акту або окремих його положень [263].

Як бачимо, положення Кодексу адміністративного судочинства Російської Федерації в частині оскарження нормативно-правових актів є більш деталізованими і систематизованими у порівнянні із відповідними положеннями КАС України. Крім того, законодавство Російської Федерації передбачає особливості провадження в адміністративних справах щодо оскарження не лише нормативних правових актів, але й актів, що містять роз'яснення законодавства та актів, що володіють нормативними властивостями, що взагалі залишено поза увагою у КАС України.

Кодекс Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство, як і Кодекс адміністративного судочинства Російської Федерації, встановлює вимоги щодо змісту заяви про оскарження нормативно-правового акту. Відповідно до ст. 180, у заяві, окрім загальних вимог, також повинно бути зазначено: найменування органу, що прийняв відомчий нормативно-правовий акт; назва, номер, дата прийняття, джерело опублікування і інші дані про відомчий нормативно-правовий акт; права та охоронювані законом інтереси заявника, які, на його думку, порушуються даним відомчим нормативно-правовим актом або його окремими частинами; назва акту законодавства, що має вищу юридичну силу, якому, на думку заявника, суперечить відомчий нормативно-правовий акт або його окремі частини; вимога заявника про визнання відомчого нормативно-правового акту недійсним повністю або в частині [264].

Деякі відмінності притаманні такій пострадянській державі, як Республіка Азербайджан. Положеннями ст. 122 Адміністративно-процесуального кодексу Азербайджанської Республіки закріплено, що справи про оскарження актів нормативного характеру по першій інстанції розглядаються апеляційним судом.

Згідно ст. 124 Адміністративно-процесуального кодексу Азербайджанської Республіки у разі, якщо суд апеляційної інстанції встановить, що будь-який нормативно-правовий акт (що має значення для вирішення справи по суті) суперечить Конституції Азербайджанської Республіки, суд зупиняє провадження у справі та направляє запит про відповідність даного акту Конституції Азербайджанської Республіки в Конституційний Суд за допомогою Верховного Суду [265].

Також нами звертається увага, що Адміністративно-процесуальний кодекс Азербайджанської Республіки оперує поняттям «адміністративний акт», яке, на нашу думку, більше відповідає європейській практиці, аніж поняття «індивідуальний акт», що вживається вітчизняним законодавцем.

Аналіз нормативних актів у сфері адміністративної юстиції пострадянських держав дає підстави зробити висновок, що вони мають аналогічну побудову, а зміст правових норм є схожим. У свою чергу, виділення окремих глав, що детально врегульовують особливості оскарження нормативно-правових актів, може бути запозичено для цілей КАС України.

У країнах, що належать до англо-американської правової системи, відсутні повноцінні адміністративні суди (наприклад, у Великобританії і США), але існує велика кількість адміністративних квазісудових органів (вони можуть називатися по-різному: трибуналами, комісіями, комітетами, управліннями, агентствами, бюро і навіть судами, по суті такими не будучи), що діють в різних сферах державного управління (суспільно-політичній, економічній, соціальній). До їх складу часто включаються як представники органів виконавчої влади, так і за сумісництвом – судді загальних судів. Рішення даних органів по адміністративних спрах можуть бути оскаржені в судовому порядку, але суди в країнах загального права безпосередньо в число органів адміністративної юстиції повною мірою не входять, хоча до їх компетенції, у тому числі, відноситься розгляд окремих категорій адміністративних справ [243, с. 59].

Загальні принципи англо-американської системи правосуддя у сфері вирішення адміністративних спорів відображають особливості англійського права, де визнається панування судового прецеденту, відсутній поділ права на приватне та публічне, а суд є головним охоронцем закону і свобод громадян. Суддя загального права може прийняти рішення про визнання актів органів управління незаконними, про їх скасування. Проте така дія не вважається актом втручання судових органів у діяльність виконавчої влади [239].

На противагу, українська модель адміністративного судочинства виходить з принципу невтручання у діяльність суб'єкта владних повноважень, у його

дискреційні повноваження. З цього приводу, ВСУ у постанові від 16 травня 2018 р. у справі № 826/17342/15 звернуто увагу, що критеріями судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень є: критерії перевірки діяльності публічної адміністрації, встановлені КАС України, зокрема, мета, з якою дискреційне повноваження надано, об'єктивність дослідження доказів у справі, принцип рівності перед законом, безсторонність; публічний інтерес, задля якого дискреційне повноваження реалізується; зміст конституційних прав та свобод особи; якість викладення у дискреційному рішенні доводів, мотивів його прийняття [266].

Система адміністративної юстиції Великобританії охоплює досить широкий спектр органів державної влади, функції яких дозволяють особам (як фізичним, так і юридичним) подавати скарги щодо прийнятих державою або від імені держави адміністративних або розпорядчих актів та рішень, їх якості, а також ініціювати відповідний їх розгляд [267, с. 7].

З прийняттям Закону Великобританії від 2007 року «Про трибунали, Суди і правозастосування» в цій країні була створена дворівнева система Трибуналів, що розглядають адміністративні справи незалежно від органів виконавчої влади або їх підрозділів, в рамках яких або з ініціативи яких вони були створені. Така організація роботи системи Трибуналів була використана для забезпечення їх послідовної, незалежної та ефективної діяльності [268, с. 10]. Система Трибуналів з розгляду адміністративних спорів, які, в даний час, по суті, є спеціалізованими адміністративними судами, включає в себе Трибунали двох рівнів, що складаються з декількох палат з розгляду певних категорій справ [267, с. 215].

Досить цікавим є досвід Великобританії щодо використання позивачем процедури судового контролю при оскарженні нормативних актів, рішень, дій або бездіяльності органів публічного управління в позові про судовий контроль. Незважаючи на різноманіття норм і принципів, при порушенні яких оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність державного органу може бути визнано судом незаконним, всі вони визначають три категорії підстав (grounds) для судового контролю: незаконність (illegality (unlawfulness)), ірраціональність (нерозумність) (irrationality (unreasonableness)) і неправомірність в зв'язку з процесуальними

порушеннями (процесуальна несправедливість) (procedural impropriety (unfairness) [269, с. 15].

При цьому важливим є також питання, якого засобу судового захисту (remedy) домагається позивач. У Великій Британії всі засоби судового захисту, надання яких можливо при використанні процедури судового контролю, діляться на публічно-правові засоби (що зобов'язує судовий наказ (a mandatory order), що забороняє судовий наказ (a prohibiting order) і скасовує судовий наказ (a quashing order)) і засоби приватного права (судова заборона (injunction), декларація (a declaration) і стягнення збитків (damages)). Надання кожного із зазначених видів судового захисту має свої особливості, які необхідно враховувати при пред'явленні позову про судовий контроль. Крім зазначених вище, суд має право застосовувати проміжні засоби судового захисту (interim remedies), а також, якщо нормативний акт дозволяє, замінити рішення, до якого відноситься позов, своїм власним рішенням (substitutionary remedy) [269, с. 15].

У США в різних штатах існує загалом 50 різних режимів адміністративного права, причому в багатьох із них масштаб органів влади притаманний країнам, що розвиваються, а не національній системі, що має спрямовувати зусилля на задоволення інтересів 300 мільйонів людей. У штатах до контролювання дій адміністративних органів існує велика кількість підходів, які пропонують різні моделі законодавчих і судових засобів нагляду та обмежень [1, с. 68]. Акцентується увага, що різноманіття режимів адміністративного права по-перше, ускладнює процес оскарження правових актів, а по-друге, унеможлиблює уніфікувати судову практику для застосування, наприклад, в іншому штаті.

Адміністративна юстиція Сполучених Штатів Америки визначається як система спеціальних судових та квазісудових органів та їхніх посадових осіб, які розв'язують за спеціально встановленою процедурою адміністративно-правові спори з приводу незаконності актів, дій чи бездіяльності адміністративних органів, що порушують суб'єктивні права фізичних та законні інтереси юридичних осіб у сфері державного управління [270, с. 4]. Означена система побудована на тому, що

ці інституції існують при органах виконавчої влади – агенціях, входять у структуру цих відомств.

Діяльність адміністративних агентств в якості арбітрів американський законодавець називає юридичним терміном «адміністративна ад'юдікація» (англ. – administrative adjudication). Відповідно до пункту 7 секції 551 розділу 5 Зводу законів США, він означає процес розгляду спеціалізованими адміністративними агентствами як усних, так і письмових заяв, доказів і заперечень приватних осіб, з одного боку, і представників державної влади – з іншого, щодо спірних питань про порушення законодавства або відновлення порушених суб'єктивних прав [247, с. 20].

Адміністративні органи розглядають численні правові спори, здійснюючи, таким чином, правосуддя, тобто функції судової влади, причому ці органи в США розглядають більше суперечок, ніж суди загальної юрисдикції. Діяльність цих органів характеризується в більшій мірі як успішна, бо справи розглядають особи, наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, що володіють спеціальними знаннями в конкретній сфері управління та наділені повноваженнями по розгляду адміністративних спорів.

Якщо приватні особи або корпоративні підприємства не задоволені рішенням адміністративних органів (агентств), зачіпають їхні права і законні інтереси, то вони можуть порушити справу у федеральному суді. Суд може визнати дії адміністративних органів незаконними і недійсними, а також наказати їм переглянути своє рішення [271].

Апеляції з адміністративних справ у США подаються до судів загальної юрисдикції, при цьому федеральне адміністративне право передбачає оскарження в судах правил та регламентів органів – або під час їх прийняття, або тоді, коли орган застосовує їх у процесі виконання вимог законів. З іншого боку, деякі адміністративно-процесуальні закони штатів передбачають перевірки регуляторних актів спеціальним комітетом законодавчого органу штату на предмет їх відповідності законам, які надають відповідно повноваження. Судовий перегляд не

допускається, за винятком надзвичайних випадків оскарження у провадженнях щодо примусового виконання вимог законів [1, с. 65].

Поряд із судами загальної юрисдикції, у США існує кілька спеціалізованих судів, які розглядають певні види адміністративних справ. До числа цих судів належать Суд з питань оподаткування (Tax Court) і суд з питань міжнародної торгівлі (Court of International trade), спеціалізовані суди на рівні федеральних судових округів, що здійснюють перегляд адміністративних рішень певних органів влади, а також Федеральний окружний апеляційний суд (Court of Appeals for the Federal Circuit) і Суд з розгляду апеляцій ветеранів (Court of Veterans Appeals) – Спеціалізовані суди другої інстанції, створені для здійснення судового перегляду певних адміністративних справ. Так, в Пенсільванії один апеляційний суд розглядає справи, пов'язані з адміністративними органами й місцевими урядовими установами, а інший – розглядає апеляції з решти судових справ [272, с. 41].

Зважаючи на досвід США, видається доцільним запровадити процедуру контролю якості нормативних актів на рівні областей спеціальним органом, що дало б змогу сформувати дворівневу систему контролю якості правових актів, з урахуванням повноважень Міністерства юстиції України, та, як наслідок, розвантажило б адміністративні суди.

Мальта відноситься до моделі з винятковою юрисдикцією загальних судів, в якій повністю виключено наявність як адміністративних судів, так і квазісудів, а судовий контроль здійснюється в межах цивільного процесу [248, с. 98]. Так, Закон Мальти «Про адміністративне правосуддя (Administrative Justice Act)» визначає поняття адміністративного акту, що включає рішення публічної адміністрації щодо будь-якого замовлення, ліцензії, дозволу, ордера, концесії, дозволу чи відмови будь-якого суб'єкта публічної адміністрації [273].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що Україна належить до романо-германської правової сім'ї, у тому числі щодо побудови судових органів та механізму їх функціонування. Проте, слід враховувати, що, по-перше, публічно-правові спори вирішуються адміністративними судами; по-друге, можливе адміністративне оскарження правових актів, дій та бездіяльності до вищестоящего

органу [274]; по-третє, обов'язковим при прийнятті рішення у справі є врахування позиції ВСУ та практики ЄСПЛ. Тому у наукових джерелах не випадково робиться висновок про притаманність інституту оскарження правових актів в Україні ознак різних моделей адміністративної юстиції. При цьому звертається увага на переваги існування адміністративного оскарження у порівнянні із судовим оскарженням: чітка відповідність системи органів у кожній сфері суспільних відносин (наприклад, якщо екологічна сфера, то існують відповідні екологічні інспекції); розвантаження судів, оскільки частина справ про оскарження розглядається в позасудовому порядку; швидкість процедури розгляду справи у порівнянні із судовим процесом. Разом з тим, інститут адміністративного оскарження не позбавлений також і недоліків: «пов'язаність» державних органів як єдиного адміністративного апарату навіть при врахуванні вертикальних відносин, що ставить під питання неупередженість розгляду справ про оскарження; відсутність чіткої процедури розгляду звернень щодо оскарження. Тому актуальним на сьогодні є прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», що дасть змогу вивести вказану категорію звернень із правового регулювання Закону України «Про звернення громадян» [212], так як навіть етимологія слів «звернення» та «адміністративне оскарження» має різну природу та не може регулюватися одними і тими ж нормативними актами [275].

Щодо вимоги вітчизняного законодавця про обов'язковість врахування позицій ВСУ та ЄСПЛ судами нижчих ланок, то, на нашу думку, це підтверджує існування в Україні в своїй специфічній формі судового прецеденту. Практично це означає, що суди України, як і суди будь-якої держави – члена Ради Європи, не можуть прийняти іншого рішення, ніж рішення, яке вже ухвалене Європейським судом в аналогічній справі. Причому, йдеться про рішення вказаного Суду не тільки щодо України, а й стосовно інших держав, якщо розглянуті ним справи є аналогічними з українськими. Як свідчить практика Суду останніх років, близьких за фабулою справ, розглянутих ним за скаргами фізичних і юридичних осіб з пострадянських країн, є безліч. У пошуках правових рішень національними судами прецеденти Європейського суду з прав людини можуть виявитися надзвичайно

корисними, більше того – незамінними. Це зовсім не означає, що суди України при вирішенні тих чи інших конкретних справ можуть обмежуватися посиланнями на рішення Європейського суду... вони існують в єдності з положеннями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а останні, в свою чергу, мають використовуватися в системному зв'язку з положеннями Конституції України [276, с. 353].

На основі дослідженої законодавчої бази різних держав світу можна зробити висновок про різноманіття моделей оскарження правових актів та можливість імплементації деяких положень зарубіжного законодавства у КАС України.

3.2 Правові засади удосконалення судової процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень

На нашу думку, пошук шляхів удосконалення судової процедури оскарження правових актів найбільш доцільно розпочати через призму принципів адміністративного судочинства та стадій провадження справи у суді.

Принципи адміністративного судочинства формують підвалини для розв'язання правових конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними особами. Вони мають фундаментальне значення для діяльності суду, оскільки їх втілення надає судочинству якості правосуддя. Ігнорування принципів призводить до порушення права на судовий захист, до ухвалення неправосудних рішень [277, с. 28].

У цьому контексті вчений-адміністративіст О. М. Нечитайло доречно зазначив, що основоположні принципи судової влади виконують системоутворюючу й системоспрямовуючу функції в розвитку національного законодавства. Їх місце у загальній системі принципів права зумовлюється тим, що сфера їх дії поширюється на організацію судової системи й на регламентацію процедури судового розгляду справ [248, с. 46].

Важливість дослідження принципів адміністративного судочинства у контексті захисту прав невідладних суб'єктів при оскарженні правових актів в

адміністративних судах пояснюється тим, що виключно принципи становлять основу, базу функціонування означеного механізму. Тому принципи мають своє відображення у розділі I глави 1 КАС України як основні засади адміністративного судочинства. Такі основні засади (принципи) адміністративного судочинства перелічені у ч. 3 ст. 2 КАС України:

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [76].

Застосовуючи принцип адміністративного судочинства, недостатньо просто послатися на нього при вирішенні того чи іншого спору, оскільки тоді судові рішення і його мотивування не будуть зрозумілими для осіб, які не знають значення цього принципу [260, с. 136]. Важливим є недопущення порушення норм матеріального чи процесуального права судом першої інстанції, щоб не затягувати із відновленням порушеного права приватної особи шляхом апеляційного чи касаційного оскарження [279].

Позитивним кроком у забезпеченні прав, свобод та інтересів людини і громадянина, у тому числі і щодо оскарження правових актів, є норма, закріплена у ч. 1 ст. 3 КАС України, відповідно до якої порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, КАС України та міжнародними

договорами, згода на обов'язковість яких надана ВРУ [63]. Мається на увазі, що при розгляді і вирішенні публічно-правових спорів потрібно враховувати також принципи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [223], що є міжнародним актом, на який часто посилаються національні суди у зв'язку із прийняттям у 2006 році Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Вказаним законом у ст. 17 встановлено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [280; 281]. Тому перелік принципів адміністративного судочинства України значно розширюється за рахунок принципів Конвенції, які хоча і мають несхожу на українську модель викладення букви закону, але виходять із самого духу закону і тлумачаться доволі широко.

На нашу думку, суд при розгляді адміністративної справи про оскарження правових актів та всіх інших справ без виключення, як способу захисту прав та інтересів невідомих суб'єктів, повинен дотримуватися принципів КАС України у їх сукупності. Відступ або ж порушення хоча б одного із принципів спричиняє незаконність його рішення чи процесуальної дії.

За ст. 6 КАС України, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ [76]. Наприклад, постановою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 06 грудня 2016 р. по справі № 804/4860/16 про оскарження податкових повідомлень-рішень скасовано постанову окружного адміністративного суду. Колегія суддів у мотивувальній частині застосовує принцип верховенства права і звертається до практики ЄСПЛ та зазначає, що «ухвалюючи рішення у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06 від 14.10.2010 р.), ЄСПЛ вказав (пункти 56, 57), що відсутність чіткості та точності в національному законодавстві, яке передбачало можливість різного тлумачення такого важливого фінансового питання, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, та не забезпечує адекватний захист від свавільного

втручання публічних органів у майнові права заявника» [282]. Суд першої інстанції не врахував дану обставину, та не повною мірою дослідив норми матеріального права, що у даному випадку стали причиною для апеляційного оскарження.

Чинна редакція КАС України не містить дослівної вказівки на принцип законності, проте шляхом порівняння із редакцією кодексу, що діяла до 15 грудня 2017 р. [39], відповідним змістом частково наповнена ст. 7 КАС України. Зокрема, в означеній статті вказується, що суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана ВРУ. Суд застосовує інші правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права) [76]. Так, у постанові Черкаського окружного адміністративного суду від 25 березня 2015 р. по справі № 823/2873/14 про визнання дій неправомірними, скасування наказів та поновлення на роботі судом застосовано аналогію та зазначено: «відповідачами не було дотримано вимог законодавства щодо оформлення правового акту, зокрема не зазначено частини ст. 30 Закону України «Про державну службу», що стала спеціальною підставою для звільнення позивача» [283]. Застосування судом і дотримання принципу законності дало змогу відновити порушені права, свободи та інтереси позивача шляхом визнання протиправними та скасування індивідуальних правових актів – наказів про звільнення та поновлення його на роботі, відшкодування майнових втрат державному службовцю [279].

Принцип рівності учасників процесу перед законом і судом означає відсутність будь-яких обмежень і надання переваг із боку суду учасникам процесу щодо реалізації їх матеріальних і процесуальних прав, а також застосування законів щодо правовідносин, учасниками яких вони є. Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом має деякі особливості, які полягають у активній ролі суду в розгляді справ, що зумовлено публічно-

правовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це, поза сумнівом, забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом [284]. У свою чергу, дотримання принципу рівності учасників процесу набуває своєї актуальності у зв'язку із тим, що іншою стороною завжди є суб'єкт владних повноважень. Так, відповідно до ухвали Львівського апеляційного адміністративного суду від 16 листопада 2016 р. у справі № 876/8013/16 про скасування рішення державного реєстратора прав на нерухоме майно відмовлено у відстроченні сплати судового збору за подання апеляційної скарги та повернуто скаргу апелянту (державному реєстратору). Суд у своєму рішенні керувався тим, що рівність усіх учасників судового процесу перед законом передбачає єдиний правовий режим судочинства, який забезпечує реалізацію їхніх процесуальних прав, тобто є конкретизацією загального принципу рівності громадян перед законом і судом стосовно сфери здійснення судової влади і судочинства. Тому відстрочення сплати судового збору відповідним органам як сторонам в окремих категоріях справ може розцінюватися як надання їм певних процесуальних переваг перед іншими учасниками судового процесу, зокрема юридичними та фізичними особами, які, безперечно, зобов'язані сплачувати відповідний збір [285]. У протилежному випадку державному органу було б надано перевагу, що стало б порушенням вказаного принципу та спричинило ухвалення незаконного рішення.

Принцип гласності і відкритості судового процесу та його повне фіксування технічними засобами є вкрай позитивним явищем на шляху становлення України як європейської демократичної держави. Взагалі, отримання судової інформації громадянами, вчинення процесуальних дій суддею та учасниками адміністративного процесу має відбуватися законним способом. Обмеження гласності та відкритості в адміністративному судочинстві є порушенням норм законодавства [286]. Відповідно до вказаного принципу, було запроваджено Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, проте спосіб її впровадження та шлях до її функціонування породжує більше запитань, аніж відповідей. Так, на даний час Вища рада правосуддя та Державна судова адміністрація не оприлюднили проект Положення Про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, що має

урегулювати всі питання її функціонування. Натомість, до впровадження ЄСІТС документообіг здійснюється в паперовій формі, а розподіл судових справ та реєстрація документації здійснюється Автоматизованою системою документообігу суду на базі програмного забезпечення «Діловодство спеціалізованого суду», що є застарілою та не може забезпечити функціонування ЄСІТС.

Додатково зазначається, що інколи засоби масової інформації, громадяни можуть зловживати своїми права, наприклад організовуючи мітинги чи інші зібрання задля тиску на судову владу, що є неприпустимим. Тому застосовуючи даний принцип, потрібно слідувати балансу прав, що порушуються, та прав, що мають бути захищені. Наприклад у справі № 823/2992/14, що розглядалась у Черкаському окружному адміністративному суді за позовом Р. В. Олійника до Генеральної прокуратури України, Прокуратури Черкаської області, Прокурора Черкаської області про визнання незаконними дій, скасування наказу, поновлення на роботі та стягнення коштів, учасники мітингу перед будівлею суду палили шини та вимагали суд відмовити у поновленні на посаді позивача, що є тиском на судову владу [287].

Змагальність сторін, як принцип адміністративного судочинства, розуміється як забезпечення такого їх стану, коли ні одна із сторін не може бути обмежена у здійсненні нею законних процесуальних повноважень, й жоден із учасників адміністративного процесу, суд, уповноважений розглядати та вирішувати конкретний публічно-правовий спір, не вправі перешкоджати законному здійсненню стороною цих повноважень.

Наприклад, у справі № 823/2054/16 за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Геобудсервіс Плюс» до управління Держпраці у Черкаській області про визнання протиправними дій та скасування рішення ухвалою Черкаського окружного адміністративного суду від 09 лютого 2017 р., на підставі реалізації принципу змагальності, було зупинено провадження у справі для надання можливості подати стороні додаткові докази у справі [288].

Принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві визначається як залежність дій адміністративного суду від вимог позивача і заперечень відповідача,

коли суд вирішує справу в обсязі заявлених сторонами вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки тоді, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять [289, с. 10–11]. Проявом реалізації цього принципу є можливість надання доказів, пояснень, ознайомлення із матеріалами справи, визначення меж позовних вимог, відкликання позовної заяви та ін. До прикладу, ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва у справі № 826/10351/16 від 23 лютого 2018 р. за позовом до Головного управління Держпраці у Київській області про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії було задоволення клопотання позивача та залишено позовну заяву без розгляду. В даному випадку позивач має вільно розпоряджатись своїми права та скористався правом відкликати позовну заяву, що не позбавляє його повторно звернутись до суду із цим же позовом [290].

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи обумовлений специфікою публічно-правових відносин, яка полягає у тому, що в учасників таких правовідносин, як правило, нерівні можливості. В адміністративному процесі особі протистойть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості. Щоб збалансувати їх, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі для того, щоб сприяти особі у захисті її прав. Тому адміністративний суд має вжити всіх заходів, які передбачені законом, щоб права, які порушені незаконними актами суб'єктів владних повноважень, були захищені. Така роль суду обумовлена тим, що переважно конфлікти виникають саме з вини публічної адміністрації або вона не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти [229]. Аналогічна позиція висловлена ВСУ у постанові від 24 лютого 2015 р. по справі № 21-34a15 про визнання протиправними та скасування наказів. Колегія суддів зазначає, що визначальним принципом здійснення правосуддя в адміністративних справах є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі й обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх дій чи рішень, на відміну від визначального принципу цивільного судочинства, який полягає у змагальності

сторін; суд, який розглянув справу, не віднесено до його юрисдикції, не може вважатися «судом, встановленим законом» у розумінні ч. 1 ст. 6 Конвенції [291].

Дотримання принципу обов'язковості судових рішень має важливе значення: як у процесі розгляду справи шляхом виконання проміжних рішень у формі ухвал суду, наприклад ухвала про відкладення розгляду справи, про витребування доказів, про зупинення провадження та інші; так і після набрання законної сили кінцевого рішення суду, що є головною метою розгляду адміністративної справи та вирішує справу по суті. Тому кожне процесуальне рішення суду важливе як окремо, так і у сукупності. Наприклад, ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва від 05 квітня 2018 р. у справі № 826/2686/18 за позовом до Відділу примусового виконання рішень Департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, третя особа: Національний банк України, про визнання протиправними та скасування постанов покладено персональну відповідальність за виконання вимог даної ухвали суду на керівника Відділу примусового виконання рішень департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, посиляючись на положення Конституції України та КАС України в частині обов'язковості виконання рішень суду [292].

Забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, як принцип адміністративного судочинства, покликаний гарантувати учасникам адміністративного процесу механізм захисту, здійснення та відновлення їхніх законних прав, свобод та інтересів шляхом перегляду рішень суду. Крім того, даний принцип є гарантією забезпечення законності розгляду адміністративної справи, постановлення обґрунтованого, законного та вичерпного рішення щодо вирішення публічно-правового спору [293]. Наприклад, ухвалою Верховного Суду від 09 січня 2018 р. у справі № 185/5316/17 за позовом до Павлоградського об'єднаного УПФУ Дніпропетровської області про визнання неправомірною відмови в призначенні пенсії та зобов'язання призначити пенсію, було відкрито касаційне провадження та забезпечено перегляд судового рішення судом касаційної інстанції [294].

Фактично надання права на апеляційне та касаційне оскарження є засобом для виправлення помилок попередньої судової інстанції та необхідною процедурою, у разі проходження всіх національних інстанцій, що дає право звернення до ЄСПЛ. Однак, назріле і необхідне реформування вищих судів, що відбувається на сьогодні, може стати причиною порушення даного принципу, тому що створюватиме велику кількість проблем у розгляді справ, що перебувають у провадженні.

Розумність строків розгляду справи судом є новелою КАС України, що почав діяти з 15 грудня 2017 р. Удосконалення процедури оскарження правових актів шляхом якнайшвидшого розгляду справи, безумовно, є позитивним явищем, проте законодавцем все ж таки не виправлено деякі недоліки щодо правового регулювання строків.

Незрозумілою є позиція законодавця щодо встановлення норми у ч. 6 ст. 12 КАС України, за якою прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище, є справами незначної складності. Також дискусійним залишається питання щодо строків розгляду вказаної категорії справ, тому що відповідної норми КАС України не містить, а за загальними правилами строк розгляду становить 90 днів, та 60 днів у спрощеному позовному провадженні з викликом осіб [76].

У зв'язку з цим, нами пропонується:

– виключити п. 1 ч. 6 ст. 12 КАС України: «прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище»;

– внести доповнення до ч. 4 ст. 257 КАС України такого змісту: «за правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби»;

– внести доповнення до ст. 193 КАС України такого змісту: «Адміністративна справа з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби вирішується судом протягом тридцяти днів після відкриття провадження у справі».

Нами пропонується також встановлення тридцятиденного строку розгляду справ, що виникають із відносин публічної служби, на основі балансу якнайшвидшого розгляду справи (відновлення порушеного права позивача) та у кореспонденції із технічними можливостями щодо пересилання процесуальних документів та доказів сторонами і судом.

Аналогічні проблеми існують при розгляді справ, пов'язаних із оскарженням рішень, дій та бездіяльності державного виконавця чи органу державної виконавчої служби. Так, ч. 4 ст. 287 КАС України встановлено, що адміністративна справа вказаної категорії вирішується судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі [76]. Тобто, спостерігається ситуація, коли здійснення виконавчих дій до завершення виконавчого провадження може тягнутися роками і це не є порушенням розумності строків, а адміністративні суди за 10 днів повинні повністю розглянути справу.

Тому, вважаємо, необхідно збільшити строки розгляду вказаної категорії справ задля надання можливості сторонам надати всі докази, зважаючи на те, що, як правило, обов'язковим є наявність матеріалів виконавчого провадження в оригіналі для огляду, які можуть бути досить об'ємними і складати багато томів; задля завчасного виклику сторін та надіслання їм процесуальних рішень суду; можливості провести декілька судових засідань у контексті повного та всебічного розгляду обставин справи та оцінки доказів та ін. У зв'язку з цим пропонуємо ст. 287 КАС України викласти у наступній редакції: «Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби, приватного виконавця вирішується судом протягом тридцяти днів після відкриття провадження у справі».

Принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами також знайшов свій прояв у статті 45 КАС України, відповідно до якої учасники судового

процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами. Зловживання процесуальними правами не допускається [76]. Проблема зловживання процесуальними правами в даний час має особливу значимість у зв'язку з тим, що нерідко особи, які беруть участь у справі, з метою безпідставного отримання необхідного їм рішення суду, затягування процесу або для інших недобросовісних цілей використовують належні їм процесуальні права всупереч з їх дійсним призначенням. Дане явище виступає чинником, що дестабілізує правосуддя і створює істотні перешкоди для ефективного вирішення спорів [295, с. 266]. Одним із прикладів вказаної проблематики є подання тотожних клопотань, що вже розглядалися судом та тягнуть за собою затягування судового процесу. Верховним Судом України в ухвалі від 02 травня 2018 р. по справі № 821/1083/17 зазначено, що суд касаційної інстанції неодноразово надавав оцінку тотожним за змістом клопотанням автора касаційної скарги. З огляду на приписи пункту 1 частини 2 статті 45 КАС України такі дії скажника мають ознаки зловживання процесуальними правами [296].

Аналізуючи зміни процесуального законодавства у розрізі впровадження принципу відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, нами зазначається, що вказаний інститут повною мірою не врегульовано на сьогодні КАС України. Наприклад, в разі скасування правового акту виникає питання про наявність шкоди, яку ним завдано, з урахуванням презумпції правомірності вимоги позивача як приватної особи. Але коли постає питання про розмір збитків і яким чином вони завдані, то позивачеві необхідно довести зазначені обставини.

Наприклад, ухвалою Черкаського окружного адміністративного суду від 26 січня 2018 р. у справі № 823/285/18 за позовом ФГ «Бірюк» до Драбівського відділення Золотоніської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Черкаській області про визнання незаконними та скасування податкових повідомлень-рішень вказано, що у позовній заяві не викладено обставин обґрунтування позовної вимоги стосовно відшкодування шкоди, не зазначено, у чому проявляється дана шкода, з яких міркувань позивач виходив, визначаючи

розмір шкоди, та якими доказами це підтверджується [297].

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне внести наступні зміни до ст. 160 КАС України: по-перше – вказати певні умови, за наявності яких можливе звернення з такою вимогою; по-друге – закріпити необхідність довести наявність і розмір шкоди, заподіяної дією правового акту, який порушує майнові чи немайнові права фізичних або юридичних осіб. У зв'язку з цим пропонуємо п. 3 ч. 5 ст. 160 КАС України викласти у наступній редакції: «В позовній заяві зазначаються ціна позову та її обґрунтований розрахунок. Якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, позивач зобов'язаний довести факт заподіяння матеріальної чи моральної шкоди, за яких обставин чи якими рішеннями, діями (бездіяльністю) вони заподіяні, в якій грошовій сумі чи в якій матеріальній формі позивач оцінює заподіяну йому шкоду та з чого він при цьому виходить, а також інші обставини, що мають значення для вирішення спору».

Аналогічну позицію висловлено ВСУ про моральну шкоду. Так, в заяві про відшкодування моральної (немайнової) шкоди має бути зазначено, в чому полягає ця шкода, якими неправомірними діями чи бездіяльністю шкоди завдано позивачу, з яких міркувань він виходив, визначаючи розмір шкоди, та якими доказами це підтверджується [255].

З огляду на викладене, нами робиться висновок, що принципи адміністративного судочинства, як кожний окремо, так і їх сукупність мають важливе значення і є основою для функціонування всього інституту оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень. Вказане твердження узгоджується із способом побудови КАС України, оскільки принципам відведено місце на початку законодавчого акту, що пояснюється пріоритетністю принципів.

Пошук шляхів удосконалення процедури оскарження правових актів також можливий через призму стадій провадження справи у суді.

Зокрема, адміністративний процес у суді першої інстанції умовно поділяють на чотири стадії:

- 1) звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі;
- 2) підготовче провадження;
- 3) судовий розгляд;
- 4) ухвалення судового рішення [90, с. 92].

Питання звернення до адміністративного суду щодо оскарження правового акту має важливе значення, так як передбачає активну роль суб'єкта, який реалізував своє право задля захисту прав, свобод та інтересів. Наразі, спостерігається підвищення рівня освіченості населення у галузі права, в більшості, завдяки безперешкодному доступу до законодавчої бази та масиву інформації в мережі Інтернет.

Особи, не довіряючи інституту оскарження до вищестоящого органу, звертаються безпосередньо до суду, оминувши процедуру адміністративного оскарження.

Це зумовлюється загрозами впливу «неформальних зв'язків» у межах певного відомства або підсистеми органів на об'єктивність рішення, що приймається за скаргою, а також неправильного розуміння публічного інтересу. Не секрет, що в багатьох органах публічної адміністрації інтереси держави (місцевого самоврядування), а в гіршому випадку – відповідного відомства, при прийнятті рішення розглядають як визначальні [62, с. 22].

При вирішенні питання про відкриття провадження у справі слід звернути увагу, що відповідно до чинного КАС України, якщо позовна заява не відповідає вимогам статей 160, 161 КАС України [76], суддя залишає позовну заяву без руху та надає строк для усунення недоліків. Проте, вказана ухвала про залишення без руху не оскаржується, у порівнянні із минулою редакцією КАС України, що, на нашу думку, є дискусійним. Так як відкритим є питання щодо можливості судді використовувати вказаний інститут як спосіб обмеження доступу до судочинства, або використовувати його у власних цілях, наприклад у випадку, коли суддя йде у відпустку, щоб уникнути порушення строків розгляду справи.

У зв'язку з цим нами пропонується доповнити ч. 1 ст. 294 КАС України пунктом такого змісту: «Окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції щодо залишення позовної заяви без руху».

Наступна стадія в у процесі розгляду адміністративної справи, у тому числі щодо оскарження правових актів – підготовче провадження, яка надає можливість достовірно визначити зміст, предмет та підстави позову, сторони, вирішити питання про подання доказів, призначення експертиз чи виклик свідків та інші процесуальні питання. Цікавими є положення, передбачені главою 4 КАС України щодо врегулювання спору за участю судді.

На нашу думку, вказаний інститут є своєрідним впровадженням медіації, але наскільки можливе його застосування при розгляді адміністративним судом публічно-правового спору, де однією із сторін обов'язково є суб'єкт владних повноважень? Адже згідно вимог статті 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». Натомість, проведений нами аналіз Положення про ДПІ у м. Черкасах ГУ ДФС у Черкаській області [298] підтверджує відсутність найменшого натяку на право вказаного державного органу приймати участь у процесі медіації.

Тому нами робиться висновок про недоцільність використання вказаного інституту та пропонується виключити главу 4, статті 184–188 із КАС України.

Без повного розгляду адміністративної справи суд не може винести законного і обґрунтованого рішення. У додержанні своїх процесуальних прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі під час підготовчого провадження, необхідно бачити фундамент судового розгляду. Матеріали і докази, витребувані під час підготовчого провадження, складають основу, на якій розгортається діяльність адміністративного суду, а надійність цього фундаменту перевіряється ходом і результатами судового розгляду справи [299, с. 160].

При судовому розгляді адміністративної справи невідні суб'єкти у процесі захисту свої прав стикаються з такими проблемами та їх причинами: порушення процесуальних строків – велике навантаження на суддів у зв'язку із браком кадрів; відсутність повідомлення про судові засідання та надсилання рішень суду – низьке матеріальне та технічне забезпечення судів; обмеження в наданні часу для виступу – велике навантаження на суддю, численна кількість судових засідань та ін.

Наприклад, згідно даних судової статистики за формою 2-А у Черкаському окружному адміністративному суді за I-ше півріччя 2017 року [300] перебувало на розгляді 1152 позовні заяви, проте із кількісного складу у 20 суддів повноваження мали здійснювати судочинство тільки 4 судді, враховуючи, що двоє з них – займають адміністративні посади та мають менші коефіцієнти навантаження.

Тому актуальним на сьогодні є вирішення питання про обрання безстроково суддів, які проходять процедуру кваліфікаційного оцінювання, та суддів, які претендують на посаду вперше. Зміни законодавства щодо обрання суддів та проведення кваліфікаційного оцінювання стали причиною того, що 603 кандидата на посаду судді місцевого суду, що були зараховані до резерву в межах доборів 2012–2014 років, лише восени 2018 року допущені до складання кваліфікаційного іспиту. З однієї сторони, складний доступ до посади судді є фільтром для добору кваліфікованих кадрів, проте з іншої – затягує таку процедуру та створює перешкоди для доступу до професії.

Стадія ухвалення судового рішення залежить від дотримання попередніх етапів розгляду справи, а також має свої особливості, що впливають на захист прав приватних осіб, зокрема: забезпечення дотримання таємниці нарадчої кімнати, порядку ухвалення, строків виготовлення та надсилання копії рішення суду, законність та обґрунтованість рішення та інші.

Так, судом апеляційної інстанції у постанові від 03 квітня 2018 р. у справі № 357/7094/17 вказано, що згідно журналу судового засідання, суддя видалилась до нарадчої кімнати, проте, рішення так і не було проголошено [301]. Вказане порушення є грубим, суперечить нормам КАС України, не відповідає основним

принципам адміністративного судочинства та є процесуальною помилкою складу суду при ухваленні рішення.

У справах в межах юрисдикції про скасування (при прийнятті постанов про незаконність) та за позовами про зобов'язання після набрання законної сили відповідним судовим рішенням для досягнення мети правового захисту головну роль відіграють дії суб'єкта владних повноважень, спрямовані на добровільне і повне його виконання. Якщо останній ігнорує таку постанову суду, то вирішальне значення відводиться механізму забезпечення примусової реалізації визнаних судом обґрунтованими, правомірними вимог позивача (наприклад, про примус органу влади, передусім колегіального – Верховної Ради України, місцевої ради тощо – до прийняття належного акту). Саме ж визнання судом владного управлінського рішення чи дії неправомірними, незаконними (без виконання відповідної постанови) може розглядатися елементом лише моральної та психологічної компенсації (сатисфакції) «постраждалій» особі, однак не матеріального (фактичного) поновлення у порушених суб'єктивних правах і свободах. Зазначене вимагає запровадження в Україні ефективного механізму відповідальності осіб, які не приймають владні управлінські рішення чи не вчинюють належних дій на виконання постанов та інших рішень адміністративних судів [302, с. 170].

Підтримуючи позицію Л. В. Крупної, вважаємо, що можливими шляхами удосконалення адміністративного судочинства є також:

- приведення у відповідність національного законодавства у сфері адміністративного судочинства із нормами та стандартами ЄС, проведення навчальних тренінгів з метою покращання професійних якостей суддівського корпусу в Україні;

- законодавче закріплення участі органів суддівського самоврядування у підготовці та узгодженні державного бюджету в частині фінансування судів і контролю за розподілом цих коштів [303, с. 172].

На основі дослідженого теоретичного матеріалу, законодавчої бази та матеріалів судової практики можна зробити висновок про існування проблем у оскарженні правових актів у порядку адміністративного судочинства.

Задля їх вирішення пропонується зміни до КАС України, проведення науково-методичної роботи, тренінгів для працівників апаратів судів та суддів щодо принципів КАС України, включення в навчальну базу питань практики ЄСПЛ, дотримання Конвенції та інших міжнародних актів. Такий комплексний підхід дозволить вийти на новий рівень дотримання та реалізації прав і свобод приватних осіб, і як наслідок – підвищення рівня довіри населення до судової влади.

Висновки до Розділу 3

1. На підставі аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання суспільних відносин під час оскарження правових актів встановлено особливості вітчизняної моделі оскарження правових актів у судах адміністративної юрисдикції, її недоліки та шляхи їх подолання. У зв'язку з цим автором запропоновано, задля розвантаження судів, розподіл юрисдикції, виокремлення спеціалізації в адміністративних судах на кшталт «фінансових», «соціальних» судів чи палат; внесення змін у процесуальне законодавство щодо чіткого визначення умов звернення із вимогою про відшкодування шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень порушенням майнових або немайнових прав, необхідності довести наявність завданої шкоди; розширення повноважень вищих судових інстанцій щодо виправлення недоліків нормативно-правових актів; визначення понять «адміністративний акт», «рішення», «декрет», «заява» та інших видів правових актів у національному законодавстві; запровадження інституту контролю якості нормативних актів на рівні областей спеціальним органом; прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

2. Доведено, що пошук шляхів удосконалення судової процедури оскарження правових актів найбільш доцільний через призму принципів адміністративного судочинства та стадій провадження справи у суді.

Встановлено, що нова редакція КАС України передбачає ряд процесуальних нововведень щодо принципів адміністративного судочинства, зокрема запроваджено: розумність строків розгляду справи судом, неприпустимість

зловживання процесуальними правами, відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення. Проте, не врегульованим залишається питання відшкодування шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень.

Розглянуто основні проблеми, що виникають у процесі оскарження правових актів відповідно до стадій провадження в адміністративному суді. Звертається увага, що при захисті прав, свобод та інтересів приватні особи стикаються з такими проблемами та їх причинами: порушення процесуальних строків – велике навантаження на суддів у зв'язку із браком кадрів; відсутність повідомлення про судові засідання та надсилання рішень суду – низьке матеріальне та технічне забезпечення судів; обмеження в наданні часу для виступу – велике навантаження на суддю, численна кількість судових засідань та ін.

Сформульовано конкретні рекомендації для вдосконалення процесуального законодавства в частині оскарження правових актів, запропоновано проведення науково-методичної роботи, тренінгів для працівників апаратів судів та суддів щодо принципів КАС України, включення в навчальну базу питань практики ЄСПЛ, дотримання Конвенції та інших міжнародних актів.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі комплексного аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства, судової практики і практики ЄСПЛ, осмислення наукових праць із різних галузей правової науки, здійснено теоретичне обґрунтування й розробку рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин під час оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень як предмету публічно-правового спору. Основними з них є такі:

1. На основі дослідження генези категорії публічно-правового спору виокремлено і охарактеризовано чотири основні періоди його розвитку: I період – XVII–XVIII ст., II період – XIX – початок XX ст., III період – 1917–1990 роки та IV період – період незалежної України, що вміщає етапи від 1991 року до прийняття КАС України та з 2005 року до сьогодні. Встановлено, що протягом радянського періоду категорія публічно-правового спору більшою мірою обговорювалася у працях вчених-адміністративістів при відсутності та ідеологічному несприйнятті державних програм розвитку адміністративної юстиції. Повноцінно наука адміністративного процесу почала розвиватися з 1991 року, а визнання публічно-правового спору в межах юрисдикції адміністративних судів стало можливим після прийняття КАС України. Доведено, що окремої уваги заслуговує період з 2017 року, що характеризується внесенням суттєвих змін до КАС України.

2. Віддаючи належне науковим розвідкам щодо визначення публічно-правового спору, на підставі аналізу нормативної бази, даних судової статистики та матеріалів судової практики, запропоновано авторське визначення поняття публічно-правового спору як спору, що виникає між суб'єктами, що мають адміністративно-процесуальну правоздатність, одним із яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, та предметом якого є судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності останнього при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій.

Встановлено, що зміст є відображенням спірного характеру публічно-правового спору, його сутністю та становить сукупність елементів публічно-правового спору (сторони, предмет та підстави), виступає основою для розмежування спорів адміністративної юрисдикції.

На підставі аналізу теоретичних надбань встановлено, що на сьогодні у наукових джерелах переважає розуміння правових актів, які за юридичними властивостями поділяють на нормативні, індивідуальні та змішані. Разом з тим, при визначенні правових актів як предмету публічно-правового спору слід враховувати і положення ст. 4 КАС України, що містить визначення термінів «нормативно-правового акт» та «індивідуальний акт», та положення ст. 19 КАС України щодо юрисдикції адміністративних судів, яка поширюється, у тому числі, на справи у публічно-правових спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів). За такого підходу, правовими актами суб'єктів владних повноважень, що складають предмет публічно-правового спору, можуть бути виключно нормативно-правові акти та індивідуальні акти, що суперечать нормам чинного законодавства, порушують права, свободи та інтереси невідданих суб'єктів.

3. Враховуючи законодавче визначення поняття суб'єкта владних повноважень, яке зводиться до встановлення їх класифікації; ґрунтовні адміністративно-правові дослідження цього поняття, які, аналогічно із положеннями КАС України, переважно не враховують його ознаки, особливості, правове регулювання; перевантаженість нормативної бази правовими актами, що регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень, запропоновано авторське визначення суб'єкта владних повноважень як органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави.

Доведено необхідність уточнення в КАС України конкретних підстав для звернення суб'єкта владних повноважень як позивача.

4. На сьогодні законодавство України, що регулює порядок прийняття, опублікування і набрання чинності нормативно-правовими актами, характеризується наявністю прогалин і протиріч. Закріплена в КАС України дефініція «нормативно-правового акту» є дискусійною, не повною мірою відповідає законодавству України, існуючим науковим поглядам та матеріалам практики вищих судових органів України. Запропоновано розуміти під нормативно-правовим актом суб'єкта владних повноважень рішення, спрямоване на регулювання суспільних відносин, що прийняте органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, у визначеній законом формі та порядку, яке встановлює, змінює чи припиняє (скасовує) норми права, підлягає державній реєстрації та офіційному оприлюдненню, має неперсоніфікований характер і розраховане на неодноразове застосування.

У судовій практиці адміністративних судів існують проблеми при розгляді питань стосовно законності нормативно-правових актів та їх відповідності правовим актам вищої юридичної сили у порядку, визначеному статтями 264–265 КАС України. На теперішній час немає жодного закону, який би чітко визначав ієрархію нормативних актів. Окремі норми щодо цього є в Конституції України та деяких інших законах, але вони є неповними і недостатніми. Навіть у практиці вищих судових інстанцій існує неоднаковий підхід при вирішенні питання про застосування нормативно-правових актів, що мають однакову юридичну силу і прийняті одним нормотворчим органом, але які по-різному регулюють одні й ті ж правовідносини. З огляду на це, невідкладним вважаємо прийняття відповідного Закону України «Про нормативно-правові акти», що повинен регулювати суспільні відносини, пов'язані не тільки з напрацюванням нормативно-правових актів, але і з їх прийняттям, набранням ними чинності, державною реєстрацією та обліком, визначенням системи, видів, ієрархії нормативно-правових актів та встановленням

єдиних вимог до нормопроєктувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення. Запропоновано авторську концепцію проекту Закону України «Про нормативно-правові акти».

5. Проведений аналіз вітчизняного законодавства свідчить про непослідовність законодавця в частині застосування юридичної термінології для позначення правових актів, які за своєю природою не є нормативними: «індивідуальний акт», «акт індивідуальної дії», «ненормативно-правовий акт», «правозастосовний акт» та ін. Аргументовано, що для цілей адміністративного судочинства доцільніше застосовувати термін «адміністративний акт». Під адміністративним актом пропонуємо розуміти правовий акт суб'єкта владних повноважень, спрямований на реалізацію положень нормативно-правового акту, що містить індивідуальне (персоніфіковане) владне волевиявлення, застосовуються одноразово й після виконання вичерпує свою дію.

Нормативно-правова база у сфері прийняття індивідуальних актів на сьогодні залишається не уніфікованою. У зв'язку з цим нагальним питанням видається необхідність прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», що повинен врегулювати відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати владні управлінські функції з фізичними та юридичними особами щодо прийняття адміністративного акту та його виконання. Доведено, що положення ч. 2. ст. 2 КАС України в частині визначення критеріїв оцінки індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень з боку суду мають суперечливий характер внаслідок відсутності у матеріальному законодавстві загальних принципів прийняття індивідуальних (адміністративних актів) актів.

6. Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», який набрав чинності з 15 грудня 2017 р. в національне законодавство було введено ряд важливих процесуальних нововведень, що покликані спростити та прискорити здійснення адміністративного судочинства. Разом з тим, цей Закон не виправив

багатьох старих недоліків КАС України, зокрема у сфері оскарження правових актів. Очевидно, така ситуація пояснюється загальною слабкою взаємодією між суб'єктами нормотворення, з однієї сторони, і суб'єктами правозастосування та науковими установами – з іншої. Деякі положення чинного КАС України, зокрема щодо звуження предметної компетенції місцевих загальних судів як адміністративних та розширення повноважень адміністративних судів у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, на наш погляд, мають дискусійний характер і потребують подальших досліджень.

7. У процесі дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання суспільних відносин під час оскарження правових актів суб'єкта владних повноважень зроблено висновок, що українська модель, хоча і належить до романо-германської правової сім'ї, проте, відмічається наявністю складових різних світових моделей: по-перше, публічно-правові спори вирішуються адміністративними судами; по-друге, оскарження правових актів, дій та бездіяльності можливе і до вищестоящего органу (адміністративне оскарження); по-третє, обов'язковим при прийнятті рішення у справі є врахування позиції Верховного Суду та практики ЄСПЛ.

Відзначено основні проблеми, на які слід звернути увагу законодавцю, врахувавши зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень: можливість розвантаження адміністративних судів шляхом створення спеціалізованих судів за відповідними категоріями справ; врегулювання питання відшкодування шкоди, заподіяної діями чи рішеннями суб'єкта владних повноважень; закріплення активної ролі вищих судових інстанцій у виправленні недоліків нормативно-правових актів; необхідність визначення понять «адміністративний акт», «рішення», «декрет», «заява» та інших видів правових актів у КАС України; впровадження дворівневої (на локальному (обласному) та загальнодержавному рівнях) системи контролю якості нормативно-правових актів.

8. Принципи адміністративного судочинства, що визначені КАС України, як кожний окремо, так і їх сукупність, мають важливе значення у процесі захисту прав, свобод та законних інтересів невіддільних суб'єктів шляхом судового оскарження правових актів, є основою на шляху удосконалення такого захисту від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що реалізується в межах національних судів та ЄСПЛ. В межах предмету дослідження розглянуто принципи адміністративного судочинства та проведено їх характеристику. Визначено конкретні проблеми дотримання принципів КАС України у процесі судового оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень з урахуванням матеріалів судової практики.

На підставі дослідження нормативної бази та матеріалів судової практики вказано на проблеми та їх причини, що виникають у процесі оскарження правових актів відповідно до стадій провадження в адміністративному суді: порушення процесуальних строків – велике навантаження на суддів у зв'язку із браком кадрів; відсутність повідомлення про судові засідання та надсилання рішень суду – низьке матеріальне та технічне забезпечення судів; обмеження в наданні часу для виступу – велике навантаження на суддю, численна кількість судових засідань та ін.

Пропонується проведення науково-методичної роботи, тренінгів для працівників апаратів судів та суддів щодо принципів КАС України, включення в навчальну базу питань практики ЄСПЛ, дотримання Конвенції та інших міжнародних правових актів для удосконалення механізму реалізації захисту прав, свобод та законних інтересів невіддільних суб'єктів у порядку адміністративного судочинства.

9. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке стосується досліджуваних питань. Зокрема, пропонуються наступні зміни до КАС України:

– п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України викласти в наступній редакції: «нормативно-правовий акт суб'єкта владних повноважень – рішення, спрямоване на регулювання суспільних відносин, що прийняте органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на

виконання делегованих повноважень, у визначеній законом формі та порядку, яке встановлює, змінює чи припиняє (скасовує) норми права, підлягає державній реєстрації та офіційному оприлюдненню, має неперсоніфікований характер і розраховане на неодноразове застосування»;

– п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України викласти в наступній редакції: «адміністративний акт – правовий акт суб'єкта владних повноважень, спрямований на реалізацію положень нормативно-правового акту, що містить індивідуальне (персоніфіковане) владне волевиявлення, застосовуються одноразово й після виконання вичерпує свою дію»;

– виключити п. 1 ч. 6 ст. 12 КАС України: «прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище»;

– п. 3 ч. 5 ст. 160 КАС України викласти у наступній редакції: «В позовній заяві зазначаються ціна позову, обґрунтований розрахунок ціни позову. Якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень позивач зобов'язаний довести факт заподіяння матеріальної чи моральної шкоди, за яких обставин чи якими рішеннями, діями (бездіяльністю) вони заподіяні, в якій грошовій сумі чи в якій матеріальній формі позивач оцінює заподіяну йому шкоду та з чого він при цьому виходить, а також інші обставини, що мають значення для вирішення спору»;

– виключити Главу 4 щодо врегулювання спору за участю судді (статті 184–188 КАС України);

– внести доповнення до ст. 193 КАС України такого змісту: «Адміністративна справа з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби вирішується судом протягом тридцяти днів після відкриття провадження у справі»;

– внести доповнення до ч. 4 ст. 257 КАС України такого змісту: «за правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах

щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби»;

– п. 1 ч. 1 ст. 266 КАС України викласти у наступній редакції: «Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: законності та конституційності постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України»;

– доповнити ч. 4 ст. 266 КАС України пунктом такого змісту: «Верховний Суд за наслідками розгляду адміністративних справ, визначених частиною другою цієї статті, може визнати неконституційною постанову Верховної Ради України, указ чи розпорядження Президента України повністю або в частині, із одночасною втратою чинності»;

– ст. 287 КАС України викласти у наступній редакції: «Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби, приватного виконавця вирішується судом протягом тридцяти днів після відкриття провадження у справі»;

– доповнити ч. 1 ст. 294 КАС України пунктом такого змісту: «Окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції щодо залишення позовної заяви без руху».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
2. Енциклопедія українознавства. Загальна частина (ЕУ-І). Мюнхен, Нью-Йорк: Молоде життя, 1949-52. 1230 с.
3. Конституція Пилипа Орлика 1710 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> (дата звернення: 10.03.2016).
4. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції / укр. І. С. Гриценко. *Адміністративне право і процес*: наук.-практ. журнал. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/72-istorychni-peredumovy-zaprovadzhennya-administrativnoyi-yustytisiyi-ukrayinska-tradytsiya-hrytsenko-i-s> (дата звернення: 11.04.2016).
5. Права, за якими судиться малоросійський народ / упоряд.: К. А. Вислобоков. Київ: Наукова думка, 1997. 548 с.
6. Коломоєць Т. О., Гулевська Г. Ю., Сінельнік Р. В., Сквірський І. О. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навч. посібник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. Київ: Істина, 2007. 152 с.
7. Безобразов В. П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть / Статьи В. П. Безобразова. Санкт-Петербург: В тип В. Безобразова и Комп., 1882. XXVIII. 737 с. URL: <http://books.e-heritage.ru/book/10078954> (дата звернення: 07.04.2016).
8. Бунге Н. Полицейское право. Киев: Унив. тип., 1873. Т. 1: Введение и государственное благоустройство; 1877. Т. 2: Государственное благоустройство.
9. Андреевский И. Е. Полицейское право: в 2 т. 2-е изд., исправ. и допол. Санкт-Петербург, 1874. Т. 1: Введение и Ч. 1: Полиция безопасности. XVIII, 648 с. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/10777-t-1-vvedenie-i-ch-1-politsiya-bezopasnosti-1874#page/1/mode/grid/zoom/1> (дата звернення: 30.03.2016).
10. Андреевский И. Е. Полицейское право: в 2 т. 2-е изд., исправ. и допол. Санкт-Петербург: Тип. и лит. А. Е. Ландау, 1876. Т. 2: Ч. 2: Полиция

благосостояния. 727 с. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/10778-t-2-ch-2-politsiya-blagosostoyaniya-spb-1876#page/1/mode/grid/zoom/1> (дата звернення: 30.03.2016).

11. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права): в 2 ч. Киев: Тип. В. И. Завадского, 1890. Ч. 1. IV, 410 с.

12. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. Москва: Печатня С. П. Яковлева, 1897. 718 с.

13. Бѣлявский Н. Н. Полицейское право (Административное право): конспект лекцій: (вмѣсто литографированныхъ записокъ). 2-е изд., допол. Юрьевъ: Тип. К. Маттисена, 1910. 372 с. URL: <http://library6.com/books/108632.pdf> (дата звернення: 07.04.2016).

14. Куплеваский Н. О. Русское государственное право. Харьков: Кн. маг. А. Дредера, 1896. Т. 2. Вып. 1. II, 263 с. URL: <http://books.e-heritage.ru/book/10080571> (дата звернення: 05.04.2016).

15. Куплеваский Н. О. Административная юстиция в Западной Европе. 1. Административная юстиция во Франции. Харьков: В Унив. тип., 1879. XXXII, 230 с. URL: <http://books.e-heritage.ru/book/10080552> (дата звернення: 14.04.2016).

16. Адміністративне процесуальне (судове) право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2007. 312 с.

17. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы: В теории и законодательстве: (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве). Москва: Право и жизнь, 1924. 96 с.

18. Адміністративний кодекс Української РСР від 12.10.1927 р.: затверджений постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html (дата звернення: 20.03.2016).

19. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / уклад.: І. С. Гриценко та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Репринт. вид. Київ: Дакор, 2015. 498 с.

20. Решота В. В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні. // *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 124–127.

21. Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 12.04.1968 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/P682534.html (дата звернення: 10.03.2016).
22. Еропкин М. И., Здир А. Я., Розин Л. М. Советское административное право: учебник / под ред. М. И. Еропкина. Москва: Юрид. лит., 1964. 392 с.
23. Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): наук.-практ. посібник / пер. та адапт. з нім. Р. Мельника; за заг. ред. В. Бевзенка. Київ: Алерта, 2013. 306 с.
24. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 р. № 888-IX. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-09> (дата звернення: 17.03.2016).
25. Чечот Д. М. Административная юстиция : теоретические проблемы. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1973. 134 с.
26. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, утискаючих права громадян: Закон СРСР від 02.11.1989 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0719400-89> (дата звернення: 11.04.2016).
27. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.
28. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2296-12> (дата звернення: 15.04.2016).
29. Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 р. № 2862-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 8. Ст. 56.
30. Про органи суддівського самоврядування: Закон України від 02.02.1994 р. № 3909-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 22. Ст. 138.
31. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. №№ 27–28. Ст. 180.
32. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

33. Рішення Конституційного суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97> (дата звернення: 03.05.2016).

34. Органи виконавчої влади в Україні: наук. доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін Юре, 1997. 48 с.

35. Державне управління: теорія і практика: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 431 с.

36. Куйбіда Р. О. Організація і розвиток сучасної судової системи України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 16 с.

37. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 208 с.

38. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія / Академія правових наук України, Ін-т приватного права і підприємництва. Харків: Консум, 2003. 463 с.

39. Кодекс адміністративного судочинства України (був чинний до 15.12.2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №№ 35–36, № 37. Ст. 446.

40. Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125–129. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nzclubp_2011_7_33.pdf (дата звернення: 20.04.2016).

41. Ківалов С. В. Вибірчий спір як різновид публічно-правового спору. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії* / гол. ред. С. В. Ківалов. 2011. Т. 10. С. 7–19.

42. Осадчий А. Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» у адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави и права: зб. наук. праць*. Одеса: Юрид. літ., 2011. Вип. 62. С. 36–43.

43. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 20 с.
44. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. 35 с.
45. Серeda В. В. Публічно-правова скарга як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ., 2011. 16 с.
46. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 20 с.
47. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.
48. Сковчиляс-Павлів О. В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2014. № 9-2, т. 1. С. 123–126.
49. Трегубов Е. Л. Реалізація права на судовий захист в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 20 с.
50. Джабурія О. В. Компетенція адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 22 с.
51. Сонюк О. В. Правовідносини у сфері адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 19 с.
52. Луніна О. С. Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 22 с.
53. Поплавський В. Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 20 с.

54. Цвіра Д. М. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із вирішенням податкових спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2018. 20 с.

55. Бакуліна С. В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2018. 20 с.

56. Хоменко А. В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 16 с.

57. Рой О. В. Історичний генезис категорії «публічно-правовий спір». *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: зб. наук. праць. Черкаси: Видавець О. Вовчок, 2016. С. 64–69.

58. Стратегії розвитку судової влади України на 2015–2020 роки. URL: [http://court.gov.ua/userfiles/Strateg_14_20\(1\).doc](http://court.gov.ua/userfiles/Strateg_14_20(1).doc) (дата звернення: 07.06.2017).

59. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента від 20.05.2015 р. № 276/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 07.06.2017).

60. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19> (дата звернення: 13.01.2018).

61. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

62. Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практ. посібник. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.

63. Ковалів М. В. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Електроніка»:

зб. наук. праць / відп. ред. Д. Заячук; М-во освіти і науки України. Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська Політехніка», 2006. С. 28–32.

64. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у першому півріччі 2017 року (у таблицях). URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglyad_stany_admin_sud_2017_tablica/ (дата звернення: 05.12.2017).

65. Звіт про здійснення правосуддя Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду за перше півріччя 2018 року Форма № 3-ВС. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Zvit_3_KAS_VS.xlsx (дата звернення: 12.08.2018).

66. Мовчун О. Г. Поняття службового спору як виду публічно-правового спору. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2014. Вип. 10-2 (1). С. 151–154. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_10-2%281%29_44 (дата звернення: 01.08.2016).

67. Адміністративне судочинство України: підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

68. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2008. 588 с.

69. Кравченко В. В., Янчук О. Ю., Демський Е. Ф. Посібник для органів місцевого самоврядування щодо застосування Кодексу адміністративного судочинства України. Київ: К., 2006. 93 с.

70. Гарагата К. О. Справа адміністративної юрисдикції: питання теорії і практики. *Актуальні проблеми юридичної науки* : Міжнар. наук. конф. «Шості осінні юридичні читання». (м. Хмельницький 26–27 жовтня 2007 р.). Хмельницький: вид-во Хмельницького ун-ту управління та права, 2007. Ч. 3. С. 31–33.

71. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. Москва: Манускрипт, 1994. 140 с. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/7972> (дата звернення: 01.09.2016).

72. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія / Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Харків: Право, 2012. 136 с.

73. Хворостянкіна А. В. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2014> (дата звернення: 25.10.2016).

74. Административный процесс: учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / В. В. Волкова и др. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. 175 с.

75. Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 р. № 8-р/2018 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18> (дата звернення: 04.11.2018).

76. Кодекс адміністративного судочинства України (чинний з 15.12.2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2005: №№ 35–36. № 37. Ст. 446.

77. Шустік О., Притика Д. Коли чіткі закони – чітке і правосуддя. Не можна говорити про якість правосуддя, якщо діють неякісні закони. *Юридичний вісник України*. 2008. № 42 (18–24 жовтня). С. 6–7.

78. Постанова Верховного Суду України від 05.07.2017 р. у справі № 377/232/16-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67647040> (дата звернення: 05.10.2017).

79. Адміністративне судочинство. Судова практика в адміністративних справах / Вищий адміністративний суд України. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2016. 146 с.

80. Хлібороб Н. Є. Що таке публічно-правовий спір? URL: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/the-emergence-of-public-law-disputes-in-public-administration-activity-mn-ua/105-what-is-a>

public-legal-dispute-art-ua.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9 (дата звернення: 08.10.2017).

81. Летнянчин Л. І. Проблеми конституціоналізації адміністративного процесуального права. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитомної монографії «Правова доктрина України» (м. Харків, 20–21 листоп. 2013 р.) / Нац. академія правових наук України. Харків: Право, 2013. С. 282–285.

82. Хахалева Е. В. К вопросу о публично-правовых спорах (административно-правовой аспект). *Актуальные вопросы публичного права*. 2012. № 10. С. 63–71.

83. Ведепянін О. А. Елементи публічно-правового спору у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. Вип. 3, т. 1. С. 115–118.

84. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

85. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13> (дата звернення: 10.11.2016).

86. Рой О. В. До проблеми юрисдикції адміністративних судів. Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні: зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 177–182.

87. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 21.12.2017 р. у справі № 823/1924/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71240563> (дата звернення: 15.01.2018).

88. Хахалева Е. В. Проблемы разграничения публично-правовых и частно-правовых споров. *Теория и практика общественного развития*. 2010. № 4. С. 195–198.

89. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посібник. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.

90. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посібник для юрид. ф-тів та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. Кмів: Конус-Ю, 2006. 256 с.

91. Рой О. В. До поняття публічно-правового спору. *Наукові читання, присвячені пам'яті В. М. Корецького*: зб. наук. праць / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошинський, О. В. Чернецька та ін.; Київський ун-т права НАН України. Львів: ТОВ «Західно-український консалтинг центр», 2016. С. 129–132.

92. Рой О. В. Предмет і зміст публічно-правового спору в адміністративному судочинстві. *Концептуальні засади реформування адміністративного і фінансового права у сучасних умовах*: зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 177–181.

93. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

94. Дергільова О. Г. Правові акти: поняття, класифікація та соціальне призначення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 3. С. 3–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2016_3_3 (дата звернення: 21.10.2017).

95. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

96. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2008. 457 с.

97. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.

98. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

99. Рой О. В. Позивач у справах щодо оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції. *Актуальні питання реформування правової системи*: зб. матеріалів XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 24–25 черв. 2016 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк : Вежа-Друк, 2016. С. 121–123.

100. Адміністративне право України: навч. посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко та ін.; за ред. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.
101. Словничок юридичних термінів: навч. посібник / уклад. В. П. Марчук. Київ: МАУП, 2003. 128 с.
102. Скочиляс-Павлів О. В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2014. № 801. С. 19–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_801_6 (дата звернення: 08.01.2017).
103. Ільницька Ю. М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 327–330. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_50 (дата звернення: 05.01.2017).
104. Шевченко В. С. Поняття суб'єкта владних повноважень. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 13. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/424> (дата звернення: 12.02.2017).
105. Джафарова М. В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. № 1, т. 2. С. 30–33.
106. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень у адміністративному процесі України. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 12–18.
107. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
108. Топор І. В. Підстави участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві як позивачів. *Правове життя сучасної України: матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викладацького та аспірантського складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2013 р.)* / відп. за вип. В. М. Дрьомін; НУ «ОЮА»; Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 181–183.
109. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Класифікатор категорій адміністративних справ: затверджений рішенням Ради суддів адміністративних судів від 31.10.2013 р.

№ 114. URL: http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114/ (дата звернення: 26.02.2017).

110. Про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства Черкаським окружним адміністративним судом за 2016 рік: Звіт за формою 2-а. URL: https://adm.ck.court.gov.ua/sud2370/sud_stat/zvit20162a (дата звернення: 05.12.2017).

111. Про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства Черкаським окружним адміністративним судом за 2017 рік: Звіт за формою 2-а. URL: https://adm.ck.court.gov.ua/sud2370/sud_stat/zvit2017122a (дата звернення: 12.02.2018).

112. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 20 с.

113. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №№ 2–3: Ст. 12. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 24.01.2017).

114. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 21.12.2017 р. у справі № 823/1940/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71347616> (дата звернення: 12.02.2018).

115. Теорія держави і права: навч. посібник / за ред. Волинка К.Г. Київ: МАУП, 2003. 240 с.

116. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.; Нац. академія державного управління при Президентові України. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

117. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 23.02.2018 р. у справі № 753/22154/16-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72392371> (дата звернення: 27.03.2018).

118. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посібник. Київ: Знання, 2008. 216 с.

119. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
120. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
121. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
122. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 26.03.2018 р. у справі № 823/1013/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72977949> (дата звернення: 15.04.2018).
123. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
124. Лист Міністерства юстиції України від 22.02.2013 р. № 1332-0-26-13/11. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13 (дата звернення: 02.03.2018).
125. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №№ 25–26. Ст. 131.
126. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Посадова особа як суб'єкт владних повноважень за Кодексом адміністративного судочинства України. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 258–265.
127. Янюк Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять. *Право України*. 2009. № 11. С. 180–184.
128. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 р. № 3.2.-2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05> (дата звернення: 05.02.2018).
129. Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. URL: <http://www.reestrnpa.gov.ua> (дата звернення: 12.01.2019).
130. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10 (дата звернення: 14.09.2017).
131. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2015 році / Загальні показники розгляду Верховним Судом України заяв про

перегляд судових рішень Вищого адміністративного суду України та результати їх перегляду. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/anlit_ogljad_adminsudochinstva_2015/ (дата звернення: 17.09.2017).

132. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. *Офіційний вісник України*. 1997. № 24. Ст. 11.

133. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 р. № 493/92. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/493/92> (дата звернення: 16.09.2017).

134. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п> (дата звернення: 20.09.2017).

135. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-п> (дата звернення: 22.09.2017).

136. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

137. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 715.

138. Проект Закону про нормативно-правові акти від 21.02.2007 р. (реєстраційний № 2577). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2577&skl=6 (дата звернення: 22.09.2017).

139. Проект Закону про нормативно-правові акти від 14.01.2008 р. (реєстраційний № 1343). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31313 (дата звернення: 22.09.2017).

140. Проект Закону про нормативно-правові акти від 21.01.2008 р. (реєстраційний № 1343-1). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31416 (дата звернення: 22.09.2017).

141. Проект Закону про нормативно-правові акти від 01.12.2010 р. (реєстраційний № 7409). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123 (дата звернення: 23.09.2017).

142. Проект Закону про нормативно-правові акти від 15.12.2010 р. (реєстраційний № 7409-1). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39235 (дата звернення: 23.09.2017).

143. Проект Закону про нормативно-правові акти від 12.12.2012 р. (реєстраційний № 0922). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021 (дата звернення: 23.09.2017).

144. Проект Закону про ініціативу громадян щодо прийняття нормативно-правових актів та інших рішень органами влади від 01.12.2014 р. (реєстраційний № 1140). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52574 (дата звернення: 23.09.2017).

145. Проект Закону про право громадян ініціювати розгляд нормативно-правових актів органами влади та місцевого самоврядування від 26.12.2014 р. (реєстраційний № 1641). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53193 (дата звернення: 23.09.2017).

146. Проект Закону про офіційне оприлюднення та реєстрацію нормативно-правових актів від 03.07.2015 р. (реєстраційний № 2256а). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2> (дата звернення: 23.09.2017).

147. Рой О. В. Поняття нормативно-правового акту як предмету публічно-правового спору. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 121–125.

148. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 799.

149. Тлумачний словник з теорії держави і права / авт.-упоряд. К. Г. Волинка. Київ: Магістр – XXI сторіччя, 2006. 112 с.
150. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
151. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. Москва: ИНФРА-М, 1999. 552 с.
152. Легін Л. М. Нормативно-правовий акт: поняття та система ознак. Право і суспільство. 2016. № 2. С. 21–26.
153. Калиновська Т. О. Поняття нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх юридична природа та ознаки. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 168–175.
154. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09> (дата звернення: 04.10.2017).
155. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів: роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00 (дата звернення: 05.10.2017).
156. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. №№ 44–45. Ст. 634.
157. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16.04.2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 32. Ст. 1056.

158. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
159. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 14. Ст. 133.
160. Кульчій І.О. Право в публічному управлінні: навчальний посібник. – Полтава: ПолтНТУ, 2018. 140 с.
161. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.
162. Регламент Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 54. Ст. 2180.
163. Заплотинська Ю. Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів: загальнотеоретичний та порівняльно-правовий аспекти. *Вісник Львівського університету*. 2013. № 57. С. 36–42.
164. Про проведення акредитаційної експертизи (у Сумському державному педагогічному університеті імені А. С. Макаренка): наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2018 р. № 511. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/provedennya-akreditacijnoyi-ekspertizi-u-sumskomu-derzhavnomu-pedagogichnomu-universiteti-imeni-s-makarenka3> (дата звернення: 14.01.2019).
165. Положення про Державне космічне агентство: постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. URL: <http://www.nkau.gov.ua/nsau/nkau.nsf/main3U/D447D090F609AAEDC3256BFB005D1867?OpenDocument&Lang=U> (дата звернення: 28.10.2017).
166. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-p> (дата звернення: 09.11.2017).
167. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.
168. Конституція Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5. Ст. 43.

169. Про затвердження норм витрат на проведення спортивних заходів обласного рівня: розпорядження Черкаської обласної державної адміністрації від 23.07.2015 р. № 7. URL: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-norm-vitrat-na-provedennja-sportivnih-zah-doc238741.html> (дата звернення: 09.11.2017).

170. Про електронні петиції: рішення Черкаської міської ради від 28.01.2016 р. № 2-141. URL: <http://chmr.gov.ua/myrada/html/195681.php?id=195681> (дата звернення: 10.11.2017).

171. Про морські порти: Закон України від 17.05.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 7. Ст. 65.

172. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії: лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> (дата звернення: 28.11.2017).

173. Смокович М. Проблеми визначення юридичної сили нормативно-правових актів під час вирішення адміністративних спорів. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10005.html> (дата звернення: 28.11.2017).

174. Рішення Конституційного Суду України від 03.10.1997 р. № 4-зп/2008. *Вісник Конституційного Суду України*. 1997. № 2. С. 27–30.

175. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України від 06.11.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15> (дата звернення: 05.12.2017).

176. Монтеск'є Ш. Л. О духе законів / пер. А. Матешука. Москва: Мысль, 1999. 674 с.

177. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення: 05.12.2017).

178. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

179. Про порядок підготовки, видання, реєстрації, надсилання та систематизації нормативних документів Національного банку України: інструкція

НБУ від 20.12.1995 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va313500-95> (дата звернення: 11.12.2017).

180. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч. посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247 с.

181. Протасов В. Н. Теория права и государства: конспект лекций. 4-е изд., перераб. и допол. Москва: Изд-во «Юрайт», 1999. 240 с.

182. Рішення Конституційного Суду України від 25.03.1998 р. № 3-рп/98 у справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України»). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-98> (дата звернення: 11.12.2017).

183. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

184. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. Київ: Вид-во «Конус-Ю», 2010. 296 с.

185. Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. 24 с.

186. Гриценко І. С. Від адміністративного припису до індивідуального акта управління: деякі питання розвитку адміністративно-правової термінології. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: «Юридичні науки»*. 2007. Вип. 75. С. 64–66.

187. Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2012. № 1, ч. І. С. 329–334.

188. Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2009. 216 с.

189. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

190. Про адміністративну процедуру: проект Закону від 28.12.2018 р. № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 14.01.2019).
191. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України(конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) від 23.06.1997 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/v002p710-97> (дата звернення: 20.12.2017).
192. Постанова Вищого адміністративного суду України від 15.01.2009 р. у справі № К-1647/07. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3136121> (дата звернення: 20.12.2017).
193. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
194. Неугодніков А. О. Специфіка правових актів індивідуальної дії. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Одеса, 2009. Вип. 45. С. 204–207.
195. Пуданс-Шушлебін К. Ю. До питання оскарження правових актів Верховної Ради України в порядку адміністративного судочинства. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 164–168.
196. Рой О. В. Окремі проблеми оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції. *Альманах права. Право і прогрес: складові забезпечення в сучасних умовах*. 2016. Вип. 7. С. 355–358.
197. Мойсак С. М. Акти управління в системі джерел адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 20 с.
198. Про Раду з фінансової стабільності: Указ Президента України від 24.03.2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/170/2015> (дата звернення: 22.12.2017).

199. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 1. Ст. 30.

200. Кондрацька Ю. Правові акти Національного банку України: теоретичні та прикладні аспекти. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2010. № 6. С. 121–128.

201. Щодо оскарження дій податкових органів відносно призначення позапланових перевірок платників податків та наказів про проведення таких перевірок: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 27.07.2010 р. № 1145/11/13-10. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v1145760-10> (дата звернення: 02.01.2018).

202. Кримінально-процесуальний кодекс: Закон України від 13.04.2012 р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1370.

203. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.

204. 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): постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.09.2011 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0009740-11> (дата звернення: 02.01.2018).

205. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2011 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11> (дата звернення: 05.01.2018).

206. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

207. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності від 29.01.2010 р. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/adminvidpovid/> (дата звернення: 20.01.2018).

208. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.02.2008 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08> (дата звернення: 20.01.2018).

209. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 25.01.2018).

210. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України(конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) від 11.10.2011 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11> (дата звернення: 20.01.2018).

211. Справа «Веренцов проти України» (заява № 20372/11): Європейський суд з прав людини. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_945 (дата звернення: 28.01.2018).

212. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

213. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

214. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.04 р. (чинний з 15.12.2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №№ 40–42. Ст. 492.

215. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. (чинний з 15.12.2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

216. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення: 29.01.2018).

217. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

218. Ківалов С. В. Підсудність та підвідомчість справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 5–21.

219. Бессараб Н. М. Юрисдикція та підсудність цивільних справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 19 с.

220. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.04 р. (ред. від 03.08.2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №№ 40–42. Ст. 492.

221. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. (ред. від 03.08.2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

222. Цивільний процес України: підручник / за ред. Ю. С. Червоного. Київ: Істина, 2007. 392 с.

223. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.

224. Рой О. В. Новели Кодексу адміністративного судочинства України щодо

оскарження правових актів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 267–271.

225. Постанова Верховного Суду України від 12.04.2017 р. у справі № 21-3830a16. URL: <http://document.ua/pro-viznannja-nezakonnim-ukazu-prezidenta-ukrayini-vid-6-zho-doc309504.html> (дата звернення: 15.02.2018).

226. Постанова Верховного Суду України від 01.12.2009 р. у справі про визнання незаконним Указу Президента України від 19.10.2007 р. № 985/2007 «Про призначення Т. Дурдинця заступником Голови Служби безпеки України – начальником Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0017700-09> (дата звернення: 15.02.2018).

227. Постанова Верховного Суду України від 28.02.2017 р. у справі про визнання незаконним Указу Президента України «Про призначення ОСОБА_2 головою Житомирської обласної державної адміністрації». URL: http://protokol.com.ua/ru/postanova_vsu_vid_28_02_2017_roku_u_spravi_800_590_16/ (дата звернення: 16.02.2018).

228. Про судові рішення в адміністративній справі: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_05_20_n7/ (дата звернення: 15.02.2018).

229. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

230. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 17.03.2016 р. у справі № 815/6203/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56617186> (дата звернення: 26.02.2018).

231. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 13.05.2017 р. у справі № 823/734/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66468482> (дата звернення: 26.02.2018).

232. Пащенко К. С. Новели розподілу судових витрат в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2015. № 6. С. 40–45.

233. Матвійчук В. К., Хар І. О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2 т. / за заг. ред. В. К. Матвійчука. Київ: КНТ, 2007. Т. 1. 788 с.
234. Блажівська Н. Процедура розгляду справ про оскарження нормативно-правових актів потребує вдосконалення. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10012.html> (дата звернення: 02.03.2018).
235. Жидецька В. В. Проблемні питання в оскарженні нормативно-правових актів. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 99–105.
236. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 1799.
237. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №№ 7–8. Ст. 50.
238. Постанова Вищого адміністративного суду України від 13.10. 2010 р. у справі № П-195/10. URL: <http://document.ua/shodo-oprilyudnennja-proektiv-reguljatornih-aktiv-doc42636.html> (дата звернення: 05.03.2018).
239. Гусарева О. С. Особливості організації адміністративної юстиції у правових системах романо-германського та англо-американського типу. *Право і суспільство*. 2009. № 2. С. 63–69.
240. Бєлова О. І. Адміністративне судочинство як стандарт ЄС і ключові елементи правової української держави. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 8 (2). С. 190–197.
241. Бабяк Н. В. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: «Юридична»*: зб. наук. праць. Львів, 2016. Вип. 4. С. 141-150.
242. Winkler R. Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, good practice and recent developments (Working Paper submitted for the Twinning Project). URL: [http://www.upravnisudrh.hr/Cards/Upravno%20sudovanje%20u%20EU%20\(Report%20Winkler%20-%20ENG\).pdf](http://www.upravnisudrh.hr/Cards/Upravno%20sudovanje%20u%20EU%20(Report%20Winkler%20-%20ENG).pdf) (дата звернення: 02.04.2018).

243. Соловьёв А. А., Опалев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства: монография / Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Москва: Буки Веди, 2017. 262 с.

244. Council of Europe: Committee of Ministers, Resolution (77)31 on the Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities, 28 September 1977. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804dec56 (дата звернення: 05.04.2018).

245. Лученко Д. В. Європейські стандарти у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Lex Portus*: юрид. наук. журн. / редкол.: С. В. Ківалов (гол. ред. ради), Б. А. Кормич (гол. ред.), І. В. Сафін (заст. гол. ред.), Т. В. Аверочкіна (наук. ред., відп. секр.) та ін.; НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай». Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. № 5. С. 51–66. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/8746> (дата звернення: 15.04.2018).

246. Шостенко О. І. Адміністративна юстиція: світовий і український досвід у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2004. Вип. 10 (2). С. 92–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdau_2004_10%282%29_8 (дата звернення: 15.04.2018).

247. Караманукян Д. Т. Административная юстиция США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 26 с.

248. Адміністративне судочинство в Україні: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ. 2015. 288 с.

249. Решота В. В. Європейські стандарти адміністративної юстиції. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/POLITICHNI/06rvvsaj.pdf> (дата звернення: 20.04.2018).

250. Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), most recently amended by Article 5 of the Act of 10 October 2013 (Federal Law Gazette I page 3786). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0012 (дата звернення: 20.04.2018).

251. Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (дата звернення: 20.04.2018).

252. Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu Editors, 2014, Administrative Appeals in Germany, Chapter 1. URL: https://books.google.com.ua/books?id=PGWSBAAAQBAJ&pg=PA3&lpg=PA3&dq=Chapter+1+Administrative+Appeals+in+Germany&source=bl&ots=1O8FwA5Vjb&sig=2-AV9zjUim4Nh3o0b3VIj9dCNUA&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiYhq2c4t_aAhWEY1AKHRD8AcUQ6AEILTAB#v=onepage&q&f=false (дата звернення: 21.04.2018).

253. Вдовиченко Л. О. Адміністративна юстиції у Франції: пропозиції для України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 340–343

254. Code de justice administrative Version consolidée au 9 avril 2018. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2BE8BA95C4AD54001358CFFADCC95AD7.tplgfr22s_2?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180429 (дата звернення: 21.04.2018).

255. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди: постанова Пленуму Верховного суду України від 31.03.1995 р. № 4. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95> (дата звернення: 27.04.2018).

256. Ustawa z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (2018.04.30 – bieżąca) 2018. URL: <http://www.przepisy.gofin.pl/przepisy,4,23,60,757,162933,20180430,ustawa-z-dnia-30082002-r-prawo-o-postepowaniu-przed-sadami.html> (дата звернення: 25.04.2018).

257. Апаров А. М. Польський досвід організації адміністративної юстиції. *Держава та регіони. Серія: «Право»*. 2013. № 3. С. 16–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_3_5 (дата звернення: 25.04.2018).

258. Algemene wet bestuursrecht Geldend van 11-04-2018 t/m heden, Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht. URL:

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2018-05-01#Hoofdstuk8> (дата звернення: 30.04.2018).

259. О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14.01.1999 г. № VIII-1029. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=fhhu5mu07&documentId=TAIS.315658&category=TAD> (дата звернення: 30.04.2018).

260. Качур І. А. Законодавче врегулювання інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві: досвід пострадянських держав. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. Nr. 2-2 (30). С. 55–58. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/54-58_1.pdf (дата звернення: 30.04.2018).

261. Об административном суде: Закон Республики Молдова от 10.02.2000 г. № 793. URL: [http://lex.justice.md/ru/311729/\[226\]](http://lex.justice.md/ru/311729/[226]) (дата звернення: 10.05.2018).

262. Halduskohtumenetluse seadustik Vastu võetud 27.01.2011, jõustumine 01.01.2012. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062012056?leiaKehtiv> (дата звернення: 10.05.2018).

263. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102380990> (дата звернення: 10.05.2018).

264. Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве: утвержден Законом Республики Узбекистан от 25.01.2018 г. № ЗРУ-462. URL: <http://lex.uz/docs/3527365> (дата звернення: 09.05.2018).

265. Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 30.06.2009 г. № 846-IIIQ). URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/17125> (дата звернення: 10.05.2018).

266. Постанова Верховного Суду від 16.05.2018 р. у справі № 826/17342/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74028725> (дата звернення: 18.05.2018).

267. Соловьев А. А. К вопросу о современной системе административной юстиции Великобритании. *Вестник Российского университета Дружбы народов*.

Серия: «Юридические науки». 2014. Вып. № 2 С. 2014–220. URL: <http://journals.rudn.ru/law/article/view/5925/5378> (дата звернення: 18.05.2018).

268. Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013–16 / Ministry of Justice. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/administrative-justice-and-tribunals-a-strategic-work-programme-2013-16> (дата звернення: 17.05.2018).

269. Устюжанинова Е. А. Современная административная юстиция в Великобритании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01005018155> (дата звернення: 19.05.2018).

270. Решота В. В. Адміністративна юстиція як захист від свавілля органів державної та муніципальної служби (досвід США). *Державне будівництво*. 2007. № 1 (1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29__43 (дата звернення: 24.05.2018).

271. Старилов Ю. Н. Адміністративна юстиція. Теорія, історія, перспективи. Москва: Вид-во «НОРМА» (Юрінком – ИНФРА-М), 2001. 304 с. URL: <http://rua.pp.ua/administrativnaya-yustitsiya-ssha-38539.html> (дата звернення: 25.05.2018).

272. Параниця С. П., Войта Я. М. Адміністративна юстиція в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 2, т. 3. С. 40–45

273. Administrative Justice Act 15th June, 2007; 1st January, 2009 / Act V of 2007, as amended by Legal Notices 246 and 334 of 2009, and 337 of 2010; and Act VI of 2011. URL: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=86882&p_country=MLT&p_count=323 (дата звернення: 25.05.2018).

274. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 144–150.

275. Рой О. В. Европейские модели обжалования правовых актов и предложения для Украины. *Leges Si Viata*. 2018. № 6 (318). С. 93–97.

276. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

277. Адміністративне судочинство: навч. посібник / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2016. 312 с.

278. Горобцова Я. В. Щодо принципів адміністративного судочинства. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». 2014. Вип. 12 (2). С. 136–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_12%282%29_40 (дата звернення: 20.05.2018).

279. Рой О. В. Дотримання принципів адміністративного судочинства при розгляді справ про оскарження правових актів. *Держава і право*. Серія: «Юридичні науки». 2017. № 3 (77). С. 85–98.

280. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

281. Рой О. В. Правове регулювання інституту оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства. *Актуальні питання реформування правової системи*: зб. матеріалів XIV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 16–17 черв. 2017 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. С. 121–123.

282. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 06.12.2016 р. у справі № 804/4860/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63469910> (дата звернення: 02.06.2018).

283. Постанова Черкаського окружного адміністративного суду від 25.03.2015 р. у справі № 823/2873/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43355472> (дата звернення: 02.06.2018).

284. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія: «Юридична». 2014. Вип. 4. С. 174–184.

285. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 16.11.2016 р. у справі № 876/8013/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62749991> (дата звернення: 08.06.2018).

286. Кондратенко В. М. Місце гласності та відкритості серед принципів адміністративного судочинства України. *Держава та регіони. Серія: «Право»*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2014_2_7 (дата звернення: 05.06.2018).

287. Олійник судитиметься в п'ятницю (фото): стаття. *ПроВсе.ck.ua*: електронне видання. 2014. 10 грудня. URL: <http://provsce.ck.ua/olijnyka-sudytymut-v-pyatnytsyu-foto/> (дата звернення: 10.06.2018).

288. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 09.02.2017 р. у справі № 823/2054/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64653550> (дата звернення: 10.06.2018).

289. Бондарчук С. А. Принципи адміністративного судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 18 с.

290. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва у справі від 23.02.2018 р. № 826/10351/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72407901> (дата звернення: 09.06.2018).

291. Постанова Верховного Суду України від 24.02.2015 р. у справі № 21-34a15. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/81ED5803F5493FB6C2257E0A0032BDB0](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/81ED5803F5493FB6C2257E0A0032BDB0) (дата звернення: 15.06.2018).

292. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 05.04.2018 р. у справі № 826/2686/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73242750> (дата звернення: 15.06.2018).

293. Петрушина М. Д. Принципи адміністративного судочинства та їх реалізація як гарантія права на справедливий суд. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 08–09 квіт. 2016 р.). Тернопіль: Економічна думка, 2016. URL: <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11276/1/75-78.pdf> (дата звернення: 17.06.2018).

294. Ухвала Верховного Суду України від 09.01.2018 р. у справі № 185/5316/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71511399> (дата звернення: 19.06.2018).

295. Петренко В. С. Зловживання процесуальними правами у цивільному судочинстві. *Молодий вчений*. 2016. № 6. С. 265-269.

296. Ухвала Верховного Суду України від 02.05.2018 р. у справі № 821/1083/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73705177> (дата звернення: 19.06.2018).

297. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 26.01.2018 р. у справі № 823/285/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71815040> (дата звернення: 20.06.2018).

298. Положення про Державну податкову інспекцію у м. Черкасах Головного управління ДФС у Черкаській області затвердженого наказом ДФС від 27.03.2017 р. № 202. URL: http://ck.sfs.gov.ua/data/material/000/087/65394/23_Polozhennya_DP_u_m.CHerkasah_2017.pdf (дата звернення: 10.07.2018).

299. Котенко В. М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 153–160.

300. Звіт Черкаського окружного адміністративного суду про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства форми 2-А за I півріччя 2017 року. URL: https://adm.ck.court.gov.ua/sud2370/sud_stat/zvit20172a (дата звернення: 14.07.2018).

301. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 03.04.2018 р. у справі № 357/7094/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73256623> (дата звернення: 20.07.2018).

302. Константий О. В. Захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів у публічно-правовій сфері адміністративними судами: до питання меж та способів. Загальна частина адміністративного процесу. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 163–171.

303. Крупнова Л. В. Адміністративне судочинство у забезпеченні захисту прав громадян. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. Серія: «Економіка, право»*. 2012. № 4. С. 168–173.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Рой О. В. Окремі проблеми оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції. *Альманах права. Право і прогрес: складові забезпечення в сучасних умовах*. 2016. Вип. 7. С. 355–358.
2. Рой О. В. Поняття нормативно-правового акту як предмету публічно-правового спору. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 121–125.
3. Рой О. В. Дотримання принципів адміністративного судочинства при розгляді справ про оскарження правових актів. *Держава і право. Серія: «Юридичні науки»*. 2017. № 3 (77). С. 85–98.
4. Рой О. В. Новели Кодексу адміністративного судочинства України щодо оскарження правових актів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 267–271.
URL: http://pap.in.ua/6_2017/80.pdf
5. Рой О. В. Европейские модели обжалования правовых актов и предложения для Украины. *Leges si viata*. 2018. № 6 (318). С. 93–97.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Рой О. В. До проблеми юрисдикції адміністративних судів. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні*: зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 177–182.
7. Рой О. В. До поняття публічно-правового спору. *Наукові читання, присвячені пам'яті В. М. Корецького*: зб. наук. праць / редкол.: Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошинський, О. В. Чернецька та ін.; Київський ун-т права НАН України. Львів: ТОВ «Західноукраїнський консалтинг центр», 2016. С. 129–132.

8. Рой О. В. Історичний генезис категорії «публічно-правовий спір». *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: зб. наук. праць. Черкаси: Вид. О. Вовчок, 2016. С. 64–69.

9. Рой О. В. Позивач у справах щодо оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції. *Актуальні питання реформування правової системи*: матеріали XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 24–25 черв. 2016 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. С. 121–123.

10. Рой О. В. Правове регулювання інституту оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства. *Актуальні питання реформування правової системи*: матеріали XIV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 16–17 черв. 2017 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. С. 121–123.

11. Рой О. В. Предмет і зміст публічно-правового спору в адміністративному судочинстві. *Концептуальні засади реформування адміністративного і фінансового права у сучасних умовах*: зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 178–181.

Додаток Б



ЧЕРКАСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

бульвар Шевченка, 117, м. Черкаси, 18002, тел./факс (0472)33-52-37

E-mail:inbox@adm.ck.court.gov.ua Web:http://adm.ck.court.gov.ua/sud2370/ Код ЄДІПРОУ 35158674

10.05.2018 № 02-10/1869/18

на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного дослідження Роя Олега Володимировича на тему: «Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору»

Комісією у складі суддів Черкаського окружного адміністративного суду Гаврилюка Василя Олександровича, Гайдаш Віталіни Анатоліївни та Кульчицького Сергія Олександровича складена ця довідка за результатами розгляду та аналізу матеріалів дослідження Роя Олега Володимировича, який представив основні положення свого дисертаційного дослідження на тему: «Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору» та обґрунтував їх практичну значимість у правозастосовній діяльності.

Комісія вважає, що окремі пропозиції, отримані в ході проведеного Роєм О.В. дослідження, мають практичний інтерес до їх застосування в практичній діяльності адміністративного суду.

Результати дослідження Роя О.В. можуть бути взяті до уваги при проведенні науково-методичної роботи, тренінгів для суддів та працівників апаратів судів.

Члени комісії



Суддя Черкаського окружного адміністративного суду
В.О. Гаврилюк

Суддя Черкаського окружного адміністративного суду
В.А. Гайдаш

Суддя Черкаського окружного адміністративного суду
С.О. Кульчицький



**ЧЕРКАСЬКИЙ ФАКУЛЬТЕТ НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ «ОДЕСЬКА
ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

18.05.2018 № 427/18
на № _____ від _____

У Спеціалізовану вчену раду
по захисту дисертації

ДОВІДКА

**про впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного
дослідження Роя Олега Володимировича на тему: «Правові акти суб'єктів владних
повноважень як предмет публічно-правового спору»**

Основні положення та результати дисертаційного дослідження Роя Олега Володимировича, здобувача Київського університету права НАН України, на тему: «Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» впроваджено в навчальний процес шляхом проведення лекційних занять з дисципліни «Адміністративний процес» на базі Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія».

Зокрема, Роєм Олегом Володимировичем, в ході проведення лекційного заняття доведено до відома студентів та присутніх слухачів результати дисертаційного дослідження щодо:

- збільшення кола спірних правовідносин, що переростають у публічно-правовий спір та підлягають вирішенню у порядку адміністративного судочинства (із використанням даних судової статистики);
- поняття публічно-правового спору (з наукової, законодавчої сторін та з використанням матеріалів судової практики) і запропонованим авторським визначенням;
- елементів публічно-правового спору (сторони, предмет та підстави), як основи для розмежування спорів адміністративної юрисдикції, запропоновано визначення дефініції;
- основних проблем, що існують при оскарженні правових актів та шляхів їх вирішення.

Декан Черкаського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
доктор філософських наук,
професор



В.С. Богданов

**СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКИ І МЕНЕДЖМЕНТУ**

вул. Нечуя-Левицького, 16, м. Черкаси, 18036, Україна
тел.: /0472/ 64-70-55
тел./факс: /0472/ 64-73-00
e-mail: cim@cim.uch.net



**EAST EUROPEAN UNIVERSITY
OF ECONOMICS AND MANAGEMENT**

16. Nechuy-Levinsky str., Cherkasy, 18036, U
tel.: 38 /0472/ 6
tel./fax: 38 /0472/ 6
e-mail: cim@cim.

21.05.2018 № 466
На № _____ від _____

АКТ

**про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження
Роя Олега Володимировича «Правові акти суб'єктів владних повноважень
як предмет публічно-правового спору» у навчальний процес кафедри
цивільно-правових дисциплін**

Східноєвропейського університету економіки і менеджменту

Комісія у складі:

Голова – директор юридичного інституту, кандидат юридичних наук, доцент Оксьом І.Г.; члени комісії – кандидат юридичних наук, доцент Сивак М.М.; кандидат політичних наук, доцент Лисенко О.М. склала акт про те, що результати дисертаційного дослідження Роя Олега Володимировича «Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору» використовуються під час проведення лекцій та практичних занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес». В рамках вивчення цих навчальних дисциплін рекомендовано опрацювання таких наукових праць О.В. Роя:

1. Рой О.В. Новели Кодексу адміністративного судочинства України щодо оскарження правових актів. / О.В. Рой // Порівняльно-аналітичне право. - 2017. - №6. - С. 267-271.
2. Рой О.В. Дотримання принципів адміністративного судочинства при розгляді справ про оскарження правових актів / О.В. Рой // Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Юридичні науки. Випуск 77 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - 2017. - №77. - С. 85-98.
3. Рой О.В. Поняття нормативно-правового акта як предмета публічно-правового спору / О.В. Рой // Часопис Київського університету права. – 2016. – № 4 – С. 121-125.
4. Рой О.В. Окремі проблеми оскарження правових актів в судах адміністративної юрисдикції / О.В. Рой // АЛЬМАНАХ ПРАВА. Право і прогрес: складові забезпечення в сучасних умовах. - 2016. – Випуск № 7. - С. 355-358.

Ректор

Л.О. Шпак

Голова комісії

директор юридичного інституту,
кандидат юридичних наук, доцент

І.Г. Оксьом

Члени комісії

кандидат юридичних наук, доцент
кандидат політичних наук, доцент

М.М. Сивак
О.М. Лисенко

Додаток В

КОНЦЕПЦІЯ проекту закону України «Про нормативно-правові акти»

1. Сутність законопроекту.

Розширення сфери правового регулювання, збільшення обсягу нормативних правових актів є тенденцією сучасного правового розвитку України. Зі збільшенням загального масиву джерел права загострюється проблема якості нормативних правових актів та юридичної культури їх підготовки і прийняття, співвідношення актів між собою і їх ефективного застосування. Разом з тим, чинне законодавство неповно регулює різні аспекти правотворчості, відсутні визначення понять у сфері нормативно-правових актів, не регламентований порядок підготовки, оформлення та прийняття багатьох з них. Це призводить не тільки до зниження якості актів, а й до порушення системних зв'язків між ними.

Зарубіжні країни (Болгарія, Угорщина, Італія, Японія, Білорусія, Казахстан та ін.), вирішують ці проблеми шляхом прийняття законів стосовно нормативних правових актів.

У Верховній Раді України з 2008 року було зареєстровано 9 законопроектів щодо нормативно-правових актів, проте жоден із них із різних причин так і не був прийнятий. Вказана ситуація пов'язана із відсутністю політичної волі у питанні стосовно врегулювання ієрархії нормативно-правових актів.

Прийняття конституційного закону про нормативно-правові акти є вкрай актуальним та буде сприяти зміцненню принципу законності і становленню України як правової держави, сприятиме забезпеченню єдності, узгодженості та стабільності системи нормативних правових актів, посилить механізм правотворчості і його взаємозв'язок з економічними, соціальними та іншими факторами розвитку країни.

Законопроект:

- визначає понятійний апарат у сфері нормотворчості;

- розкриває види, форми нормативних правових актів залежно від їх юридичної природи;
- встановлює ієрархію нормативних актів;
- визначає основні положення нормотворчої техніки;
- регулює питання процесу нормотворення і реалізації (дії) нормативних актів.

Новелою проекту є правило про офіційне оприлюднення нормативно-правових актів (за обґрунтованими виключеннями) на Єдиному Інтернет-порталі правових актів України. Такий підхід є відображенням факту застарілості офіційного оприлюднення нормативних актів в друкованих виданнях з обмеженим тиражем, внаслідок чого не лише пересічним громадянам, а і професійним юристам стало практично неможливо ефективно використовувати традиційні паперові носії як джерело правової інформації.

Прийняття законопроекту не потребує додаткових фінансових витрат і не спричинить негативних соціально-економічних та правових наслідків.

2. Відповідність законопроекту зарубіжним аналогам.

При розробці законопроекту було враховано та використано законодавство та проекти відповідних законів зарубіжних країн. Зокрема було проаналізовано відповідне законодавство Польщі, Російської Федерації, Білорусії, Казахстану, Узбекистану та деяких інших країн.

3. Запозичення, використані в законопроекті.

В законопроекті використано вдалі положення деяких законопроектів минулих років, що вносилися на розгляд Верховної Ради України, зокрема:

Проект Закону про нормативно-правові акти від 21 січня 2008 р. (реєстраційний № 1343-1) – Лавринович О. В. Використано положення щодо ієрархії нормативно-правових актів та реалізації принципів міжнародного права;

Проект Закону про нормативно-правові акти від 12 грудня 2012 р. (реєстраційний № 0922) – Мірошніченко Ю. Р. Використано положення стосовно термінологічного апарату, суб'єктів, суб'єктів нормотворення, підготовки нормативно-правових актів, прийняття та реалізації нормативних актів;

Проект Закону про офіційне оприлюднення та реєстрацію нормативно-правових актів від 03 липня 2015 р. (реєстраційний № 2256а) – Крулько І. І., Строїд О. І. та ін. Використано деякі положення стосовно державної реєстрації та оприлюднення нормативних актів.

ПРОЕКТ
ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«Про нормативно-правові акти»

Цей Закон визначає поняття, види і форми нормативно-правових актів, прийнятих (виданих) в Україні, встановлює їх юридичну силу і співвідношення між собою, загальний порядок їх підготовки, оформлення, експертизи, прийняття (видання), опублікування (оприлюднення), вступу в силу, тлумачення, обліку і систематизації; основи реалізації та моніторингу правозастосування нормативних правових актів, порядок подолання та усунення колізій та прогалин у правовому регулюванні, відповідальність в сфері правотворчості і реалізації нормативних правових актів.

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення термінів

У нормотворчій діяльності застосовуються такі основні терміни та їх визначення:

- 1) акти законодавства – нормативно-правові акти, що становлять законодавство України;
- 2) аналогія закону – застосування до неврегульованих суспільних відносин положень нормативно-правових актів, які регулюють подібні суспільні відносини;
- 3) аналогія права – застосування до суспільних відносин внаслідок відсутності норм права, що регулюють не тільки дані, але і подібні суспільні відносини, загальних засад, змісту законодавства, загальних принципів права і принципів конкретних галузей права;
- 4) глава – структурна одиниця нормативно-правового акта, що об'єднує статті, які регулюють окрему групу однорідних правовідносин у межах предмета регулювання нормативно-правового акта;
- 5) дія нормативно-правового акта у часі – застосування нормативно-правового акта стосовно фактів (дій, подій) чи правовідносин, що виникли після

набрання ним чинності або до набрання ним чинності і тривали на момент набрання актом чинності;

6) Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів – автоматизована система збирання, накопичення, обліку та зберігання нормативно-правових актів;

7) закон – нормативно-правовий акт, що приймається відповідно до Конституції України Верховною Радою України або безпосередньо народом України на всеукраїнському референдумі, який регулює найбільш важливі суспільні відносини;

8) законодавство – система нормативних правових актів, що регулюють суспільні відносини;

9) законодавчі акти – Конституція України та закони України;

10) законодавча ініціатива – офіційне внесення суб'єктом, визначеним Конституцією України, проекту закону в законодавчий орган;

11) законодавча техніка – система правил підготовки проектів законодавчих актів;

12) зворотна дія нормативно-правового акта у часі – застосування нормативно-правового акта стосовно фактів (дій, подій) чи правовідносин, що виникли та завершилися до дня набрання ним чинності (введення в дію);

13) інкорпорація – вид систематизації нормативних правових актів, що здійснюється без зміни встановленого ними змісту правового регулювання, у тому числі шляхом об'єднання в збірники (зборів) в певному порядку;

14) кодекс – закон, в якому об'єднані і систематизовані норми права, що регулюють однорідні найважливіші суспільні відносини;

15) кодифікація – вид систематизації нормативних правових актів, що супроводжується переробкою встановленого ними змісту правового регулювання шляхом об'єднання нормативних правових актів у єдиний нормативний правовий акт, що містить систематизований виклад правових приписів, спрямованих на регулювання певної галузі суспільних відносин;

16) колізія нормативних правових актів – суперечливість (невідповідність) норм чинних нормативних правових актів, що регулюють одні й ті ж суспільні відносини;

17) книга – структурна одиниця кодексу, що об'єднує кілька розділів, які регулюють окрему підгалузь права в межах предмета його регулювання;

18) локальний нормативний правовий акт – нормативно-правовий акт, дія якого обмежена рамками однієї або декількох організацій;

19) нормативний правовий акт – письмовий документ, спрямований на регулювання суспільних відносин, що прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює, змінює чи припиняє (скасовує) норми права, підлягає державній реєстрації та офіційному оприлюдненню, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування;

20) нормотворча діяльність – наукова і організаційна діяльність щодо підготовки, експертизи, зміни, доповнення, прийняття (видання), тлумачення, призупинення дії, визнання такими, що втратили силу або скасування нормативних правових актів;

21) нормотворча ініціатива – офіційне направлення суб'єктом нормотворчої діяльності в нормотворчий орган (посадовій особі) проекту нормативного правового акта або мотивованого пропозиції про необхідність прийняття (видання), зміни, доповнення, тлумачення, призупинення дії, визнання такими, що втратили силу, скасування нормативного правового акта або його частини;

22) нормотворчий орган (посадова особа) – державний орган (посадова особа), уповноважений (уповноважена) приймати (видавати) нормативні правові акти;

23) нормотворчий процес – нормотворча діяльність нормотворчих органів (посадових осіб) по розробці і прийняттю (видання) нормативно-правових актів, введення їх в дію;

24) нормотворча техніка – система правил підготовки проектів нормативно-правових актів;

25) оприлюднення нормативно-правового акта – доведення нормативного правового акта до загального відома шляхом опублікування його у пресі, поширення через інші засоби масової інформації або інші загальнодоступні засоби комунікації;

26) офіційне друковане видання – видання державного органу чи органу місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, вісники тощо), що використовується для оприлюднення прийнятих (виданих) цими органами нормативно-правових актів, інших рішень з питань їх діяльності, обов'язковість оприлюднення яких передбачена законодавством;

27) офіційне оприлюднення – доведення нормативно-правового акта до відома фізичних та юридичних осіб шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях, інформаційного повідомлення в друкованих засобах масової інформації, оголошення через телебачення і радіо та в інший спосіб, визначений законодавством;

28) офіційне опублікування – розміщення прийнятого (виданого) нормативно-правового акта в офіційному друкованому виданні в порядку, визначеному цим Законом;

29) підзаконний нормативно-правовий акт – нормативно-правовий акт суб'єкта нормотворення, прийнятий (виданий) на основі Конституції і законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та спрямований на їх реалізацію;

30) право – система загальнообов'язкових правил поведінки, що встановлюються, контролюються і забезпечуються державою з метою регулювання суспільних відносин;

31) преамбула – вступна частина нормативно-правового акта, що стисло визначає предмет його правового регулювання і може містити інформацію про підстави та цілі його прийняття;

32) прогалини в законодавстві – відсутність правових норм, що регулюють суспільні відносини, необхідність регулювання яких обумовлена сутністю і змістом чинної правової системи держави, принципами і нормами міжнародного права;

33) розділ – структурна одиниця нормативно-правового акта, що об'єднує кілька глав закону чи пунктів підзаконного нормативно-правового акта, які регулюють окрему групу правовідносин у межах предмета регулювання нормативно-правового акта;

34) система нормативно-правових актів – взаємопов'язана сукупність нормативно-правових актів, яка ієрархічно структурована від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили та взаємозалежна між актами однакової юридичної сили;

35) систематизація законодавства – діяльність з упорядкування нормативно-правових актів, приведення їх у єдину внутрішню узгоджену систему;

36) суб'єкт нормотворчої діяльності – фізичні або юридичні особи, які беруть участь у нормотворчій діяльності;

37) юридична сила – властивість нормативно-правового акта, що визначає обов'язковість його застосування до відповідних суспільних відносин, а також його ієрархічну підпорядкованість та співвідношення в системі нормативно-правових актів.

Стаття 2. Суб'єкти нормотворення

Відповідно до Конституції та законів України суб'єктами нормотворення є:

- 1) народ України;
- 2) Верховна Рада України;
- 3) Президент України;
- 4) Кабінет Міністрів України;
- 5) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи;
- 6) інші державні органи, яким Конституцією та законами України надано повноваження суб'єктів нормотворення;
- 7) Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- 8) Рада міністрів Автономної Республіки Крим;
- 9) міністерства та інші республіканські органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

- 10) місцеві державні адміністрації;
- 12) органи місцевого самоврядування.

Стаття 3. Основні принципи нормотворчої діяльності

Нормотворча діяльність здійснюється на таких принципах:

- 1) верховенства права;
- 2) конституційності;
- 3) пріоритету загально визнаних принципів міжнародного права;
- 4) захисту прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина;
- 5) системності та комплексності правового регулювання суспільних відносин;
- 6) гласності в діяльності суб'єктів нормотворення.

Розділ II. СИСТЕМА ТА ВИДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Стаття 4. Види нормативно-правових актів

Нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні нормативні правові акти.

Стаття 5. Ієрархія нормативно-правових актів

1. Вищої юридичну силу має Конституція.
2. Співвідношення юридичної сили інших, крім Конституції України, нормативних правових актів відповідає таким низхідним рівням:
 - 1) закони, що вносять зміни і доповнення до Конституції;
 - 2) конституційні закони України;
 - 3) кодекси України;
 - 4) закони України;
 - 5) постанови Верховної Ради України нормативного характеру;
 - 6) укази Президента України нормативного характеру;
 - 7) постанови Кабінету Міністрів України;
 - 8) накази, розпорядження, постанови, рішення центральних органів виконавчої влади та інших державних органів;
 - 9) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

10) постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

11) накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

12) накази територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

13) розпорядження голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

14) рішення місцевих рад та їх виконавчих органів нормативно-правового характеру.

3. Кожен з нормативних правових актів нижчого рівня не повинен суперечити нормативним правовим актам вищих рівнів.

4. В Україні юридичну силу законів України мають Декрети Кабінету Міністрів України, що видавалися в період з 02 грудня 1992 року по 20 травня 1993 року.

Стаття 6. Суперечності норм права різних нормативних актів

1. За наявності колізій у нормах нормативних актів різного рівня діють норми акта вищого рівня.

2. Норми законів у випадках їх розбіжності з нормами кодексів України можуть застосовуватися тільки після внесення до кодексів відповідних змін і (або) доповнень.

3. У разі існування суперечності між актами, прийнятими різними за місцем в ієрархічній структурі органами – вищестоящим та нижчестоящим, застосовується акт, прийнятий вищестоящим органом, як такий, що має більшу юридичну силу.

4. За наявності суперечностей в нормах нормативних правових актів одного рівня діють норми акта, пізніше введені в дію.

5. Спеціальний акт одного рівня з актом, що набув чинності пізніше у разі колізії між ними повинен застосовуватися тільки в тій частині, в якій він не суперечить більш пізньому загальному акту.

Стаття 7. Порядок використання аналогії закону і аналогії права

1. При відсутності норм права, що регулюють конкретні суспільні відносини, може застосовуватися аналогія закону або аналогія права.

2. У разі відсутності норм права, що регулюють конкретні суспільні відносини, застосовується аналогія закону.

3. При неможливості використання у випадках, передбачених пунктом 2 цієї статті, аналогії закону використовується аналогія права.

4. У процесі застосування аналогії закону і аналогії права не допускається встановлення нових обов'язків або обмеження прав фізичних або юридичних осіб.

5. Можливість застосування аналогії закону і аналогії права у відносинах, врегульованих конкретними галузями законодавства, визначається відповідними законодавчими актами.

РОЗДІЛ III. РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАГАЛЬНОВИЗНАНИХ ПРИНЦИПІВ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА, НОРМ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ УКРАЇНИ ТА РІШЕНЬ МІЖНАРОДНИХ СУДІВ

Стаття 8. Співвідношення міжнародних договорів і нормативних правових актів

1. Україна визнає пріоритет загальноvizнаних принципів міжнародного права і забезпечує відповідність їм законодавства України.

2. Норми права, що містяться в міжнародних договорах України, є частиною чинного на території України законодавства, підлягають безпосередньому застосуванню, крім випадків, коли з міжнародного договору випливає, що для застосування таких норм потрібне прийняття (видання) внутрішньодержавного нормативно-правового акта, і мають силу того нормативного правового акта, яким висловлено згоду України на обов'язковість для неї відповідного міжнародного договору.

Стаття 9. Прийняття (видання) нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію міжнародних зобов'язань України

1. У випадках, коли для реалізації міжнародних зобов'язань України потрібна імплементація норм міжнародних договорів України на внутрішньодержавному рівні, нормотворчими органами (посадовими особами) України приймаються (видаються) відповідні нормативні правові акти.

2. Чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у частині 2 статті 5 цього Закону.

3. Міжнародні договори України, затвердження чи прийняття яких або приєднання до яких відбулося у формі указу Президента України, мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 5–14 статті 5 цього Закону.

4. Міжнародні договори України, що укладаються від імені Уряду України, затвердження чи прийняття яких або приєднання до яких відбулося у формі указу Президента України, мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 5–14 статті 5 цього Закону.

5. Міжнародні договори України, що укладаються від імені Уряду України, затвердження чи прийняття яких або приєднання до яких відбулося у формі постанови Кабінету Міністрів України, мають вищу юридичну силу, ніж постанови Кабінету Міністрів України та нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 8–14 статті 5 цього Закону.

6. Міжвідомчі міжнародні договори, що укладаються від імені міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, затвердження яких відбулося у формі постанови Кабінету Міністрів України, мають вищу юридичну силу, ніж постанови Кабінету Міністрів України та нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 8–14 статті 5 цього Закону.

7. Міжвідомчі міжнародні договори, що укладаються від імені міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, прийняття яких чи приєднання до яких відбулося у формі нормативно-правового акта цих органів, мають вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені у пунктах 8–14 статті 5 цього Закону.

Стаття 10. Рішення Європейського Суду з прав людини

Рішення Європейського Суду з прав людини, що прийняті відносно України можуть застосовуватися як джерело права у разі, якщо вони не суперечать Конституції України та міжнародним договорам України.

РОЗДІЛ IV. ПІДГОТОВКА І ОФОРМЛЕННЯ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ

Стаття 11. Планування нормотворчої діяльності

1. Суб'єкти нормотворення з метою створення єдиної системи нормативно-правових актів, визначення основних напрямів та забезпечення прозорості нормотворчої діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативно-правових актів застосовують перспективне і поточне планування.

2. У поточних планах (програмах) визначаються перелік нормативно-правових актів, основні етапи та строки їх підготовки, органи, відповідальні за розроблення таких проектів. Поточні плани (програми), як правило, складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення на строк до одного року.

3. Перспективні програми нормотворчої діяльності визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин і складаються та затверджуються суб'єктом нормотворення, як правило, строком на п'ять і більше років.

4. Нормотворчі органи складають короткострокові плани, в яких визначаються послідовність і строки прийняття (видання) нормативно-правових актів, проекти яких розроблено і внесено на розгляд.

Стаття 12. Суб'єкти розроблення проекту нормативно-правового акта

1. Проекти нормативно-правових актів розробляються:

- 1) суб'єктами нормотворення та їх структурними підрозділами;
- 2) тимчасовими комісіями, робочими групами, спеціально утвореними суб'єктами нормотворення;

3) юридичними особами, об'єднаннями, що не мають статусу юридичної особи, та фізичними особами, у тому числі науковцями та іншими фахівцями, – з власної ініціативи, за дорученням суб'єктів нормотворення або за їх замовленням.

Стаття 13. Нормотворча пропозиція

1. Фізичні та юридичні особи мають право звертатися з нормотворчими пропозиціями безпосередньо до суб'єктів нормотворення або через суб'єктів нормотворчої ініціативи чи за їх підтримкою.

2. Безпосереднє звернення до суб'єкта нормотворення з нормотворчою пропозицією встановлює обов'язок такого суб'єкта дати належну відповідь суб'єкту нормотворчої пропозиції.

Стаття 14. Порядок розробки проекту нормативного правового акта

1. Орган-розробник створює робочу групу по підготовці проекту або доручає його підготовку своїм підрозділам.

Орган-розробник, може доручити підготовку проекту нормативного правового акта підвідомчим йому органам і організаціям, замовити його підготовку на договірній основі фахівцям, об'єднанням суб'єктів приватного підприємництва, науковим установам, окремим ученим і колективам, у тому числі закордонним, експертам у відповідних сферах з використанням на ці цілі виділених бюджетних коштів і грантів.

Уповноважений орган має право доручити підготовку альтернативних проектів нормативних правових актів кільком державним органам і організаціям або доручити їх розробку на договірній основі, у тому числі за конкурсом, кільком науковим установам або вченим.

У підготовці проекту нормативного правового акта обов'язково участь працівників юридичного підрозділу органу-розробника, відповідального за підготовку проекту нормативного правового акта.

Депутати Верховної Ради України мають право брати участь в роботі робочої групи з підготовки проекту закону на будь-якій стадії.

2. Уповноважений орган до початку розробки проекту закону, розробляє його концепцію.

Дана вимога не поширюється на випадки розробки проектів законів в порядку законодавчої ініціативи Президента України.

Порядок розгляду концепцій проектів законів та вимоги до них визначаються Правилами організації законопроектної роботи в уповноважених органах України, які затверджуються Урядом України.

Концепція проекту закону, що зачіпає інтереси суб'єктів приватного підприємництва, повинна бути спрямована в акредитовані об'єднання суб'єктів приватного підприємництва для отримання експертного висновку.

3. До підготовки проектів законів, нормативних правових указів Президента України, нормативних правових постанов Уряду України та проектів нормативних правових актів інших уповноважених органів можуть залучатися фахівці різних галузей знань, наукові установи та наукові працівники, представники громадських об'єднань.

4. Проекти підзаконних нормативних правових актів уповноважених органів одного рівня можуть розроблятися, а при необхідності – прийматися декількома уповноваженими органами.

Проекти підзаконних нормативних правових актів декількох уповноважених органів розробляються ними спільно у порядку, передбаченому цим Законом, і приймаються у вигляді спільних нормативних правових актів, що підписуються керівниками уповноважених органів.

Похідні види спільних нормативних правових актів затверджуються за допомогою основних нормативних правових актів уповноважених органів, які взяли похідний нормативний правовий акт, із зазначенням в ньому основних нормативних правових актів, за допомогою яких прийнято похідний акт.

5. Розроблені проекти концепцій законопроектів і нормативних правових актів разом з пояснювальними записками і порівняльними таблицями до них (в разі внесення змін і (або) доповнень до законодавчих актів), до направлення на узгодження в зацікавлені державні органи розміщуються для публічного обговорення на Інтернет-порталі відкритих нормативних правових актів.

Порядок розміщення та публічного обговорення проектів концепцій законопроектів і проектів нормативних правових актів на Інтернет-порталі відкритих нормативних правових актів встановлюється уповноваженим органом у сфері інформатизації за погодженням з Міністерством юстиції України.

Проекти нормативно-правових актів, що стосуються торгівлі товарами, послугами або прав інтелектуальної власності, розміщуються на Інтернет-ресурсах уповноважених державних органів в термін не менше 30 календарних днів до їх прийняття для публічного обговорення.

6. Положення цієї статті не поширюються на відносини, пов'язані з правом законодавчої ініціативи депутатів Верховної Ради України.

Стаття 15. Реквізити нормативно-правового акта

Нормативні правові акти повинні мати такі реквізити:

- 1) Державний Герб України;
- 2) вказівка на форму акта;
- 3) заголовок, що позначає предмет регулювання нормативного правового акта;
- 4) місце і дату прийняття нормативного правового акта;
- 5) реєстраційний номер нормативного правового акта;
- 6) підписи особи або осіб, уповноважених підписувати нормативні правові акти;
- 7) вказівку на дату і номер державної реєстрації нормативно-правового акта (у разі її обов'язковості);
- 8) гербову печатку.

Стаття 16. Структура нормативного правового акта

1. Основними структурними елементами нормативного правового акта є абзац, частина, підпункт, пункт та стаття, що містять в собі норми права.

Всередині статті, пункту і підпункту нормативного правового акта може бути частина – логічно закінчена окрема норма права, що виділяється відступом, яка починається з великої літери. У разі якщо підпункт містить кілька частин, то частина перша підпункту починається з малої літери.

Абзацом вважається частина тексту, що представляє собою смислову єдність, що виділяється відступом в першому рядку і починається з малої літери, крім першого абзацу частини, який починається з великої літери. Абзаци закінчуються крапкою з комою (крім першого і останнього абзацив частини).

Законодавчі акти, як правило, складаються з статей з найменуванням «стаття», які можуть включати в себе частину, пункт, підпункт і абзац.

Інші нормативні правові акти складаються з пунктів без їх найменування словом «пункт», які можуть включати в себе підпункти, частини, абзаци.

2. Близькі за змістом статті (пункти) значних за обсягом нормативних правових актів можуть об'єднуватися в глави. Кілька глав, близьких за змістом, можуть об'єднуватися в розділи, а розділи – в частині нормативного правового акта. У великих за обсягом главах і розділах можуть виділятися параграфи і підрозділи відповідно. У кодексах можуть використовуватися інші позначення внутрішньої структури.

Глава, параграф, розділ, підрозділ в нормативних правових актах позначаються відповідно словами «глава», «параграф», «розділ», «підрозділ».

3. Кодекс складається із статей, які, як правило, поділяються на частини без їх найменування словом «частина», які нумеруються арабськими цифрами.

4. Кожні пункт, стаття, параграф, глава, підрозділ і розділ нормативного правового акта нумеруються арабськими цифрами. Нумерація статей, глав, розділів і частин нормативного правового акта є наскрізною. Самостійними є нумерація параграфів в кожному розділі і нумерація підрозділів в кожному розділі нормативного правового акта.

5. Нумерація підпунктів в пунктах (статтях), пунктів в статтях нормативно-правових актів, а також частин в статтях окремих кодексів самостійна для кожної статті. Нумерація підпунктів в пунктах позначається арабськими цифрами з дужкою наступним чином: 1), 2), 3) і далі.

6. У випадках, коли необхідно роз'яснити цілі прийняття закону і основні завдання, які перед ним стоять, викладу норм права передусе вступна частина (преамбула).

Вступна частина (преамбула) не викладається в проектах законів про внесення змін і (або) доповнень до законодавчих актів України.

7. При необхідності уточнення термінів і визначень, використовуваних в нормативному правовому акті, в ньому міститься стаття (пункт), що роз'яснює (роз'яснюють) їх зміст. Терміни та визначення, що використовуються в нормативному правовому акті, повинні відповідати термінам і визначенням, застосовуваним у вищому нормативному правовому акті, що регулює однорідні суспільні відносини.

8. Структурний елемент нормативного правового акта може бути доповнений приміткою, коли відповідні вказівки неможливо викласти в тексті нормативно-правового акта без шкоди для змісту норми права.

9. З метою зручності користування кожні стаття, глава, розділ, частина, а також параграф глави і підрозділ розділу нормативного правового акта повинні мати заголовки.

Заголовки частин, розділів, підрозділів, глав і параграфів нормативного правового акта відокремлюються від попереднього тексту двома міжрядковими інтервалами, а від подальшого тексту – одним.

Тема нормативного правового акта, його статті, глави, частини, розділу, підрозділу і параграфа повинні відображати предмет регулювання самого нормативного правового акта, а також відповідної статті, глави, частини, розділу, підрозділу і параграфа.

10. У структуру кодексу входить зміст. При внесенні зміни і (або) доповнення до заголовків статті, а також при доповненні кодексу статтями або виключення з кодексу статей необхідно внести відповідні зміни і (або) доповнення до змісту.

11. У структуру нормативного правового акта можуть включатися додатки.

Стаття 17. Вимоги до змісту і стилю викладу тексту нормативного правового акта

1. Компетенція, функції та завдання державних органів в області державного регулювання суспільних відносин повинні встановлюватися в нормативних

правових актах відповідно до законодавства про адміністративні процедури з чітким розмежуванням за рівнем державного управління.

Методичні рекомендації щодо визначення типових функцій державних органів приймаються Урядом України.

2. Текст нормативного правового акта повинен бути надрукований єдиним шрифтом.

3. Текст нормативного правового акта викладається з дотриманням норм літературної мови, юридичної термінології та юридичної техніки, його положення повинні бути гранично короткими, містити чітке значення, що не підлягає багатозначному тлумаченню. Текст нормативного правового акта не повинен містити положення декларативного характеру, що не несуть смислового і правового навантаження.

Не допускається вживання застарілих і багатозначних слів і виразів, епітетів, метафор, скорочень слів. Норма права, викладена в структурному елементі нормативного правового акта, який не викладається повторно в інших структурних елементах цього ж акта.

4. У законодавчому акті можуть бути встановлені основні принципи правового регулювання, основні поняття, використовувані в його тексті, порядок і умови застосування інших нормативних правових актів після вступу законодавчого акту в силу.

У перехідних положеннях законодавчого акту відбивається порядок регулювання відносин до його введення в дію, встановлюються терміни і способи переходу до нових норм права.

В прикінцевих положеннях законодавчого акту закріплюються норми про введення в дію даного акту, про визнання таким, що втратив силу, про скасування раніше виданого акта. З метою виконання і розвитку цього акта встановлюються при необхідності вимоги про видання актів іншими державними органами.

5. Доручення в нормативних правових актах повинні адресуватися державним органам або, при необхідності, їх керівникам.

По відношенню до державних органів, не підпорядкованим особі, що дає доручення, доручення в нормативних правових актах повинні викладатися в рекомендаційної формі або за погодженням з ними. В останньому випадку після найменування державного органу вказується позначка «(за згодою)».

6. У тексті нормативно-правового акта найменування державних органів і інших організацій викладаються повністю відповідно до офіційної назви і послідовно по всьому тексту.

З метою забезпечення простоти і лаконічності тексту нормативного правового акта допускається скорочення найменувань державних органів і інших організацій з розшифровкою значення скорочення або абревіатури в самому тексті нормативного правового акта.

7. У тексті нормативних правових актів не допускаються позначення абзаців тире або іншими знаками, виділення і підкреслення окремих слів і словосполучень.

РОЗДІЛ V. НАУКОВА ЕКСПЕРТИЗА ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ

Стаття 18. Завдання наукової експертизи

1. За проектами нормативних правових актів може проводитися наукова експертиза (правова, лінгвістична, екологічна, економічна і інша) в залежності від правовідносин, які регулюються цими актами.

За проектами нормативних правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, проведення наукової експертизи в залежності від регульованих ними суспільних відносин є обов'язковою.

2. Наукова експертиза проводиться для:

1) оцінки якості, обґрунтованості, своєчасності, правомірності проекту, дотримання в проекті закріплених Конституцією України прав людини і громадянина;

2) визначення можливої ефективності нормативного правового акта;

3) виявлення можливих негативних наслідків прийняття проекту в якості нормативного правового акта.

3. Проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, наслідки від прийняття яких можуть створити загрозу екологічній, у тому числі радіаційній, безпеці, охороні навколишнього середовища, підлягають обов'язковій науковій екологічній експертизі.

4. Порядок проведення наукової експертизи визначається законодавством України.

Стаття 19. Особи та організації, що здійснюють експертизу

1. Наукова експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться науковими установами та вищими навчальними закладами відповідного профілю, експертами, залученими з числа вчених і фахівців, в залежності від змісту даного проекту. Проведення експертизи може бути доручено одному або декільком експертам (експертної комісії).

2. За проектом може проводитися комплексна експертиза експертами різних спеціальностей або самостійні експертизи різних видів, а при необхідності – повторна експертиза.

3. В якості експертів залучаються організації та особи, які не брали безпосередньої участі в підготовці проекту.

4. В якості експертів можуть залучатися фахівці з інших держав і міжнародних організацій.

Проект може бути направлений для наукової експертизи в іноземні та міжнародні організації.

Стаття 20. Ініціатива при направленні проектів нормативних правових актів на експертизу

1. Рішення про проведення експертизи проекту нормативного правового акта може бути прийнято:

1) Президентом України або за його дорученням Керівником Адміністрації Президента України, депутатами Верховної Ради України і Урядом України, що вносять проект в Верховну Раду України в порядку законодавчої ініціативи;

2) уповноваженим органом;

3) органом-розробником, якщо регламентом даного органу або іншими нормативно-правовими актами цим особам і структурним підрозділам таке право надано.

2. У випадках, коли проект нормативно-правового акта готується на договірній основі, експертиза проекту може бути проведена за рішенням замовника проекту.

Стаття 21. Наукова лінгвістична експертиза проектів нормативно-правових актів

1. Наукова лінгвістична експертиза проводиться щодо проектів законодавчих актів.

2. Порядок і терміни проведення наукової лінгвістичної експертизи визначаються Урядом України.

РОЗДІЛ VI. ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА

Стаття 22. Порядок прийняття (видання) нормативно-правового акта

1. Нормативно-правовий акт за результатами його розгляду приймається (видається) уповноваженим на це органом або посадовою особою з додержанням процедури, визначеної Конституцією України, цим Законом, відповідними законами України про їх статус чи іншими нормативно-правовими актами.

2. Нормативно-правові акти згідно з Конституцією України та законом про референдуми можуть прийматися громадянами України на відповідних референдумах.

Стаття 23. Підписання нормативно-правового акта

1. Офіційний текст прийнятого (виданого) суб'єктом нормотворення нормативно-правового акта засвідчується підписом посадової особи (посадових осіб), уповноваженої (уповноважених) на це Конституцією України чи законом. Конституцією України чи законом можуть встановлюватися інші вимоги щодо підписання прийнятих (виданих) нормативно-правових актів.

2. Нормативно-правовий акт, підписаний у порядку, встановленому частиною першою цієї статті, не підлягає погодженню, затвердженню чи підтвердженню його легітимності в інший спосіб, якщо інше не передбачено Конституцією України чи законом.

3. Оригінал нормативно-правового акта зберігається в установленому порядку відповідним суб'єктом нормотворення.

4. Особливості підписання законів України визначаються Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України».

Стаття 24. Номер нормативно-правового акта

1. Після прийняття (видання) нормативно-правового акта суб'єкт нормотворення присвоює йому номер.

2. Нормативно-правовий акт після підписання одночасно з присвоєнням йому номера скріплюється гербовою печаткою відповідного суб'єкта нормотворення і в п'ятиденний строк включається до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів або надсилається для проведення державної реєстрації його копія, посвідчена в установленому порядку.

Розділ VII. ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Стаття 25. Зміст державної реєстрації нормативно-правового акта

1. Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC), антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

2. Нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають обов'язковій державній реєстрації.

3. На державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами «Для службового користування», «Особливої важливості», «Цілком таємно», «Таємно» та іншими, а також прийняті в порядку експерименту.

4. Нормативно-правові акти, зазначені в частині 2 цієї статті, набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності.

5. Особливості процедури державної реєстрації нормативно-правових актів, визначено відповідним положенням Уряду України.

Стаття 26. Суб'єкти державної реєстрації

1. Державну реєстрацію здійснюють:

1) нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – Міністерство юстиції України;

2) нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим та територіальних органів центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим – Головне територіальне управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим;

3) нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх структурних підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади – головні територіальні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі.

2. Якщо дія нормативно-правового акта поширюється на території інших адміністративно-територіальних одиниць, він реєструється в управлінні юстиції за місцем перебування органу, що видав нормативно-правовий акт.

Стаття 27. Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів

1. Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів – це автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства, яка складається з еталонного, страхового, робочого, інформаційного фондів та окремого розділу.

2. Держатель Реєстру – Міністерство юстиції України, що розробляє організаційні та методологічні принципи ведення Реєстру, приймає рішення про включення нормативно-правових актів до Реєстру, здійснює їх опрацювання, ідентифікацію, класифікацію, відповідає за автентичність та контрольний стан еталонних текстів, забезпечує внесення нормативно-правових актів до еталонного фонду і його збереження та здійснює контроль за наданням інформації з Реєстру.

Адміністратор Реєстру – уповноважена Міністерством юстиції України юридична особа, яка здійснює супроводження програмно-інформаційного забезпечення Реєстру, відповідає за його функціонування, збереження даних і захист їх від руйнування, технічну підготовку текстів нормативно-правових актів для внесення їх до відповідного фонду Реєстру із збереженням спеціальних ознак для забезпечення їх цілісності, формування і підтримання інформаційного фонду, відповідність інформації, що надається юридичним і фізичним особам з інформаційного фонду Реєстру, еталонним текстам Реєстру, здійснює обслуговування і веде облік користувачів Реєстру та організовує контроль доступу до нього.

Адміністратором Реєстру може бути визначена на конкурсних засадах юридична особа, яка відповідає встановленим Міністерством юстиції України кваліфікаційним вимогам та з якою Міністерство юстиції України в установленому порядку уклав договір на виконання цих функцій.

Користувачі Реєстру – будь-які юридичні і фізичні особи, які мають доступ до інформаційного фонду Реєстру.

3. До Реєстру включаються:

1) нормативно-правові акти, видані починаючи з дня прийняття Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.), – чинні, опубліковані та

неопубліковані, у тому числі з обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення і висновки Конституційного Суду України, зареєстровані в Міністерстві юстиції України накази Генерального прокурора України нормативно-правового змісту, нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, Національного банку, нормативно-правові акти, видані (прийняті) Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку на виконання Закону України «Про спрощення процедур реорганізації та капіталізації банків», а також міжнародні договори України;

2) нормативно-правові акти, видані до прийняття Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.), що не втратили чинності та не суперечать законодавству України;

3) тимчасові нормативно-правові акти з терміном дії рік і більше та з терміном дії менше року в разі продовження їх дії.

РОЗДІЛ VIII. ОПУБЛІКУВАННЯ ТА НАБРАННЯ ЧИННОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ

Стаття 28. Набрання чинності нормативно-правовими актами

1. Нормативно-правові акти набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо законом або цими актами не встановлено пізнішого терміну набрання ними чинності.

2. Закони України офіційно оприлюднюються протягом 15 днів після їх підписання Президентом України. У випадках, передбачених Конституцією України, закони офіційно оприлюднюються Президентом України протягом 10 днів після підписання, а в разі непідписання Президентом України – невідкладно Головою Верховної Ради України.

3. Нормативно-правові акти Президента України оприлюднюються протягом 15 днів після їх підписання.

4. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України офіційно оприлюднюються протягом 15 днів після їх прийняття.

5. Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, інших державних органів, міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим офіційно оприлюднюються протягом 15 днів після їх державної реєстрації.

6. Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування офіційно оприлюднюються протягом 15 днів після їх підписання.

7. Нормативно-правові акти голів місцевих державних адміністрацій офіційно оприлюднюються протягом 15 днів після їх державної реєстрації.

8. У випадках, визначених законом, нормативно-правові акти або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, офіційно не оприлюднюються і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими актами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Стаття 29. Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів

1. Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється шляхом розміщення їх електронного тексту на Єдиному правничому веб-сайті України із зазначенням повної назви органу чи посадової особи, що видав акт, виду нормативно-правового акта, дату його прийняття (видання) та дату і час оприлюднення.

2. Держателем Єдиного правничого веб-сайту України (далі – офіційний сайт) є Міністерство юстиції України. Адміністратором сайту є юридична особа, визначена Міністерством юстиції України на конкурсній основі.

3. Тексти нормативно-правових актів повинні зберігатися на офіційному сайті суб'єкта прийняття протягом року, після чого вони можуть бути замінені посиланням на текст у Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів.

4. Доступ до текстів нормативно-правових актів та інформації про них у на офіційному сайті є вільним, цілодобовим та безоплатним.

5. Технологічні та програмні засоби повинні забезпечувати всім охочим можливість пошуку нормативно-правових актів на сайті за реквізитами, територією дії, словами у назві та тексті, можливість анонімного перегляду, копіювання та друку інформації на основі поширених веб-оглядачів та редакторів, без необхідності застосування спеціально створених для цього програмних засобів.

6. Особливості ведення офіційного сайту визначаються відповідним положенням Міністерства юстиції України.

Стаття 30. Неофіційне оприлюднення нормативно-правових актів

1. Нормативно-правовий акт може бути опублікований в неофіційних друкованих виданнях, оприлюднений шляхом оголошення через загальнонаціональні канали телебачення і радіо та в інший спосіб, визначений законодавством із збереженням тексту оригіналу після його офіційного опублікування з обов'язковим зазначенням реєстраційного коду такого акта в Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів та інформації про джерело його офіційного опублікування.

2. Текст нормативно-правового акта, опублікований в неофіційних друкованих виданнях, має інформаційний характер.

3. У разі виявлення невідповідності тексту опублікованого нормативно-правового акта тексту його оригіналу такі невідповідності усуваються.

РОЗДІЛ IX. РЕАЛІЗАЦІЯ (ДІЯ) НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Стаття 31. Дія нормативно-правового акта у часі

1. Дія нормативно-правового акта починається з моменту набрання ним чинності і закінчується моментом припинення його чинності.

2. У разі потреби окремі положення нормативно-правового акта можуть вводитися в дію пізніше дня набрання ним чинності. Введення в дію окремих положень нормативно-правового акта не може передувати дню набрання чинності таким актом. Положення нормативно-правового акта щодо строку та умов введення в дію інших положень нормативно-правового акта набирають чинності одночасно з набранням чинності таким нормативно-правовим актом.

3. Строк дії може бути визначено для всього нормативно-правового акта або для окремих його частин.

4. Нормативно-правовий акт діє безстроково, якщо в його тексті не визначено інше.

5. Дія нормативно-правового акта припиняється внаслідок:

- 1) закінчення строку дії, якщо такий строк було визначено в його тексті;
- 2) втрати ним чинності;
- 3) визнання його нечинним;
- 4) скасування.

6. Нормативно-правовий акт може бути визнаний таким, що втратив чинність, за рішенням суб'єкта нормотворення, що його прийняв чи видав, або правонаступника такого суб'єкта. Нормативно-правовий акт може бути визнаний таким, що втратив чинність повністю або в окремій частині.

7. Суб'єкт нормотворення, що прийняв чи видав нормативно-правовий акт, або правонаступник такого суб'єкта може прийняти рішення про визнання зазначеного акта таким, що втратив чинність повністю або в окремій частині, якщо таким суб'єктом встановлено, що:

- 1) нормативно-правовий акт не відповідає стану суспільних відносин у певній сфері;
- 2) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають Конституції України;
- 3) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають міжнародним договорам України;
- 4) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають законам України;
- 5) нормативно-правовий акт або окремі його положення не відповідають нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу.

8. У випадках, передбачених Конституцією України, нормативно-правові акти втрачають чинність повністю або в окремій частині відповідно до рішення Конституційного Суду України про їх неконституційність.

Нормативно-правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не підлягають застосуванню з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Суб'єкт нормотворення, що прийняв (видав) нормативно-правовий акт, який втратив чинність відповідно до рішення Конституційного Суду України, або правонаступник такого суб'єкта не приймає додатково рішення про втрату чинності цим нормативно-правовим актом.

9. Нормативно-правовий акт (крім Конституції і законів України) або окремі його частини визнаються нечинними відповідно до рішення суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили.

10. У випадках, передбачених Конституцією і законами України, нормативно-правовий акт може бути скасований за рішенням Президента України, Кабінету Міністрів України, голови місцевої державної адміністрації вищого рівня, інших суб'єктів владних повноважень, яким надано право скасовувати нормативно-правові акти. Нормативно-правовий акт може бути скасований повністю або в окремій частині.

11. У рішенні про скасування нормативно-правового акта зазначаються підстави для його скасування. Підставами для скасування нормативно-правового акта є:

1) невідповідність на момент прийняття (видання) нормативно-правового акта або його окремих положень Конституції України (за винятком нормативно-правових актів, стосовно яких питання конституційності вирішується Конституційним Судом України);

2) невідповідність на момент прийняття (видання) нормативно-правового акта або його окремих положень міжнародним договорам України;

3) невідповідність на момент прийняття (видання) нормативно-правового акта законам України;

4) невідповідність на момент прийняття (видання) нормативно-правового акта або його окремих положень нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу;

5) недоцільність або неефективність нормативно-правового акта у регулюванні певних суспільних відносин.

12. У випадках, передбачених Конституцією і законами України, Президент України може указом зупинити дію нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Внаслідок зупинення дії нормативно-правового акта його дія припиняється тимчасово. Якщо Конституційний Суд України ухвалює рішення про неконституційність нормативно-правового акта, дія якого була зупинена Президентом України, такий нормативно-правовий акт втрачає чинність з дня ухвалення рішення Конституційним Судом України. Якщо Конституційний Суд України ухвалює рішення про конституційність нормативно-правового акта, дія якого була зупинена Президентом України, нормативно-правовий акт вважається таким, дія якого не була зупинена.

13. У випадках, передбачених Конституцією і законами України, сільський, селищний, міський голова (голова районної у місті ради) може зупинити дію нормативно-правових актів відповідно сільської, селищної, міської ради або виконавчого комітету ради з одночасним зверненням до суду. Внаслідок зупинення дії нормативно-правового акта його дія припиняється тимчасово. Якщо за рішенням суду нормативно-правовий акт, дія якого була зупинена, визнано нечинним, такий нормативно-правовий акт втрачає чинність з дня набрання законної сили рішенням суду. Якщо суд приймає рішення про законність нормативно-правового акта, дія якого була зупинена, нормативно-правовий акт вважається таким, дія якого не була зупинена.

14. Законами України можуть бути передбачені й інші випадки зупинення дії нормативно-правових актів.

15. Спосіб дії нормативно-правового акта визначається самим нормативно-правовим актом.

Стаття 32. Дія нормативно-правового акта у просторі

1. Дія нормативно-правового акта у просторі залежно від правового статусу суб'єкта нормотворення та його змісту поширюється на всю територію України, відповідну адміністративно-територіальну одиницю або на певну їх частину.

Стаття 33. Коло осіб, на яких поширюється дія нормативно-правового акта

1. Дія нормативно-правового акта поширюється на громадян України, іноземців, осіб без громадянства, у тому числі біженців, юридичних осіб, інших суб'єктів правовідносин, осіб, що перебувають на території, на яку поширюється його дія і яких він стосується, крім випадків, передбачених цим нормативно-правовим актом.

Стаття 34. Зворотна дія нормативно-правового акта

1. Нормативно-правовий акт чи окремі його норми не мають зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують чи скасовують відповідальність особи або іншим чином поліпшують правовий статус фізичних та юридичних осіб.

Стаття 35. Порядок припинення дії нормативно-правових актів

1. Нормативно-правовий акт за наявності визначених цим Законом та іншими законами підстав може бути визнаний нечинним самим суб'єктом нормотворення, що прийняв (видав) такий акт, його правонаступником або уповноваженими на це відповідно до Конституції чи законів України особами чи органами. Нормативно-правовий акт може бути визнаний нечинним тільки актом такої самої або вищої юридичної сили.

2. Нормативно-правовий акт або окремі його положення втрачають чинність одночасно з набранням чинності актом, який припиняє чинність нормативно-правового акта (його окремих положень), якщо новоприйнятим актом не встановлено інше, але не раніше від дня набрання ним чинності.

3. У разі коли в нормативно-правовому акті чи окремих його положеннях визначено строк його дії, після закінчення такого строку акт втрачає чинність без прийняття додаткового акта.

4. Нормативно-правовий акт, що не набрав чинності, може бути скасований суб'єктом нормотворення, який його прийняв (видав). Нормативно-правовий акт, що набрав чинності, може бути скасований повністю або частково суб'єктом

нормотворення, визначеним Конституцією і законами України, або в судовому порядку.

5. Нормативно-правовий акт, що набрав чинності, крім закону, може бути скасований повністю або частково.

6. Припинення чинності або зміна нормативно-правового акта, ухваленого референдумом, або внесення до нього змін провадиться відповідним референдумом.

Стаття 36. Роз'яснення положень нормативно-правового акта

1. З метою однакового застосування нормативно-правового акта чи його окремих норм здійснюється:

- 1) офіційне тлумачення;
- 2) офіційне роз'яснення;
- 3) роз'яснення.

2. Офіційне тлумачення нормативно-правового акта чи його окремих норм здійснюється Конституційним Судом України у випадках і формі, визначених Конституцією України.

3. Офіційне роз'яснення нормативно-правового акта чи його окремих норм, крім норм Конституції України та законів України, здійснюється суб'єктом нормотворення щодо власних нормативно-правових актів, а в разі правонаступництва нормотворчих повноважень – відповідним суб'єктом нормотворення шляхом прийняття відповідного рішення.

4. Офіційне тлумачення та офіційне роз'яснення положень нормативно-правового акта є обов'язковими під час застосування нормативно-правового акта, щодо якого здійснено таке тлумачення чи роз'яснення.

5. Офіційне тлумачення та офіційне роз'яснення не можуть містити нових норм права.

6. Роз'яснення нормативно-правового акта чи його окремих норм може здійснюватися органами або особами, які не є суб'єктами нормотворення щодо цього нормативно-правового акта. Роз'яснення не є обов'язковими для суб'єктів застосування відповідних нормативно-правових актів.