КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЯВДОКИМЕНКО Дмитро Миколайович

УДК 347.734

ДИСЕРТАЦІЯ

ОСОБЛИВОСТІ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело_____Д. М. Явдокименко

Науковий керівник – **Монаєнко Антон Олексійович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Запоріжжя – 2019

АНОТАЦІЯ

Явдокименко Д. М. Особливості вирішення адміністративно-правових спорів за чинним законодавством України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2019.

У дисертації на основі теорії адміністративного права і процесу, чинного законодавства та правореалізаційної діяльності органів публічної адміністрації подано нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення концептуальних теоретичних основ адміністративно-правового спору, розроблено практичні рекомендації щодо підвищення ефективності правотворчої й правозастосовчої діяльності у сфері вирішення адміністративно-правових спорів, запропоновано відповідне законодавче забезпечення вирішення адміністративно-прааових спорів, викладено найбільш важливі наукові й практичні результати, визначено наукові проблеми, для вирішення яких можуть бути застосовані результати дослідження.

Адміністративно-правовові спори як комплексні адміністративні правовідносини мають матеріально-правову і процесуальну складові та характеризуються наявністю суперечностей, викликаних конфліктом інтересів сторін у сфері публічного управління або розбіжністю поглядів щодо законності й обґрунтованості рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб, наділених державно-владними повноваженнями.

Адміністративно-правовові спори мають як управлінську, так і правову природу, що вимагає чіткого їх відмежування від інших категорій публічно-правових спорів. Можливість такого відмежування зумовлена як особливим суб'єктним складом адміністративно-правових спорів, де одна сторона

обов'язково наділена державно-владними повноваженнями, так і характеристикою самих адміністративних правовідносин, де адміністративно-правовий спір виступає особливим типом правовідносин.

Доведено, що до адміністративної юрисдикції належить справа, яка виникає зі спору в публічно-правових відносинах, що стосується цих відносин, коли один з його учасників є суб'єктом владних повноважень, здійснює публічно-владні управлінські функції, владно впливає у цьому процесі або за його результатами на фізичну чи юридичну особу та порушує їх права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин.

Адміністративно-правовий спір визначено як публічно-правовий спір, заснований на розбіжностях і конфлікті, які виникають між суб'єктом адміністративних і (або) адміністративно-процесуальних правовідносин, наділеним публічно-владними повноваженнями (у тому числі в порядку делегування), або які забезпечують виконання публічних функцій держави, з одного боку, та фізичними або юридичними особами, які беруть участь у цих відносинах, – з іншого боку, з приводу реалізації, захисту або відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, покладання на них юридичних обов'язків, притягенння їх до адміністративної відповідальності, який може бути вирішений у судовому і (або) у позасудовому порядку в рамках відповідних адміністративно-процесуальних відносин.

Об'єктом адміністративно-правового спору виступає захист публічних прав, законних інтересів і порядок виконання публічних обов'язків. Самі ж порушені рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб, наділених державно-владними повноваженнями, суб'єктивні права, порядок реалізації обов'язків, незадоволений публічний інтерес можуть розглядатися як предмет адміністративно-правового спору. Вказівка на управлінський характер публічних прав, інтересів і обов'язків є однією з підстав, що дають змогу

відокремити адміністративно-правовий спір від інших категорій публічно-правових спорів.

Удосконалено науковий підхід до класифікації публічних прав юридичних осіб, які можуть бути елементом об'єкта адміністративно-правового спору: 1) публічні права юридичних осіб, пов'язані з виконанням ними публічно-владних управлінських функцій; 2) права юридичних осіб, пов'язані з їх державною реєстрацією та ліквідацією; 3) політичні права юридичних осіб (у тому випадку, якщо політичні цілі визначені в установчих документах юридичної особи); 4) публічні права юридичних осіб у зв'язку із захистом інтересів їх членів.

З'ясовано, що основними причинами виникнення адміністративно-правових спорів є колізії в чинному адміністративному законодавстві, порушення законності при прийнятті актів суб'єктами владних повноважень, нерозуміння між законністю і доцільністю прийняття акта суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами, наділеними державно-владними повноваженнями. Іншими причинами адміністративно-правових спорів можуть бути свідомі дії людей, що визначаються правосвідомістю, розумінням про справедливість, рівнем правової культури, а також поведінкою у формі інстинктів, включаючи агресію.

Удосконалено класифікацію адміністративно-правових спорів за критерієм поділу спорів за суб'єктами владних повноважень, що їх вирішують, та за порядком їх вирішення: 1) адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції в порядку провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, закріпленому в КАСУ; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються адміністративними судами за правилами КАСУ, юрисдикція яких поширюється на публічно-правові відносин; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції у провадженнях про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, закріплених статтями Кодексу України

про адміністративні правопорушення (далі – КУАП); 2) адміністративно-правові спори, що вирішуються в позасудовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються в досудовому порядку; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку адміністративного оскарження вищим суб'єктом владних повноважень або його посадовою особою; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку медіації.

За результатами дослідження науково обґрунтовано та визначено для розвитку понятійного апарату адміністративно-правової науки поняття позасудового вирішення адміністративно-правового спору як заснованої на нормах адміністративно-процесуального права діяльності суб'єктів правовідносин, яка спрямована на подолання розбіжностей і конфліктів між сторонами спору у відповідній справі, що випливають з адміністративних правовідносин у позасудовому провадженні із застосуванням інституту адміністративного оскарження та відповідних альтернативних процедур (примирення сторін за участю судді, медіація).

Виділено такі стадії, що визначають динаміку адміністративно-правового спору: 1) офіційне вираження незгоди з рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або його посадовою особою; 2) відкриття провадження з вирішення адміністративно-правового спору уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 3) вирішення адміністративно-правового спору шляхом винесення рішення уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 4) виконання прийнятого рішення; 5) оскарження прийнятого рішення.

Адміністративний процес визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами публічну діяльність, що спрямована на вирішення індивідуальних справ у сфері публічного управління, у тому числі адміністративно-правових спорів, уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень, а в передбачених законом випадках і іншими повноважними суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин, що виникають у ході

реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень, а також їх діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності.

З'ясовано, що адміністративний процес включає в себе три складові у вирішенні адміністративно-правових спорів – адміністративні процедури, адміністративну юрисдикцію (адміністративний порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень) та адміністративну юстицію.

Встановлено, що альтернативним способом вирішення адміністративно-правового спору є медіація в адміністративному процесі, основними ознаками якої, що відрізняють її від інших способів врегулювання адміністративно-правових спорів, є: добровільність; залучення до її проведення посередника для двох сторін спору; здійснення з метою узгодження інтересів через віднаходження взаємоприйнятного рішення; швидкість, гнучкість та відсутність детальної регламентації; економічність; конфіденційність; можливість залучення представників; відсутність додаткових преференцій для сторони спору – приватної особи. Запровадження медіації слугуватиме більш якісній зміні правового регулювання у сфері вирішення адміністративно-правових спорів, що буде реалізуватися з метою забезпечення оптимального балансу публічного й приватного інтересів.

Медіацію як спосіб позасудового вирішення спору можна визначити за категоріями адміністративно-правових спорів, що виникають у межах адміністративних і адміністративно-процесуальних відносин, пов'язаних, зокрема, з ліцензуванням окремих видів діяльності, видачею інших спеціальних дозволів, державною реєстрацією об'єктів і прав власності на них, спорів між відповідними органами публічного управління і фізичними особами, зумовлених наявністю розбіжностей з технічних, фінансових та інших спеціальних питань.

З метою налагодження ефективного механізму вирішення адміністративно-правових спорів та законодавчого забезпечення їх

альтернативного вирішення запропоновано доповнити ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР положенням у такій редакції: «Сторони можуть врегулювати спір, уклавши мирову угоду або застосувавши процедуру медіації, якщо це не суперечить інтересам сторін спору».

З метою більш ефективного й швидкого альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів у справах про притягнення до адміністративної відповідальності запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 40-2 «Примирення у справі про адміністративне правопорушення», у якій закріпити право суб'єкта владних повноважень, його посадової особи, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення, та особи, щодо якої здійснюється це провадження, на укладення угоди про примирення при виникненні спору щодо законності притягнення вказаної особи до адміністративної відповідальності та застосування до неї відповідного адміністративного стягнення; право посадової особи припиняти провадження у справі про адміністративне правопорушення на строк, необхідний для реалізації процедури примирення; можливі умови, а також форму і зміст угоди про примирення; порядок затвердження угоди про примирення; форму процесуального документа, який складає посадова особа юрисдикційного органу за результатами розгляду питання про затвердження угоди про примирення; порядок, строки оскарження і виконання угоди про примирення.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, конфлікт, публічно-владні управлінські функції, владні повноваження, суб'єкт владних повноважень, адміністративний процес, адміністративна юрисдикція, адміністративна юстиція.

SUMMARY

Yavdokymenko D. M. Features of the administrative-legal disputes resolution under the current legislation of Ukraine. – Qualifying scientific work as manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences, specialty 12.00.07 "Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law". – Classic Private University, Zaporizhzhia, 2019.

The thesis, grounding on the theory of administrative law and process, current legislation and law-enforcement activity of public administration bodies, gives a new solution of the scientific task of improving the conceptual theoretical foundations of the administrative-legal dispute, the development of practical recommendations for increasing the effectiveness of law-making and law-enforcement activity in the sphere of administrative-legal dispute resolution, provides the sufficient legislative support for the resolution of administrative-legal disputes, outlines the most important scientific and practical results, defines scientific problems to solve which the research results can be used.

Administrative-legal disputes as complex administrative legal relations have substantive and procedural components and are characterized by the presence of contradictions between the parties caused by a conflict of interests in the sphere of public administration or by the divergence of views on the legitimacy and validity of decisions, actions or inactions of power entities and their office-holders, invested with official-authoritative powers.

Administrative-legal disputes have both administrative and legal nature, which requires a clear separation from other categories of public-legal disputes. The possibility of such a separation is generated by a special subject structure of administrative-legal disputes, where one party is certainly invested with official and authoritative powers, as well as the characteristic of the very administrative-legal relations, where the administrative-legal dispute is a special type of legal relationship between material and procedural ones.

It is proved that to an administrative jurisdiction belongs a case arising out of a dispute in public-legal relations concerning these relations, when one of its participants is the power entity, performing public-power administrative functions, in this process or on its results powerfully affects a natural or legal person and violates their rights, freedoms or interests within the framework of public-legal relations.

The concept of an administrative-legal dispute is defined as a public-legal dispute based on contradictions, conflict that arise between a subject of administrative and (or) administrative-procedural legal relations, invested with public-authoritative powers (including by way of delegation), or which ensure the fulfillment of public functions of the state, on the one hand, and natural or legal persons participating in these relations on the other hand, with regard to the realization, protection or restoration of the rights, freedoms and legal interests of the natural and legal entities, placing of legal obligations on them, imposition of administrative sanctions on them, which can be resolved in and (or) out of court within the framework of the corresponding administrative-procedural relations.

The object of the administrative-legal dispute is the protection of public rights, legal interests and the procedure for the performance of public duties. The legal rights, procedure for duties implementation, unsatisfied public interest, violated by decisions, actions or inactions of power entities and their office-holders, invested with official-autoritative powers, can be considered as a subject of an administrative-legal dispute. The indication of the administrative nature of public rights, interests and duties is one of the grounds, which allows to separate the administrative-legal dispute from other categories of public-legal disputes.

There was improved the scientific approach to the classification of public rights of legal entities that can be an element of an administrative-legal dispute: 1) public rights of legal entities related to the implementation of public-power administrative functions by them; 2) rights of legal entities related to their state registration and liquidation; 3) political rights of legal entities (in case if political

goals are specified in the constituent documents of a legal entity); 4) public rights of legal entities in connection with the protection of the interests of their members.

It was clarified that the main reasons for the emergence of administrative-legal disputes are conflicts in the current administrative law, offence of the law in the adoption of acts by the power entities, misunderstanding between the legalism and expediency of the adoption of the act by the power entities and their office-holders, invested with official-authoritative powers. Other causes of administrative-legal disputes can be willful people's actions identified by legal awareness, understanding of justice, legal culture level, as well as by behavior in the form of instincts, including aggression.

There were improved by the criterion for the division of disputes under the power entities resolving them, and under the procedure for their resolving: 1) administrative-legal disputes resolving by a court order: a) administrative-legal disputes resolving by courts of general jurisdiction in the procedure of proceedings of cases, arising from the administrative-legal relations, embodied in the Administrative Court Procedure Code of Ukraine; b) administrative-legal disputes resolving by administrative courts according to the rules of the Administrative Court Procedure Code of Ukraine, whose jurisdiction extends to public-legal relations; c) administrative-legal disputes resolving by courts of general jurisdiction in proceedings for appealing decisions in cases of administrative violations, codified in the articles of the Administrative Court Procedure Code of Ukraine; 2) administrative-legal disputes resolving extrajudicially: a) administrative-legal disputes resolving through the pre-trial process; b) administrative-legal disputes resolving under the procedure of administrative appeal by a superior power-entity or its office-holder; c) administrative-legal disputes resolving thgough mediation.

According to the research results, there was scientifically grounded and determined for the development of the conceptual apparatus of the administrative-legal science the concept of out-of-cours resolution of an administrative-legal dispute as based on the norms of the administrative-procedure law of activity of

entities and other authorized entities, which is aimed at negotiation of contradictions and conflicts between the disputing parties in the corresponding case arising from administrative legal relations in out-of-court proceedings with the use of the administrative appeal institution and related alternative procedures (conciliation of the parties through the judge, mediation).

There were determined the following stages determinating the dynamics of the administrative-legal dispute: 1) official objection to the decision, actions or inactions of the power entity or its office-holder; 2) commencement of proceedings on the resolution of administrative-legal dispute by an authorized power entity; 3) resolving the administrative-legal dispute by rendering of a decision by the authorized power entity; 4) execution of the adopted decision; 5) appeal of the adopted decision.

The administrative process is defined as regulated by the administrative-procedural norms public activity, aimed at solving individual cases in the sphere of public administration, including administrative-legal disputes, by a power entity authorized for this, and in cases provided for by law – and other authorized entities of administrative-procedural relations that arise in the course of realization of the competence of the power entities, as well as their functions on instituting administrative action.

It is revealed that the administrative process includes three components in the resolution of administrative-legal disputes – administrative procedures, administrative jurisdiction (administrative procedure for appealing of resolutions, actions, inactions of power entities) and administrative justice.

It was established that the alternative method of resolving an administrative-legal dispute is mediation in the administrative process. The main features of mediation, as an alternative way of resolving administrative-legal disputes, which allow to distinguish it among other ways of resolving administrative-legal disputes, are: voluntariness, involvement in its realization a mediator for the two parties of the dispute, implementation in order to reconcile interests through finding a mutually acceptable solution, speed, flexibility and lack of detailed

regulation, profitability, confidentiality, the possibility to involve representatives, no additional preferences for a party of dispute which is a private person. The introduction of mediation will serve a more qualitative change in the legal regulation in the sphere of resolving of administrative-legal disputes, which will be implemented in order to ensure an optimal balance of public and private interests.

Mediation as a way of out-of-court resolution can be recognized by the categories of administrative-legal disputes that arise in the framework of administrative and administrative-procedural relations related, in particular, with the licensing of certain types of activity, the issuance of other special permits, state registration of objects and property rights on them, disputes between the corresponding bodies of public administration and private persons, conditioned by differences in technical, financial and other special issues.

In order to establish an effective mechanism for resolving of administrative-legal disputes and legislative provision of an alternative resolution of administrative-legal disputes, it is proposed to supplement the Art. 16 of the Law of Ukraine "On the Application of Citizens" of October 2, 1996, № 393/96-BP by the provision as follows: "The parties may settle a dispute by entering into a voluntary agreement or implement a mediation procedure, if this does not contradict the interests of the parties of the dispute".

With a view to more effective and quick alternative resolution of administrative-legal disputes in cases of imposition of administrative sanctions, it is proposed to supplement the Code of Ukraine on Administrative Offenses with the Art. 40-2 "Conciliation in an administrative offense case", in which to enshrine the right of the power entity, its office-holder, who conducts proceedings in an administrative offense case and the person against whom this proceeding is being conducted, to enter an agreement on conciliation if any dispute arises concerning the legalism of instituting administrative action against the said person and application it this person the corresponding administrative action; the office-holder's right to stop a proceedings in an administrative offense case for the period necessary for the implementation of the conciliation procedure; possible

conditions, as well as the form and content of the agreement on conciliation; the procedure for approving the agreement on conciliation; the form of the procedural document preparing by the official of the jurisdictional body on the results of consideration of an issue of approval of the agreement on conciliation; the procedure, terms of appeal and implementation of the agreement on conciliation.

Key words: administrative-legal disput, conflict, public-power administrative functions, authoritative powers, power entity, administrative process, administrative jurisdiction, administrative justice.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Явдокименко Д. М. Доктринальна характеристика адміністративно-правових спорів в зарубіжних країнах. *Адміністративне право та процес*. 2016. № 3 (17). С. 121–132.

2. Явдокименко Д. М. Адміністративно-правовий спір як елемент адміністративного процесу. *Право та державне управління*: зб. наук. пр. 2016. № 3. С. 56–62.

3. Явдокименко Д. М. Доказування та докази при вирішенні адміністративно-правових спорів. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2016. № 3. С. 102–106.

4. Явдокименко Д. М. Особливості класифікації адміністративно-правових спорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 106–108.

5. Явдокименко Д. М. Поняття адміністративно-правового спору. *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч. 2. С. 135–141.

6. Явдокименко Д. М. Роль адміністративної юстиції в здійсненні судової реформи. *Сучасна наукова дискусія: питання юриспруденції*: матер. Всеукр. наук.-практ. конфер. 21–22 жовтня 2016 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 95–97.

7. Явдокименко Д. Н. Понятие объекта и предмета административно-правового спора. *Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу*: тези І Міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 6 жовтня 2016 р.; м. Львів, 11 листопада 2016 р.) / за ред. В. М. Бевзенка. Харків: Панов А. М., 2017. С. 439–442.

8. Явдокименко Д. М. Критерії виділення адміністративно-процесуального права. Правове *регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матер. Всеукр. наук.-практ. конфер. (3–4 березня 2017 р., м. Одеса). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2017. С. 107–110.

9. Явдокименко Д. М. Здійснення адміністративно-юрисдикційного процесу, регламентованого адміністративно-процесуальними нормами. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матер. Міжнар. наук.-практ. конфер. (14–15 квітня 2017 р., м. Херсон). Херсон: Гельветика, 2017. С. 116–117.

ЗМІСТ

ВСТУП 16
РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ 25
1.1. Дослідження теоретичних підходів
до розуміння адміністративно-правових спорів 25
1.2. Основні ознаки адміністративно-правових спорів 4040
1.3. Зазист суб'єктивних прав, свобод та інтересів
при вирішенні адміністративно-правових спорів..... 8282
Висновки до розділу 1 132
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ ТА ВИРІШЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ 135
2.1. Характеристика особливостей виникнення
адміністративно-правових спорів..... 135
2.2. Визначення видів адміністративно-правових спорів 158
2.3. Особливості вирішення адміністративно-правових спорів 1766
2.4. Альтернативні способи вирішення
адміністративно-правових спорів..... 189
Висновки до розділу 2..... 200199
ВИСНОВКИ 204
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 209
ДОДАТКИ.....227

ВСТУП

Актуальність теми. За останні десятиліття у сфері взаємодії суб'єктів, наділених публічно-владними управлінськими функціями, з фізичними та юридичними особами відбулися глибокі зміни. Зокрема, це стосується чинного законодавства України, яке розвивається вкрай стрімко: прийнято великий масив нормативно-правових актів у сфері публічного управління, адміністративного судочинства, які зачіпають права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб; відбувається ускладнення адміністративних процедур, учасниками яких вони є. Разом з тим сучасна нормативна перебудова публічного управління зумовлює необхідність послідовного закріплення правових технологій вирішення адміністративно-правових спорів, розробку нових форм соціального співробітництва.

Пріоритет прав і свобод людини, визначений у Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, вимагає теоретичного переосмислення ефективного захисту публічних прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в умовах оновлення деяких положень Конституції та реформування процесуального законодавства України. Від систематизованого й логічно впорядкованого чинного адміністративного законодавства України сьогодні залежить як ефективність вирішення спорів у сфері публічного управління, так і захист та поновлення публічних прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, а також реалізація альтернативних форм вирішення адміністративно-правових спорів.

В умовах постійних змін чинного законодавства України, політичної та економічної нестабільності в українському суспільстві кількість адміністративно-правових спорів стрімко зростає і, враховуючи останню практику Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, наприклад, у виборчих спорах, поновленні державних службовців на посадах, спорах щодо компетенції суб'єктів владних повноважень, у

публічно-правових спорах із ВККС, ВРП, Пенсійним фондом України, центральними органами виконавчої влади, вони набувають постійного та складного характеру з точки зору механізмів їх вирішення, зловживання сторонами спору процесуальними правами, надуманості підстав звернення як до суб'єктів владних повноважень, так і до адміністративних судів з метою захисту та поновлення порушених державою в особі її органів влади прав, свод та інтересів приватної особи.

У зв'язку з цим особливо важливим є системний аналіз причин виникнення адміністративно-правових спорів, що виходить за межі традиційної характеристики конфліктів між приватною особою і державою. Реформування судової системи та публічного управління в Україні, хаотичне внесення змін до чинного законодавства України не створило належної системи вирішення адміністративно-правових спорів, що слугує зниженню їх швидкого вирішення в рамках адміністративного процесу, негативно впливає на рівень корупційної злочинності у сфері публічного управління при вирішенні таких спорів. Подекуди спори не знаходять свого належного і швидкого вирішення й в адміністративних судах, що призводить до збільшення кількості звернень осіб до Європейського Суду з прав людини. Не прийнято також Закон України «Про адміністративну процедуру», який упорядкував би нарешті відносини суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, які уповноважені законодавством здійснювати публічно-владні управлінські функції, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду їх справ з метою забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Практика застосування чинного законодавства України, що визначає порядок вирішення адміністративно-правових спорів, свідчить про певні проблеми в цьому питанні. Необхідно системо підійти до проблем вирішення адміністративно-правових спорів запропонувати дієві шляхи їх вирішення.

Питання розгляду та вирішення публічно-правових спорів досліджувалися в науці адміністративного права такими науковцями, як

О. Ф. Андрійко, А. М. Апаров, Ю. П. Битяк, М. І. Смокович, Н. Б. Писаренко, І. Л. Желтобрюх, В. М. Кравчук, В. М. Бевзенко, Д. В. Луценко, О. П. Рябченко, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, С. Г. Стеценко, В. Я. Настюк, А. О. Монаєнко та ін.

Разом з тим низка важливих питань не знайшла свого відображення в науковій літературі. Так, зокрема, не обґрунтовано та не запропоновано поняття позасудового вирішення адміністративно-правових спорів, не достатньо уваги приділено класифікації адміністративно-правових спорів через різні критерії, виділенню стадійності виникнення та вирішення адміністративно-правових спорів; не наведено авторських пропозицій щодо законодавчого забезпечення впровадження медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів.

Мета й завдання дослідження. *Метою дослідження* є удосконалення концептуальних теоретичних основ адміністративно-правового спору, розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності правотворчої та правозастосовчої діяльності у сфері вирішення адміністративно-правових спорів.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі *завдання*:

– розвинути понятійний апарат науки адміністративного права через визначення низки категорій;

– удосконалити науковий підхід до класифікації публічних прав юридичних осіб;

– удосконалити класифікацію адміністративно-правових спорів;

– науково обґрунтувати та визначити позасудове вирішення адміністративно-правових спорів;

– запропонувати виділення стадій, що визначають динаміку адміністративно-правових спорів;

– визначити роль адміністративного процесу при вирішенні адміністративно-правових спорів

– розробити пропозиції щодо законодавчого забезпечення альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень та фізичними особами;

– розробити пропозиції щодо більш ефективного та швидкого альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають на підставі правових норм у сфері адміністративно-правових спорів.

Предмет дослідження – особливості вирішення адміністративно-правових спорів в Україні.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених у дисертації завдань застосовано загально- та спеціально-наукові методи дослідження, а саме:

– *методи аналізу й синтезу* – у ході всієї роботи над проблемою, починаючи від добору фактичного матеріалу й аналізу нормативно-правової бази у сфері адміністративно-правових спорів;

– *історико-правовий метод* – для вивчення нормативно-правової бази щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3);

– *метод конкретно-історичного аналізу* – для уточнення основних понять, що зазнали змін у процесі аналізу особливостей існування адміністративно-правових спорів (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2);

– *формально-логічний* і *прогностичний методи* – для теоретичного узагальнення й розробки пропозицій щодо вдосконалення підходів до вирішення адміністративно-правових спорів (підрозділи 2.1–2.3);

– *абстрактно-логічний метод* – для теоретичного узагальнення й формулювання висновків.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці українських і зарубіжних учених з питань адміністративного та адміністративно-процесуального права. Положення й висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних

нормативно-правових актів України у сфері адміністративно-правових спорів.

Наукова новизна одержаних результатів. Основні наукові положення, що мають елементи новизни, полягають у такому:

вперше:

– науково обґрунтовано та запропоновано поняття позасудового вирішення адміністративно-правових спорів як засновану на нормах адміністративно-процесуального права діяльність суб'єктів владних повноважень та інших уповноважених суб'єктів, яка спрямована на подолання розбіжностей та конфліктів між сторонами спору у відповідній адміністративній справі, що випливають з адміністративних правовідносин в позасудовому провадженні із застосуванням інституту адміністративного оскарження та відповідних альтернативних процедур вирішення спору (примирення сторін за участю судді, медіація);

удосконалено:

– понятійний апарат адміністративно-правової науки через визначення категорії адміністративно-правового спору, під яким запропоновано розуміти публічно-правовий спір, заснований на розбіжностях, конфлікті, які виникають між суб'єктом адміністративних і (або) адміністративно-процесуальних правовідносин, наділеним публічно-владними повноваженнями (у тому числі в порядку делегування), або які забезпечують виконання публічних функцій держави, з одного боку, та фізичними або юридичними особами, які беруть участь у цих відносинах, – з іншого боку, з приводу реалізації, захисту або відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, покладання на них юридичних обов'язків, притягенння їх до адміністративної відповідальності, який може бути вирішений у судовому і (або) у позасудовому порядку в рамках відповідних адміністративно-процесуальних відносин;

– науковий підхід до класифікації публічних прав юридичних осіб, які можуть бути елементом об'єкта адміністративно-правового спору:

1) публічні права юридичних осіб, пов'язані з виконанням ними публічно-владних управлінських функцій; 2) права юридичних осіб, пов'язані з їх державною реєстрацією та ліквідацією; 3) політичні права юридичних осіб (у тому випадку, якщо політичні цілі визначені в установчих документах юридичної особи); 4) публічні права юридичних осіб у зв'язку із захистом інтересів своїх членів;

набуло подальшого розвитку:

– формування більш поглибленого розуміння поняття адміністративного процесу як врегульованої адміністративно-процесуальними нормами публічної діяльності, що спрямована на вирішення індивідуальних справ у сфері публічного управління, у тому числі адміністративно-правових спорів, уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень, а в передбачених законом випадках й іншими повноважними суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин, що виникають у ході реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень, а також їх діяльності з притягнення до адміністративної відповідальності;

– класифікація адміністративно-правових спорів через критерій поділу спорів за суб'єктами владних повноважень, що їх вирішують, та за порядком їх вирішення: 1) адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції в порядку провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, закріпленому в КАСУ; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються адміністративними судами за правилами КАСУ, юрисдикція яких поширюється на публічно-правові відносин; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції у провадженнях про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, закріплених статтями КУАП; 2) адміністративно-правові спори, що вирішуються в позасудовому порядку суб'єктами владних повноважень: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються в досудовому порядку; б) адміністративно-правові спори, що

вирішуються в порядку адміністративного оскарження вищим суб'єктом владних повноважень або його посадовою особою; 3) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку медіації;

– виділення стадійності виникнення та вирішення адміністративно-правового спору, що визначає його динаміку: 1) офіційне вираження незгоди з рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або його посадовою особою; 2) відкриття провадження з вирішення адміністративно-правового спору уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 3) вирішення адміністративно-правового спору шляхом винесення рішення уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 4) виконання прийнятого рішення; 5) оскарження прийнятого рішення;

– формування пропозицій щодо законодавчого забезпечення вирішення адміністративно-правових спорів шляхом доповнення ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР положенням у такій редакції: «Громадяни та суб'єкти владних повноважень можуть врегулювати спір між собою, уклавши мирову угоду або застосувати процедуру медіації, якщо це не суперечить інтересам сторін спору»;

– законодавче забезпечення впровадження медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів шляхом доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 40-2 «Примирення у справі про адміністративне правопорушення», у якій закріпити право суб'єкта владних повноважень, його посадової особи, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення та особи, щодо якої здійснюється це провадження, на укладення угоди про примирення при виникненні спору щодо законності притягнення вказаної особи до адміністративної відповідальності та застосування до неї відповідного адміністративного стягнення; право посадової особи припиняти провадження у справі про адміністративне правопорушення на строк, необхідний для реалізації процедури примирення; можливі умови, а також форму і зміст угоди про примирення; порядок затвердження угоди про примирення; форму

процесуального документа, що складається посадовою особою юрисдикційного органу за результатами розгляду питання про затвердження угоди про примирення; порядок, строки оскарження і виконання угоди про примирення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що застосування запропонованих напрямів удосконалення науково-практичних підходів до вирішення адміністративно-правових спорів зумовить розвиток різних форм захисту порушених з боку держави основних прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Одержані результати дослідження становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема у:

– *науково-дослідній сфері* – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розвитку концептуальних положень щодо вирішення адміністративно-правових спорів в Україні;

– *правотворчості* – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для підготовки й уточнення низки законодавчих і підзаконних актів з питань вирішення адміністративно-правових спорів (довідка про практичне впровадження в діяльність Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2016 р.);

– *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів дасть змогу вдосконалити діяльність органів публічної влади у сфері вирішення адміністративно-правових спорів;

– *навчальному процесі* – результати дослідження можуть бути використані при викладанні таких навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративна юстиція», «Адміністративний процес» (довідка про впровадження Класичного приватного університету від 14 вересня 2015 р. № 89).

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та круглому столі: «Сучасна наукова дискусія: питання юриспруденції» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Актуальні питання

публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства» (м. Херсон, 2017 р.); «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (м. Одеса, 2017 р.).

Публікації. За темою дисертації опубліковано 9 наукових праць, з яких 4 – статті у наукових фахових виданнях України, 1 – стаття у вітчизняному науковому періодичному виданні, включеному до міжнародної наукометричної бази, 4 – матеріали конференцій та круглого столу.

Структура й обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатка. Загальний обсяг дисертації – 228 сторінок, з них основний текст – 207 сторінок, список використаних джерел (185 найменувань) – 19 сторінок.

РОЗДІЛ 1
НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

1.1. Дослідження теоретичних підходів до розуміння адміністративно-правових спорів

Функціонування публічної влади та здійснення публічної діяльності суб'єктами владних повноважень передбачають певну реакцію фізичних і юридичних осіб на управлінський вплив з боку відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування або інших уповноважених чинним законодавством України суб'єктів. І ця позитивна або негативна реакція не завжди може відповідати очікуванням учасника адміністративно-правових відносин – суб'єкта, наділеного публічно-владними управлінськими функціями, бо вплив передбачає не лише субординаційні, але й координаційні відносини між суб'єктами адміністративно-правових відносин. Саме ця негативна реакція у багатьох випадках і є передумовою для виникнення адміністративно-правового спору.

Т. О. Мацелик, С. П. Параниця зазначають, що серед правових спорів особливе місце посідають спори фізичних та юридичних осіб з органами публічної адміністрації при здійсненні ними владних повноважень. Адже особа, вступаючи в правовідносини з органами влади, перебуває у їх підпорядкуванні, і саме вони можуть визначати її права й обов'язки. Характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення, а саме сфера публічної діяльності. Відповідно, відносини, які в ній виникають, є публічно-правовими [83, с. 51].

Отже, визначення будь-якого спору варто розпочати з аналізу самого терміна «спір». У загальнотеоретичному сенсі під спором розуміють

розбіжність, обговорення чого-небудь, під час якого кожен обстоює свою думку. Виходячи з цього вже можна виокремити ті ознаки, що мають істотне значення для адміністративно-правового спору, а саме те, що йдеться не лише про розбіжності, які мають або можуть бути вирішені юрисдикційним органом, але й про обговорення, яке може вкладатися як у правову, так і не в правову (організаційну) форму.

Ю. Г. Барабаш, порівнюючи правовий спір із правовим конфліктом, доходить висновку, що спір може мати місце у випадку, коли одна зі сторін звертається до юрисдикційного органу з проханням розв'язати існуючу суперечку між сторонами, а правовий конфлікт стосується не лише звернення до юрисдикційного органу за його вирішенням, але відображає загальну кризову ситуацію й передбачає завершення юридичним шляхом, зокрема через прийняття рішення у відповідній формі [18, с. 55].

Для публічного управління це має важливе значення, оскільки процес виконавчо-розпорядчої діяльності в демократичному суспільстві у багатьох випадках передбачає елемент колективного обговорення рішень, які приймають суб'єкти владних повноважень. Це тим більш важливо, коли йдеться про роботу колегіальних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Практика засвідчує, що таке обговорення закінчується прийняттям рішення посадовою особою відповідного суб'єкта владних повноважень, яка уповноважена це робити від його імені. Там, де мова йде про обговорення того чи іншого питання колегіальним органом, наприклад адміністративною комісією місцевої державної адміністрації, обговорення завершується голосуванням, що визначає рішення суб'єкта владних повноважень. Відтак навряд чи можна вважати, що в процесі реалізації публічно-владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень спір не виникає, оскільки такий суб'єкт діє не в рамках юридичного процесу, а в рамках процедури його функціонування.

Такий правовий конфлікт переростає в адміністративно-правовий спір тоді, коли приватна особа усвідомлює, що діяльність суб'єкта владних

повноважень, яка виявляється в прийнятті правових актів, інших владних діях або в бездіяльності, спрямована проти неї, створює перешкоди задоволенню законних прав та інтересів цієї особи [156]. Таке усвідомлення спонукає особу подати відповідний позов до адміністративного суду, до юрисдикції якого належить вирішення цього спору.

Одразу зазначимо, що ми серед публічно-правових спорів виділяємо адміністративно-правовий спір, хоча чинний Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) містить лише поняття публічно-правового спору, яке ввійшло до українського законодавства з прийняттям цього Кодексу від 6 липня 2005 р. Проте, на нашу думку, не всі публічно-правові спори розглядають адміністративні суди.

Спираючись на ч. 1 ст. 19 чинного КАСУ, можна виділити такі види публічно-правових спорів:

а) ті, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Їх неповний перелік наведено в ст. 19 КАСУ:

1. Юрисдикція адміністративних судів 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»;

б) ті, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України.

Щодо повноважень Конституційного Суду України див. ст. 150–152 Конституції України та ст. 13–15 Закону України «Про Конституційний Суд України»;

в) ті, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства.

Зокрема, шляхом подання цивільного позову в кримінальній справі у визначених законом випадках;

г) оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень.

Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення визначена Гл. 17 Розділу III Кодексу України про адміністративні правопорушення;

д) щодо відносин, які, відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян, віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції;

е) окремі правники звертають увагу, що публічно-правові спори можуть вирішуватися також у порядку господарського судочинства.

Наприклад, ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України можна до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення.

Дослідники природи адміністративно-правового спору вважають, що між останнім поняттям і поняттям «адміністративно-правовий конфлікт» існує різниця. Спір за своєю природою завжди є конфліктом, протистоянням мотивів, інтересів, позицій, а конфлікт не завжди є спором. Конфлікт розглядають як початковий етап, передумову спору, але конфлікт може перерости в спір. Тобто правовий спір – це гостріша, розвиненіша форма правового конфлікту, для вирішення якого необхідним є звернення до третьої сторони, яка виконує роль арбітра [57, с. 15].

Адміністративно-правовий спір – це тип комплексних матеріально-процесуальних адміністративних правовідносин, який характеризується наявністю суперечностей між сторонами, викликаних конфліктом інтересів у

сфері державного управління або розбіжністю поглядів на законність і обґрунтованість організаційних дій органів і осіб, наділених державно-владними управлінськими повноваженнями. Виникнення адміністративно-правового спору може бути результатом правозастосовної діяльності, але не завжди, бо спірні адміністративно-правові відносини можуть виникати і на основі адміністративних договорів, а також поза рамками застосування конкретних норм права, наприклад, при розробці актів органів виконавчої влади [78, с. 30].

Адміністративно-правовим спором у вузькому розумінні є спір, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів; проходженя 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 [154, с. 101].

А. М. Апаров під адміністративним спором розуміє пов'язаний із законністю адміністративного акту спір, на вирішення якого має право, з одного боку, фізична особа, юридична особа або інший суб'єкт, якщо він вважає, що адміністративний акт ущемляє яке-небудь його право або безпосередній, заснований на законі особистий інтерес, а з іншого боку, державний орган, якщо він вважає, що адміністративним актом порушений закон на користь фізичної або юридичної особи або ж на шкоду певної установи. Недоліки такого визначення полягають у тому, що в ньому названо окремі ознаки, властиві адміністративно-правовим спорам, однак нічого не сказано про суть спору, а це, у свою чергу, не дає змоги визначити його правову й управлінську природу [14, с. 276].

Н. Б. Писаренко і В. А. Сьоміна виокремлюють низку ознак, притаманних адміністративно-правовому спору, а саме [102, с. 26]:

1. Адміністративно-правовий спір щільно пов'язаний з державним управлінням, бо виникає, як правило, у зв'язку з управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, що представляють державу. Разом з тим учиняти дії, спрямовані на впорядкування суспільних відносин, можуть не тільки державні органи чи їх представники. Законодавство уповноважує органи місцевого самоврядування й інші недержавні формування на такі дії. Отже, діяльність будь-якого суб'єкта, якому законом надано право здійснювати в публічних інтересах управлінські функції, може призвести до виникнення адміністративно-правового спору.

2. Адміністративно-правовий спір може виникнути з відносин різної галузевої належності. Цим пояснюється використання в КАС для визначення юрисдикції адміністративних судів словосполучення «публічно-правові відносини» як загального для відносин, які є предметом регулювання для галузей, віднесених до права публічного. Визначальним для виокремлення серед публічно-правових відносин тих, з яких може виникнути адміністративно-правовий спір, є те, що в таких відносинах суб'єкт владних повноважень виконує саме управлінські функції.

3. У більшості випадків обов'язковою стороною адміністративно-правового спору є владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління. За законом він має право справляти керівний вплив на поведінку чи свідомість фізичних і юридичних осіб з тим, щоб перебіг відносини за їх участю відбувався відповідно до загальнообов'язкових правил. Владність повноважень такого суб'єкта виявляється в тому, що він має право приймати рішення, які стосуються прав, свобод та інтересів осіб і мають обов'язково ними виконуватись.

4. Адміністративно-правовий спір виникає, як правило, з відносин між нерівними учасниками. У процесі його вирішення останні мають бути зрівняні в можливостях щодо доведення своєї правоти. Означене досягається

шляхом запровадження спеціальних процедур розв'язання досліджуваних конфліктів.

Н. Б. Писаренко та В. А. Сьоміна визначають адміністративно-правовий спір як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, 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 [102, с. 31].

Не можна не сказати про думку А. Б. Зєлєнцова, який розглядає адміністративно-правовий спір як різновид соціального конфлікту [49, с. 70]. Це особливо важливо на тлі розвитку такого наукового напряму, як конфліктологія, у тому числі правова. Більше того, раніше поняття спору і конфлікту практично ототожнювали. Конфлікт означає зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень, що загрожує певними ускладненнями. У науці він характеризується протидією суб'єктів, зумовленою суперечністю їх потреб, інтересів, цілей. Конфлікт, вміщений в правову форму, набуває характеру правовідношення, через яке є можливим визначення адміністративно-правового спору в контексті нашого дослідження.

Юридичний конфлікт, на думку деяких авторів, чомусь визначається як протистояння сторін – держав та їх органів влади, громадських об'єднань, громадян з метою протиправної зміни прав, свобод та інтересів суб'єктів права. Поширеною є точка зору на конфлікт як на протиправне діяння, особливо в кримінально-правовій науці [70, с. 101].

Конфлікт може мати протиправний характер, а може розвиватися в рамках певного юридичного провадження. Він характеризуються однією загальною істотною рисою – протидією його учасників один одному.

Спором є не будь-яке невдоволення однієї сторони правовідношення діями чи рішенням іншої, а офіційне направлення претензії до державного

органу або його посадовій особі, яка правомочна вирішувати спір [93, с. 110]. На нашу думку, у публічному управлінні конфлікт є передумовою виникнення спору, однак не завжди виражається у формі спору.

А. Б. Зєлєнцов, конструюючи сутнісну характеристику адміністративно-правового конфлікту, вказує на наявність родо-видових зв'язків і підлеглий характер поняття «адміністративно-правовий спір» поняттю «адміністративно-правовий конфлікт». Причому він також виділяє таке поняття, як «конструктивний правовий конфлікт», що, на його думку, є не чим іншим, як адміністративно-правовим спором [50, с. 75].

Однак ми вважаємо, що дослідник припустився однієї неточності: конфлікт не може бути конструктивним стосовно його суб'єктів. Проте на одному з етапів розвитку конфлікту сторони можуть дійти до його конструктивного вирішення, уникнувши подальшої ескалації.

Деякі автори взагалі визначають спір як розбіжності з приводу пошуку найкращого варіанта вирішення спільних проблем, тобто відзначають його позитивну спрямованість, тоді як конфлікт завжди має негативний фон розвитку. У цьому сенсі ближче до суті адміністративно-правового спору підійшла, на наш погляд, Н. Б. Писаренко, яка визначила адміністративно-правовий спір як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, та 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 [103, с. 379].

Н. В. Сухарьова визначила адміністративно-правовий спір у сфері економіки як негативне ставлення одного із суб'єктів конкретного адміністративного правовідношення, що здійснює підприємницьку діяльність, до юридичного факту, що послужив основою для виникнення, зміни або припинення адміністративного правовідношення [145, с. 53].

Таким чином, конфлікт може бути передумовою виникнення спору в юридичному сенсі, але не будь-який адміністративно-правовий спір розвивається на його основі, тим більше не будь-який спір є конфліктом. Відповідно, не можна завжди говорити про адміністративно-правовий спір як про різновид конфлікту. Реакція сторони конфлікту на дії протилежної сторони може відбуватися як в межах правового спору, так і в позаправових формах, що можуть містити певну міру суспільної небезпеки.

Отже, в публічному управлінні термін «спір» несе в собі елементи як організаційного, так і конфліктного характеру.

Д. В. Луценко зазначає, що кожен юридичний конфлікт має зовнішні прояви, до яких належать правовий спір і правопорушення. Поза цими проявами жодного юридичного конфлікту не існує. При цьому правовий спір може мати й безконфліктний характер, коли суб'єкти права мають протилежні позиції, але єдину мету, що дає можливість узгодити їхні позиції. В умовах демократичної, правової держави спір між суб'єктами владних повноважень не повинен свідчити про наявність юридичних конфліктів усередині державного апарату [77, с. 148].

Відзначимо, що в науковій літературі існує й інша позиція, відповідно до якої, правопорушення теж вважається правовим спором [165, с. 9]. Однак у цій ситуації існує деяка плутанина у визначенні суспільних відносин, що виникають при розгляді спору і при вирішенні справи про адміністративне правопорушення. При провадженні у справах про притягнення до адміністративної відповідальності відсутній спір про право, а має місце притягнення правопорушника до відповідальності. Спір же в таких відносинах виникає при оскарженні постанови у справі про адміністративне правопорушення щодо застсосування того чи іншого адміністративного стягнення.

Варто також додати, що характерною рисою адміністративно-правових спорів виступає те, що вони розвиваються в основному в рамках адміністративно-правових відносин, а при їх розгляді необхідним є аналіз

такого явища, як публічне управління, оскільки адміністративно-правові спори виникають саме у цій сфері.

В юридичній літературі поняття управління і публічного управління теоретично розроблені й широко використовуються в наукових працях з теорії публічного управління й адміністративного права. У низки авторів склалася думка, що публічне управління є не чим іншим, як підзаконною виконавчо-розпорядчою діяльністю органів державної влади [146, с. 68].

Також у літературі відзначено, що публічне управління є функціонуванням суб'єктів виконавчої влади та формою практичної реалізації виконавчої влади в її власному сенсі [61, с. 34].

Таким чином, склалося поняття публічного управління в широкому і вузькому значенні, причому останніми роками зроблено спробу включити до нього самоврядне управління, хоча, згідно з Конституцією України, органи місцевого самоврядування організаційно не належать до системи органів державної влади.

Більш обґрунтованою нам видається позиція, згідно з якою, публічне управління характеризується як особливий вид владо-організаційної державної діяльності, що включає всі види впливу на підвідомчі об'єкти, тоді як має місце і внутрішньоорганізаційне непублічне управління [40, с. 32]. Слід відзначити, що сьогодні чинна Конституція України як Основний Закон не містить поняття «публічне управління», а говорить лише про виконавчу владу як про складову державної влади, що діє за принципом розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Публічне управління є особливим видом державної діяльності, виступає як спосіб реалізації виконавчої влади. Іншими словами, публічне управління є суттю виконавчої влади, хоча існують і протилежні погляди з цього приводу.

Водночас більшість адміністративістів вважає, що публічне управління є частиною ширшого явища – соціального управління, яке включає, крім публічного управління, місцеве самоврядування і внутрішньоорганізаційне

управління [27, с. 16]. Наприклад, Ю. П. Битяк у зв'язку з цим говорить про публічне управління, місцеве управління, громадське управління [24, с. 34].

З іншого боку, можна стверджувати, що не будь-яка управлінська діяльність є адміністративно-правовою діяльністю. Правовому регулюванню підлягають тільки суспільні відносини, які потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані нормами права.

Враховуючи це, адміністративно-правовий спір часто є передумовою адміністративно-юрисдикційного процесу, тому об'єктом таких спорів є публічні права громадян. Проте публічний характер яких-небудь правових відносин визначається мірою пов'язаності цього правовідношення із суспільним розподілом праці та публічним інтересом. Якщо врахувати, що інтереси суспільства можуть бути дуже різноманітними, то можна зробити висновок, що не будь-який спір, де наявні елементи публічності, є адміністративно-правовим, бо публічний інтерес по-різному відображено в різних галузях права. До того ж слід відзначити, що, крім адміністративного права, публічні інтереси можна захищати і за допомогою інституту кримінальної юстиції. Тобто не будь-які публічні права є предметом адміністративно-правового спору.

З великою обережністю слід говорити і про віднесення спорів з органами місцевого самоврядування до адміністративно-правових. Передусім слід зауважити, що поняття місцевого самоврядування визначається як Конституцією України, так і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Так, названий Закон визначає місцеве самоврядування в Україні як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в 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.

Відповідно до вище наведеного закону місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Європейська хартія про місцеве самоврядування визначає, що місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Таким чином, українське законодавство дає змогу виділити такі ознаки місцевого самоврядування: 1) це публічна діяльність; 2) при здійсненні цієї діяльності населення має самостійність; 3) діяльність спрямована на вирішення питань місцевого значення; 4) враховуються історичні й національні особливості; 5) місцеве самоврядування гарантовано державою, що визначено в Конституції України.

Ці ознаки не повною мірою відповідають Європейській хартії про місцеве самоврядування, оскільки остання з них передбачає вирішення органами місцевого самоврядування публічних справ, а не питань місцевого значення. Передусім слід відзначити, що чинне законодавство України говорить про місцеве самоврядування як про діяльність, а не як про систему організації діяльності та про право і реальну здатність (Європейська хартія про місцеве самоврядування). Під такою діяльністю можна розуміти так зване місцеве управління.

Аналіз такої ознаки місцевого самоврядування, як цільова спрямованість, а саме вирішення питань місцевого значення, засвідчує, наскільки самоврядне управління співвідноситься з державним управлінням (і, відповідно, чи можна говорити про адміністративно-правовий характер можливих спорів у рамках здійснення місцевого самоврядування). Названі в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» предмети відання

місцевого самоврядування, на наш погляд, не можна однозначно відносити до питань місцевого значення, а слід говорити про можливість органів місцевого самоврядування вирішувати завдання за вказаним колом питань на виконання рішень, прийнятих органами державної влади.

Законодавча практика зарубіжних держав демонструє, що при всьому різноманітті систем місцевого самоврядування вони не відділяються так жорстко від державних органів влади, як це передбачено Конституцією України та іншими законами України. Водночас ми не згодні з твердженням про те, що спроби вбудувати місцеве самоврядування в систему органів державної влади приведуть до відтворення публічного управління на місцевому рівні.

Згідно з чинним законодавством України, органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади, однак це не виключає виконання ними окремих делегованих відповідно до законодавства державних повноважень. І це не означає, що держава може повністю відсторонитися від правового регулювання структури, функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Позиція деяких авторів полягає в тому, що місцеве самоврядування – це особливий рівень державної влади, що має специфічну правову природу, засновану на державно-правовій концепції місцевого самоврядування [44, с. 55]. Наділення органів місцевого самоврядування окремими делегованими державними повноваженнями (з урахуванням вищесказаного ми матимемо на увазі повноваження органів державної влади) здійснюється тільки законами України з одночасною передачею необхідних фінансових коштів для реалізації цих владних повноважень. Їх реалізація підконтрольна відповідним органам державної влади. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР встановлює, що умови й порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих делегованих державних повноважень визначає законодавство.

Наступна ознака місцевого самоврядування, на яку необхідно звернути увагу, – це гарантованість місцевого самоврядування державою у формі нормативного закріплення гарантій місцевого самоуправління і судовий захист місцевого самоврядування. Це є ще одним аргументом на користь того, що державні органи не можуть бути інакше, ніж організаційно, відокремлені від органів місцевого самоврядування.

Ми бачимо, що й державне управління, і місцеве самоврядування, будучи вираженням народовладдя, мають схожі ознаки, а саме: розглядаються як вид публічної діяльності; спрямовані на реалізацію державних функцій; використовують аналогічні методи управління.

Різниця полягає лише у використанні різних організаційно-правових форм, за допомогою яких здійснюються ці види публічної діяльності, та в характері підпорядкованості органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в частині делегованих повноважень. Причому навіть якщо абстрагуватися від суті функцій місцевого самоврядування, а підійти до цього питання з формальних позицій, то виявляється закріплена законодавством України можливість виконання органами місцевого самоврядування делегованих державних функцій.

На нашу думку, місцеве самоврядування займає визначене місце в розподілі влади по вертикалі, системі стримувань і противаг у цій структурі. З упевненістю можна сказати, що спори в рамках діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, безумовно, мають публічний характер, однак віднесення їх до адміністративно-правових є можливим лише тоді, коли йдеться про публічно-правові спори, які виникають внаслідок реалізації владних повноважень органами місцевого самоврядування, у тому числі делегованих владних повноважень.

Крім того, відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, 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 [60].

Виходячи з результатів дослідження й аналізу змісту понять «спір» і «адміністративно-правовий спір», а також концепцій адміністративно-правових відносин, під адміністративно-правовим спором пропонуємо розуміти публічно-правовий спір, заснований на розбіжностях, конфлікті, що виникають між суб'єктом адміністративних і (або) адміністративно-процесуальних правовідносин, наділеним публічно-владними повноваженнями (у тому числі в порядку делегування) або тими, що забезпечують виконання публічних функцій держави, з одного боку, та фізичними або юридичними особами, які беруть участь у цих відносинах, – з іншого боку, з приводу реалізації, захисту або відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, покладання на них юридичних обов'язків, притягенння їх до адміністративної відповідальності, який може бути вирішений в судовому і (або) у позасудовому порядку в рамках відповідних адміністративно-процесуальних відносин [176, с. 140].

1.2. Основні ознаки адміністративно-правових спорів

Дослідження адміністративно-правового спору передбачає з'ясування його основних ознак. Предумовою виникнення адміністративно-правового спору є особливості розуміння та сприйняття однією зі сторін конкретного адміністративно-правовідношення порушення її прав, свобод та інтересів рішеннями, діями чи бездіяльністю іншої сторони – суб'єкта владних повноважень.

В. М. Бевзенко звернув увагу на те, що суть спору про адміністративне право полягає у відсутності збігу поглядів сторін з того чи іншого питання [20, с. 124]. Ю. С. Педько відзначає, що в адміністративному спорі розглядаються спірні ситуації, що випливають з адміністративних правовідносин [100, с. 45]. Однак ці дві точки зору мало що дають для розуміння сутності адміністративно-правового спору, лише певною мірою наближаючи нас до його визначення, адже реальне визначення поняття має вказувати на суттєві ознаки предмета або явища, бути зрозумілим.

Д. В. Луценко зазначає, що перша ознака адміністративно-правового спору полягає в тому, що він існує у зв'язку з виникненням між суб'єктами адміністративних правовідносин як конфліктних, так і безконфліктних ситуацій, зумовлених різним розумінням цими суб'єктами своїх прав і обов'язків. У разі наявності юридичного конфлікту адміністративно-правовий спір виступає одним із проявів останнього разом з адміністративним правопорушенням [77, с. 150]. Важко погодитись із В. Б. Авер'яновим, який зауважував, що адміністративно-правовим спором є і процедура накладення адміністративних стягнень на громадянина [38, с. 139]. У цьому випадку відсутній спір про право, адже при накладенні стягнення відбувається лише визнання факту вчинення правопорушення і визначення міри покарання за нього; особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не може, наприклад, оскаржувати свій обов'язок утримуватися від певної поведінки, визначеної законодавцем як правопорушення, чи обов'язок зазнавати негативних наслідків у випадку вчинення останнього, чи право компетентного органу накласти стягнення тощо.

Другою ознакою адміністративно-правового спору Д. В. Луценко відзначає те, що він є різновидом публічно-правового спору. Усі правові спори, з огляду на тип правовідносин, у яких вони виникають, інтерес, яким зумовлені ці відносини, та суб'єктний склад спору, можна поділити на приватноправові й публічноправові. Такий поділ випливає із

загальновизнаного у романо-германській правовій сім'ї поділу права на приватне і публічне [77, с. 151].

Ближче до визначення адміністративно-правового спору підійшла Н. Ю. Хаманєва, яка вказує на те, що у формі спору виражається конфлікт, а також на те, що спір вважається адміністративним, якщо юридичне питання, яке становить його зміст (тобто те матеріально-правове відношення, яке пов'язує сторони), є питанням адмініністратівного права [160, с. 8]. Однак складається враження, що автор зводить зміст адміністративно-правового спору до матеріальних адміністративно-правових відносин між сторонами, з чим не можна погодитись. Більш точним видається розгляд матеріально-правових відносин між сторонами як одного з елементів змісту спору. Крім того, не можна розглядати співвідношення адміністративно-правового спору і конфлікту як співвідношення форми і змісту. Конфлікт може бути причиною виникнення спору, а сам спір вирішується в певній процесуальній формі.

Адміністративно-правовий спір виникає в публічній сфері при здійсненні суб'єктами владних повноважень відповідної управлінської діяльності. На нашу думку, він, перш за все, має управлінську природу, оскільки може виникати із публічної діяльності суб'єктів владних повноважень, суть якої полягає у виконанні ними публічно-владних управлінськи функцій, результатом чого може бути порушення прав, свобод та інетерсів людини і громадянина через незаконні рішення, дії чи бездіяльність відповідних суб'єктів владних повноважень.

Управлінська природа спору відкриває більш точне розуміння його змісту, що не збігається з розумінням адміністративної юрисдикції в її вузькому розумінні. Дійсно, якщо розглядати адміністративну юрисдикцію в її традиційному розумінні, то виявляється, що, по-перше, це вид виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо вирішення індивідуальних справ, які являють собою спори у сфері публічного управління, а також випадки розгляду суб'єктами владних повноважень

питань про права, свободи або інтереси фізичних і юридичних осіб, а по-друге, розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень за ними в установленому порядку і формах (адміністративно-деліктна юрисдикція).

У свою чергу, О. В. Кузьменко визначає адміністративну юрисдикцію як адміністративно-процесуальну діяльність повноважних органів державної влади, що здійснюється в позасудовому порядку з метою розгляду й вирішення адміністративно-правових спорів, які виникають у сфері реалізації виконавчої влади, правової оцінки поведінки їх учасників і застосування до винної сторони в необхідних випадках заходів юридичної відповідальності, підкреслює назрілу необхідність ширшого погляду на адміністративно-юрисдикційну діяльність [73, с. 45].

У зв'язку з цим учена характеризує адміністративну юрисдикцію як адміністративно-процесуальну діяльність, що здійснюється в позасудовому або судовому порядку з метою розгляду й вирішення адміністративно-правових спорів і застосування адміністративно-примусових заходів [73, с. 49].

Адміністративна юрисдикція – це правозастосовча діяльність, що пов'язана з діями компетентної особи щодо прийняття рішення стосовно конкретного факту відповідно до норми права.

Е. Ф. Демський зазначає, що адміністративна юрисдикція – це встановлена чинним законодавством компетентність (сукупність повноважень) органів публічної адміністрації (посадових осіб) здійснювати свої функції у сфері публічного управління й розглядати будь-які адміністративні справи у відповідній, визначеній адміністративними актами адміністративно-процесуальній формі, виносити за ними рішення із застосуванням у разі необхіності заходів адміністративного примусу [39, с. 139].

Так, В. М. Бевзенко зазначає, що адміністративна юрисдикція – це заснований на нормах конституційного й адміністративного права

міжгалузевий правовий інститут (зокрема, інститут адміністративного й адміністративно-процесуального права), за допомогою якого адміністративними судами здійснюється ідентифікація належних до їх компетенції публічно-правових спорів [20, с. 124].

І. П. Голосніченко розглядає адміністративну юрисдикцію як коло повноважень суду або адміністративного органу щодо правової оцінки конкретних факторів, у тому числі з вирішення спорів та застосування передбачених законом санкцій [6, с. 43].

Водночас слід мати на увазі, що адміністративно-юрисдикційні відносини разом з адміністративно-процедурними становлять процесуальні адміністративно-правові відносини.

Навряд чи можна погодитися з думкою про те, що управлінські відносини пов'язані, як правило, з реалізацією організаційної, а не юрисдикційної компетенції. О. Б. Зеленцов, обґрунтовуючи нову парадигму адміністративної юрисдикції, висловлював дещо суперечливі погляди: з одного боку, адміністративна юстиція є однією з форм адміністративної юрисдикції, а з іншого боку, адміністративна юрисдикція – це юрисдикція адміністративного суду [50, с. 88]. Маючи таку множинність точок зору, було б набагато перспективніше говорити або про управлінську, або про організаційну природу адміністративно-правового спору, що випливає з організаційної суті адміністративно-правових відносин.

Якщо вести мову про організаційний характер адміністративно-правових спорів, то ми маємо проаналізувати організаційні ознаки публічного управління, тим більше, що організаційні дії суб'єкта владних повноважень є предметом адміністративно-правового спору.

Отже, організація передбачає виконання зовнішніх і внутрішніх адміністративних функцій (вона властива не тільки органам виконавчої влади, а й іншим гілкам влади, місцевому самоврядуванню), внутрішньоорганізаційні управління в комерційних структурах.

Сутність же адміністративно-правового спору, на наш погляд, можна охарактеризувати через категорію адміністративно-правових відносин, тим більше, що вже є досвід дослідження окремих інститутів адміністративного права.

Загальна теорія правовідносин визначає їх як такі суспільні відносини, у яких сторони пов'язані між собою взаємними юридичними правами й обов'язками, охороняються державою, або ж як різновид суспільних відносин, учасники яких взаємодіють на основі встановлених прав і обов'язків, що охороняються державою.

П. М. Рабінович зазначає, що правове відношення – це передбачене юридичною нормою ідеологічне суспільне відношення, яке виражається у взаємних юридичних правах і обов'язках суб'єктів права [118, с. 82].

На нашу думку, правові відносини – це суб'єктивні права і юридичні обов'язки, які переходять на підставі певних юридичних фактів з абстрактних можливостей у конкретні права й обов'язки, а отже, юридичні норми переходять на рівень конкретних суб'єктів – носіїв прав і обов'язків.

Положення загальної теорії правовідносин набули свого подальшого розвитку в теоріях державно-правових, фінансових, цивільно-правових, цивільно-процесуальних та інших типів правовідносин. Адміністративно-правові відносини мають усі риси правовідносин в загальнотеоретичному значенні.

Для того, щоб остаточно визначитися з тим, чи є адміністративно-правовий спір різновидом адміністративно-правового відношення, слід проаналізувати ознаки спору в розрізі адміністративно-правових і адміністративно-процесуальних відносин. Для цього слід звернутися до тих ознак, які викладені в різних концепціях вищеназваних відносин. Основні підходи до теорії адміністративно-правових відносин характеризується нище наведеними концепціями.

Так, зокрема, одна з традиційних концепцій адміністративно-правових відносин, на думку О. О. Дьоміна, передбачає такі їх ознаки [138, с. 13]:

1) адміністративні правовідносини складаються у сфері публічного управління, у якій виділяють такі системні угруповання:

а) сфера внутрішньоапаратної організаційної діяльності;

б) сфера взаємодії різних органів публічного управління;

в) сфера безпосереднього керівного впливу на матеріальні об'єкти публічного управління;

г) сфера взаємодії органів публічного управління з недержавними організаціями;

д) сфера взаємодії органів публічного управління і громадян;

2) мають своїм об'єктом дії, поведінку людей – учасників управлінських процесів;

3) адміністративні правовідносини виникають за обов'язкової участі відповідного органу публічного управління або другого носія повноважень державно-владного характеру;

4) адміністративні правовідносини виникають з ініціативи однієї зі сторін, однак згода або бажання другої сторони не завжди є обов'язковою умовою їх виникнення;

5) для адміністративних правовідносин характерний особливий порядок вирішення спорів;

6) для адміністративних правовідносин є характерним, що в разі порушення їх учасниками вимог норм адміністративного права винувата сторона несе відповідальність перед державою в особі її органу влади.

Друга концепція (Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук) визначає, що в адміністративно-правових відносинах виражені як загальні риси, притаманні усім правовим відносинам, так і деякі особливості, зумовлені специфікою державного управління. Зокрема, можна відзначити такі особливості адміністративно-правових відносин [24, с. 52]:

1. В адміністративно-правових відносинах права й обов'язки пов'язані із практичним здійсненням їх учасниками державного управління та

потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчо-розпорядчого характеру.

2. Умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них обов'язкового суб'єкта. Не може бути адміністративно-правових відносин між двома громадянами, між об'єднаннями громадян, бо вони не мають повноважень державно-владного характеру, не здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність від імені держави.

3. Адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи кожної зі сторін, незалежно від волевиявлення другої сторони, на відміну від цивільно-правових відносин. Орган виконавчої влади виступає від імені держави і його приписи обов'язкові для інших учасників відносин незалежно від їх згоди (наприклад, наказ міністра освіти і науки України, виданий у межах його компетенції, обов'язковий для ректора академії). Юридично-владні повноваження органу виконавчої влади визначаються безпосередньо адміністративно-правовою нормою, у якій закріплюється його компетенція.

4. Спори між сторонами адміністративно-правових відносин, як правило, вирішуються в адміністративному порядку. Разом з тим все більшого значення набувають судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, оскарження неправомірних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Так, 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, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства [67, с. 27].

5. Адміністративно-правові відносини, що виникають між органами виконавчої влади та іншими учасниками адміністративного права, не завжди є відносинами, що здійснюються за методом влади та підпорядкування. Ці відносини можуть реалізуватися на засадах як влади і підпорядкування, так і

рівності сторін, тобто кожна сторона зобов'язана виконувати конкретні вимоги правової норми.

6. Порушення однією зі сторін адміністративно-правових відносин вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність. Така відповідальність настає, як правило, перед державою в особі органів виконавчої влади, посадових осіб. Не виключено у деяких випадках і судовий порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

Серед адміністративних правовідносин виділяють адміністративно-процесуальні. О. В. Джафарова виділяє такі особливості адміністративно-процесуальних правовідносин: виникають у сфері публічного управління; є процесуальними [42, с. 105].

М. Ф. Стахурський поділяє адміністративно-процесуальні відносини на дві великі групи за їх характером, що виявляються відповідно до юридичного факту, з приводу якого вони формуються. Ті адміністративно-процесуальні відносини, що виникають з метою реалізації управлінських функцій і юридичним фактом щодо їх організації є волевиявлення суб'єкта державного управління, оформлене у вигляді акта, вказівки чи розпорядження (внутрішньосистемні процесуальні відносини) або заява громадянина, який звернувся за одержанням управлінської послуги (зовнішньосистемні процесуальні відносини), характеризуються як процедурні управлінські. Інші адміністративно-процесуальні відносини, якщо юридичним фактом щодо їх виникнення є факт реалізації права на здійснення певного виду діяльності, адміністративно-правовий спір або порушення норми адміністративного права, є юрисдикційними та неюрисдикційними процесуальними адміністративно-правовими відносинами [140, с. 50].

О. І. Харитонова розглядає процесуальне відношення як головну ланку в структурі будь-якого процесуального провадження, що зумовлено наявністю юридичного складу, який включає [162, с. 88]:

1) відповідне матеріальне правовідношення;

2) юридично значущі процесуальні дії;

3) юридичні події;

4) юридичний стан;

5) процесуальні акти – документи.

В юридичній літературі й досі вважається, що адміністративні процесуальні правовідносини мають всі ознаки адміністративних правових відносин, що адміністративне процесуальне право є складовою системи адміністративного права і, нарешті, що адміністративні процесуальні норми є «другорядними» щодо матеріальних норм, вони мають підлеглий, службовий характер щодо матеріальних відносин, мають сервісну функцію [16, с. 88]. Таке ставлення до визначення місця адміністративних процесуальних норм, а відтак, і до адміністративних процесуальних відносин щонайменше вказує на хибність доводів, недостатність та неповноту дослідження, а також на спробу обґрунтування авторами єдності предмета та системи адміністративного права, до якої включають й адміністративний процес.

Е. Ф. Демський зауважує, що адміністративні процесуальні відносини мають свої особливості, власні ознаки, серед яких можна виділити такі [39, с. 62]:

1. На відміну від кримінально-процесуальних, цивільних процесуальних чи господарських процесуальних відносин, які складаються під час розкриття й розслідування кримінальних справ та при здійсненні правосуддя у сфері як публічних, так і приватних інтересів, адміністративні процесуальні відносини виникають, змінюються і припиняються лише у сфері публічного управління. При цьому розгляд і вирішення судами справ про адміністративні правопорушення не є адміністративним судочинством, а саме адміністративне судочинство не є продовженням управлінської діяльності. Воно виступає як форма судового контролю за діяльністю органів владних повноважень, як форма забезпечення захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

2. Адміністративні процесуальні відносини, як правило, виникають із наявності адміністративної справи щодо розгляду і вирішення спорів про право та вживання примусових заходів. Проте вони можуть виникати за заявою чи скаргою фізичних та юридичних осіб щодо визнання, реалізації та захисту їх прав і законних інтересів, а також за ініціативою суб'єкта владних повноважень, у тому числі в порядку здійснення ним контрольних повноважень за реалізацією та захистом прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

3. На відміну від кримінального, цивільного та господарського процесів суб'єктами адміністративних процесуальних відносин, уповноважених розглядати і вирішувати адміністративні справи, виступають не тільки суди, а й органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові (службові) особи, інші органи і посадові особи в порядку, встановленому законом.

4. Однією зі сторін адміністративних процесуальних правовідносин завжди є орган владних повноважень або його посадова (службова) особа, які наділені державно-владними повноваженнями у сфері публічних відносин, у тому числі й з питань розгляду і вирішення адміністративних справ.

Узагальнюючи викладене, Е. Ф. Демський визначає адміністративні процесуальні відносини як урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ у публічній сфері [39, с. 64].

Можна припустити, що адміністративно-правовий спір як різновид адміністративно-правових відносин (які в судовій практиці визначаються як спірні правовідносини) містить у собі елементи як матеріально-правового, так і процесуального характеру. Відтак, має рацію Т. О. Коломоєць, яка пропонує розглядати і матеріальну, і процесуальну характеристику адміністративно-правових спорів [62, с. 291].

У зв'язку з цим цікавою видається теорія правозастосовчих відносин. Як зазначав І. О. Галаган, управлінська природа діяльності з вирішення

індивідуальних справ є глибинною і визначальною основою правозастосування відносин, що її опосередковують. Правозастосовна діяльність розглядалася як проміжна ланка між матеріальними і процесуальними правовідносинами [30, с. 88].

Виникнення адміністративно-правового спору може бути результатом правозастосовчої діяльності, але не завжди, бо спірні адміністративно-правові відносини можуть виникати і на основі адміністративних договорів, а також поза рамками застосування конкретних норм права, наприклад, при розробці актів суб'єктів владних повноважень. Тут скоріше варто говорити про те, що правозастосовні відносини можуть виступати складовою адміністративно-правового спору.

З того моменту, коли настає формально виражене невдоволення діями одного із суб'єктів адміністративно-правових відносин, можна говорити про перехід матеріальних правовідносин у процесуальні. Якраз цей перехідний стан дає змогу говорити про особливий тип правовідносин, а саме про спірні правовідносини.

Дійсно, традиційні класифікації адміністративно-правових відносин характеризують їх з точки зору таких критеріїв, як предметний зміст, цілі, характер зв'язку між суб'єктами тощо. Однак між матеріальними і процесуальними відносинами немає чіткої часової межі, бо останні починаються не обов'язково з моменту оскарження акту в його формальному вираженні.

Незгода суб'єкта правовідносин із певним актом суб'єкта владних повноважень чи його діями виникає ще на стадії відсутності юридисдикційного провадження, яка може бути виражена не тільки поданням адміністративного позову до суду за захистом порушених прав, свобод чи інтересів, а й поданням відповідної скарги до цього ж суб'єкта владних повноважень з метою вирішення проблеми. Це тим більш актуально, якщо вести мову про спори між непідлеглими один одному суб'єктами адміністративного договору.

Якщо мова йде про погоджувальні процедури, то спір набуває рис диспозитивності. Саме право незгоди з тією чи іншою дією може бути закріплено в нормах матеріального адміністративного права, а свого розвитку набуває в адміністративному процесі, звідси і подвійність природи адміністративно-правового спору.

Елементом значення адміністративно-правового спору є також його роль та значущість.

Д. В. Луценко зазначає, адміністративно-правовому спору, як різновиду публічно-правового спору, властива низка специфічних рис [77, с. 150]:

а) він виникає у правовідносинах, які характеризуються юридичною нерівністю, врегульовані імперативним методом правового регулювання і в основі яких присутній публічний (а не індивідуальний, приватний) інтерес. Слід враховувати, що коли йдеться про юридичну нерівність учасників правовідносин, то передбачається, що певна галузь права, яка визначається як публічно-правова, врегульовує відносини, суб'єкти яких є юридично нерівними;

б) однією зі сторін спору є носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень. У такому спорі можуть захищатися права як держави, так і фізичних і юридичних осіб у відносинах з державою. Більше того, адміністративна юстиція виникає передусім саме задля захисту прав приватних осіб від неправомірного чи непропорційного впливу держави на них;

в) суб'єкти цього спору наділені специфічними способами захисту своїх прав. О. В. Бринцев зазначає, що поряд із загальноправовими способами захисту прав (визнання права, припинення дій, що порушують право тощо) у публічно-правових спорах наявні також і специфічні способи захисту прав, зокрема, визнання недійсним нормативного акта органу державної влади і місцевого самоврядування, визнання недійсним акта індивідуальної дії органу державної влади і місцевого самоврядування, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта

владних повноважень. До вказаного переліку можна додати скасування нормативних і індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень. Згідно з ч. 4 ст. 105 КАСУ, адміністративний позов також може містити вимогу про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

г) адміністративно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів. У цьому випадку йдеться про позовне провадження у разі вирішення спору в судовому порядку, що має свої особливості порівняно з розглядом цивільних позовів, і провадження за адміністративною скаргою, коли спір вирішується у позасудовому (адміністративному) порядку.

Адміністративно-правові спори є, очевидно, найбільшим за обсягом різновидом публічно-правових спорів. Серед критеріїв відмежування адміністративно-правових спорів (а також публічно-правових спорів, підвідомчих адміністративним судам) виокремлюють сферу відносин (державне чи публічне управління або сфера реалізації державної влади), особливий суб'єкт спору (хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень), специфічний характер відносин, у яких виник спір, тощо [77, с. 151].

На нашу думку, по-перше, спір виступає сполучною ланкою між матеріальними і процесуальними адміністративно-правовими відносинами. У деяких випадках адміністративно-правовий спір опосередковує правозастосовні та процесуальні відносини. Спори за своєю природою мають подвійну матеріально-правову і процесуальну характеристику.

По-друге, можливість вступити у спір та оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність інших суб'єктів адміністративно-правових відносин є найважливішою гарантією забезпечення прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб, особливо, коли мова йде про відносини нерівноправних суб'єктів права. Це важливо, оскільки до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 р. можливість вирішення

адміністративно-правового спору з органами державної влади та місцевого самоврядування або взагалі заперечувалася, або була значною мірою обмежена. З 2005 року із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України публічно-правові спори почали вирішуватися адміністративними судами, під юрисдикцію яких підпадає ціла низка адміністративно-правових спорів.

По-третє, особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів іноді називають ознакою адміністративно-правових відносин.

По-четверте, спір може бути способом захисту не тільки інтересів особистості, а й інтересів держави, наприклад, коли мова йде заборону в судовому порядку проведення мирних зібрань громадян, відповідно до КАСУ, у випадку наявності певних небезпек для забезпесення громадського порядку.

Крім того, чинний КАСУ регламентує підстави звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з адміністративним позовом і визначає випадки такого звернення. Проте він чітко регулює інші випадки, коли право звернення до адміністративного суду надано суб'єкту владних повноважень законом. Ст. 283 КАСУ регламентує провадження у справах за зверненням саме органів доходів і зборів при здійсненні ними визначених законом повноважень на підставі поданої такими органами заяви, провадження за якою регламентується розділом II КАСУ, зокрема, ст. 160. Тобто ст. 283 КАСУ визначає особливий порядок здійснення провадження в адміністративних справах за зверненням суб'єкта владних повноважень – органу доходів і зборів.

Оскільки ст. 285 КАСУ визначає особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, то позовну заяву щодо цього подають до Верховного Суду. Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної

Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України.

Адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом десяти днів після відкриття провадження у справі.

Все викладене дає змогу говорити про такі ознаки адміністративно-правового спору:

1. Адміністративно-правові спори виникають у сфері публічного управління. При наділенні органів місцевого самоврядування власними та делегованими державними повноваженнями відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та КАСУ, який регламентує, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень, до цієї сфери потрапляють органи місцевого самоврядування.

Якщо говорити про предмет адміністративного права, вказуючи на відносини з публічного управління й визначаючи межі розуміння обсягу публічного управління, пов'язаного не тільки виключно з діяльністю виконавчої влади, а й з діяльністю органів місцевого самоврядування в питаннях реалізації власних та делегованих державних повноважень, то у сфері публічного управління однозначно виникають адміністративно-правові спори.

При вирішенні адміністративно-правових спорів важливе місце посідає адміністративна правосуб'єктність, до якої включається адміністративно-правовий статус, для якого характерні, крім прав, обов'язків, гарантій, ще й законні інтереси, які можна трактувати і як мету діяльності особи.

Послідовність здійснення управлінських дій досить часто розглядають як процес. Вихідною позицією, яка визначає відмінність адміністративного процесу від процесу публічного управління, є те, що ми розглядаємо публічне управління в його адміністративно-правовому аспекті, тобто не зачіпаючи матеріальну суть управлінської діяльності. Отже, мова має йти про юридичний процес або процедуру. При цьому широке розуміння юридичного

процесу включає в себе відповідне матеріальне правовідношення, яке іноді ототожнюється з діяльністю з публічного управління.

При цьому треба зауважити, що в адміністративно-правовій літературі немає єдності поглядів щодо змісту терміна «адміністративний процес». Якщо виходити з того, що адміністративно-процесуальна діяльність не є юрисдикційним процесом, а кожній групі відносин, що становлять предмет адміністративного права, відповідає свій «спеціальний» вид процесу, то ми можемо дійти висновку, що адміністративно-правові спори виникають у процесі публічного управління (або в адміністративному процесі в широкому розумінні).

Отже, незалежно від широкого або вузького трактування адміністративного процесу, адміністративно-правові спори виникають на основі відповідних матеріально-правових норм в адміністративному процесі.

2. Особливий суб'єктний склад. Якщо ми розглядаємо адміністративно-правовий спір як особливий вид правовідносин, то основною проблемою, що вимагає теоретичного осмислення, є те, скільки сторін беруть участь і якими саме є суб'єкти цього адміністративного правовідношення.

У процесі своєї діяльності суб'єкти владних повноважень можуть здійснювати свої повноваження через прийняття відповідних адміністративних актів, які породжують певні правові наслідки для осіб, створюють певний юридичний стан та спрямовані на врегулювання суспільних відносин, або шляхом укладання адміністративних договорів, юридична природа яких полягає в тому, що вони є актом застосування адміністративно-правових норм, у результаті чого реалізуються саме публічно-владні управлінські функції цих суб'єктів владних повноважень.

До адміністративної юрисдикції належить справа, яка виникає зі спору в публічно-правових відносинах, що стосується цих відносин, коли один із його учасників є суб'єктом владних повноважень, здійснює публічно-владні управлінські функції, владно впливає у цьому процесі або за його

результатами на фізичну чи юридичну особу та порушує їх права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин [177, с. 96].

Помилковим є поширення юрисдикції адміністративних судів на всі спори, стороною яких є суб'єкт владних повноважень, оскільки під час вирішення питання про розмежування юрисдикції судів щодо розгляду адміністративних і господарських справ недостатньо застосовувати виключно формальний критерій – визначення суб'єктного складу спірних правовідносин (участь у них суб'єкта владних повноважень), тоді як визначальною ознакою для правильного вирішення спору є характер правовідносин, з яких виник спір.

Згідно з чинним адміністративним законодавством України, суб'єктами адміністративно-правових спорів можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Перш за все, громадяни України мають конституційне право звертатися особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 40 Конституції України, усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Відповідно до ст. 5 КАСУ, 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 шляхом:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

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.

Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України.

Ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи у визначеному цим Кодексом порядку.

На нашу думку, у цьому випадку звернення громадянина до адміністративного суду з позовом за захистом своїх порушених прав, свобод та інтересів може бути розглянуто і як спосіб оскарження, тобто процесуальна (процедурна) форма вираження адміністративно-правового спору.

Можна сказати, що ст. 40 Конституції України закладає основи для судового порядку розгляду адміністративно-правових спорів. Що ж стосується іноземних громадян, то вони, як і особи без громадянства, мають такі самі права нарівні з громадянами України, крім випадків, встановлених законом або міжнародним договором України.

Якщо іноземці та особи без громадянства в матеріально-правовому сенсі і мають обмеження у сфері публічного управління, то в процесуальному сенсі наразі таких обмежень практично немає, проте звертатися до суду такі особи можуть тільки виключно в передбачених чинним законодавстом України випадках у разі порушення їх прав, свобод та інетерсів. Тобто вони володіють процесуальною дієздатністю незалежно від наявності матеріального права. З іншого боку, є спори, які в принципі можуть виникнути у відносинах суб'єктів владних повноважень з іноземцями і особами без громадянства, наприклад, адміністративно-правові спори, пов'язані з отриманням дозволів для в'їзду на територію України, посвідки про тимчасове проживання на території України, примусового повернення та примусового видворення особи з країни тощо.

Так, наприклад, іноземці можуть бути примусово повернуті до країни походження чи третьої країни на підставі рішення органу ДМС або органу охорони державного кордону, або органу СБУ про примусове повернення чи примусово видворені на підставі винесеної за позовом цих органів/підрозділів постанови адміністративного суду про примусове видворення.

Підставами для подання позову про примусове видворення іноземців є:

– невиконання іноземцем в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення;

– наявність обґрунтованих підстав вважати, що іноземець ухилятиметься від виконання рішення про примусове повернення, крім випадків затримання іноземця за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та його передачі прикордонним органам суміжної держави;

– якщо іноземці, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, не мають законних підстав для перебування на території України та якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною

попереднього постійного проживання таких осіб відсутній договір про реадмісію;

– якщо іноземець, стосовно якого прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, не виїхав з України протягом місяця з дня отримання копії такого рішення, за винятком випадків, коли особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду,- до набрання рішенням суду законної сили.

Оскарження іноземцями та особами без громадянства рішень вище наведених суб'єктів владних повноважень про примусове повернення або примусове видворення зупиняє їх дію, якщо іноземець оскаржив це рішення у встановленому законом порядку до суду – у межах строків, визначених ч. 2 та 3 ст. 288 Кодексу адміністративного судочинства України, незалежно від того, чи суд у порядку забезпечення адміністративного позову відповідною ухвалою зупинив дію рішення суб'єкта владних повноважень або його окремих положень, що оскаржуються.

Узагальнюючи, можна сказати про те, що всі категорії дієздатних фізичних осіб, незалежно від їх належності до громадянства України, можуть бути стороною будь-якого адміністративно-правового спору. На цю процесуальну можливість не впливають матеріальні права осіб у сфері публічного управління, але можна припустити, що стосовно іноземців можуть бути введені обмеження зазначеного права, якщо такі запроваджено в державі, громадянином якої є іноземець.

Слід зазначити, що мова йде про потенційно можливих суб'єктів спорів. Інше питання, що на практиці можна диференціювати склад сторін спору залежно від конкретних категорій спорів і виду спеціального адміністративно-правового статусу осіб (наприклад, державні службовці, у тому числі посадові особи, військовозобов'язані, вимушені переселенці, біженці). Так, наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 19 КАСУ, юрисдикція адміністративних судів 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».

Причому така диференціація має значення для визначення обсягу прав і обов'язків сторін при вирішенні спору. Можна погодитися з точкою зору Д. М. Бахраха про те, що суб'єкти загального адміністративно-правового статусу (громадяни) можуть одночасно мати один або кілька спеціальних адміністративно-правових статусів [19, с. 101].

Звичайно, не можна забувати і про особливу категорію осіб, на яких покладено право й обов'язок вирішення спорів, що виникли (керівники центральних органів виконавчої влади, публічні службовці). Причому такі особи виступають від імені державного органу в публічних інтересах держави. Зазначені особи самостійно можуть бути стороною, яка ініціювала вирішення спору, у тому числі в судовому порядку шляхом подання відповідної позовної заяви.

Так, наприклад, відповідно до ст. 280 КАСУ, яка регламентує особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких

заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо).

Відповідно до ст. 284 КАСУ, яка регламентує особливості провадження у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них, провадження у справах щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них здійснюється на підставі позову Голови Служби безпеки України або його заступника.

Коли мова йде про внутрішньоапаратні спори, то всі сторони в цьому спорі мають спеціальний адміністративно-правовий статус. Проблема полягає в тому, що сама особа, яка вирішує спір, не є суб'єктом спірних правовідносин з матеріально-правової точки зору, але у неї з іншими сторонами спору виникають відносини процесуального характеру. Більше того, той, хто вирішує апаратний адміністративно-правовий спір в адміністративному порядку, часто-густо представляє той самий орган влади, що й службова особа, дії якої оспорюються. Якщо звернутися до чинного законодавства, то серед учасників адміністративного процесу суб'єкт адміністративної юрисдикції виділяється в першу чергу. Склад суб'єктів адміністративно-правового спору слід розмежувати з точки зору матеріального і процесуального правовідношення.

Якщо говорити про матеріально-правову сторону спору, то до суб'єктів спору належать тільки сторони спору і треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, так і не заявляють таких вимог. Зокрема, прокурор може бути віднесений до суб'єктів вирішення спору також.

Так, наприклад, відповідно до ч. 3, 4, 5 ст. 53 КАСУ, 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 [60].

Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, у чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах [60].

У разі відкриття провадження за позовною заявою, поданою прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві і в такому разі прокурор набуває статусу позивача [60].

Разом з тим органи державної влади та місцевого самоврядування також наділені таким правом відповідно до КАСУ. Так, згідно з ч. 1 ст. 53 КАСУ, 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 [60].

Якщо ж мати на увазі і процесуальну сторону спору, то має сенс включити до складу суб’єктів спору і суб’єкт адміністративної юрисдикції.

Це є тим більш важливим тому, що суб'єкт, який вирішує спір, може мати власний матеріально-правовий інтерес у справі, коли мова йде про адміністративну справу та її розгляд посадовою особою (або органом) відносно тієї особи, чиї дії оспорюються. Мова йде про різноманітні прояви корпоративності пулічних службовців. З іншого боку, передбачається, що суб'єкт, який вирішує спір, у будь-якому випадку має інтерес дотримання законності в публічному управлінні.

Відсутність суб'єкта, який має право вирішити адміністративно-правовий спір, не дає змоги говорити про спір з точки зору адміністративного права. Хоча деякі категорії спорів і можуть бути вирішені за аналогією з цивільно-правовими спорами шляхом переговорів через застосування процедури медіації. Наприклад, спори, що випливають з деяких категорій адміністративних договорів між рівноправними за обсягом владних повноважень суб'єктами публічної адміністрації.

Ці обставини свідчать про дискусійність ефективності адміністративного порядку вирішення адміністративно-правових спорів. Так звані апаратні спори у суб'єкта владних повноважень повинні мати можливість бути вирішеними незалежним суб'єктом, а саме судом. Для внутрішньоорганізаційних спорів участь суду є виправданою лише в тому випадку, коли мова йде про захист інтересів державного службовця або коли спір зачіпає питання законності рішень, дій чи бездіяльності державного органу.

Такий висновок ґрунтується на тому, що адміністративно-правові спори, на нашу думку, мають управлінський характер, а публічне управління завжди характеризується певним ступенем ефективності, яку слід контролювати, для чого необхідим є законодавче врегулювання всіх управлінських процедур або хоча б їх основних принципів і видів, що має бути відображено, наприклад, в Законі України «Про адміністративну процедуру».

Однією з головних ознак розвитку адміністративного законодавства України є його спрямованість на ефективне забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою, а однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурної сторони відносин особи і публічної влади.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до ст. 40 Конституції України, усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін.

Держава має гарантувати кожній особі право на неупереджене вирішення її індивідуальної справи за визначений чинним законодавством України проміжок часу, реалізацію своїх основних прав та законних інтересів у всіх сферах суспільного життя, право кожної особи на доступ до матеріалів її індивідуальної справи, яка розглядається будь-яким суб'єктом владних повноважень, обґрунтованість його рішень щодо розгляду конкретної індивідуальної справи.

В таких умовах будь-яка посадова особа суб'єкта владних повноважень діятиме в рамках правового поля, керуючись чітко встановленим порядком, який передбачатиме рівність осіб перед законом, існування законодавчо встановленої процедури розгляду індивідуальної справи кожної особи, яка звертається до відповідного суб'єкта владних повноважень за реалізацією чи захистом своїх прав та інтересів.

Чинне адміністративне законодавство України потребує змін, які мають призвести до розробки нової ідеології функціонування суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення реалізації прав та законних

інтересів фізичних і юридичних осіб, що також випливає із положень Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810.

На сьогодні деякі питання процедурних аспектів у відносинах між особою та владою регулюють: Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI, Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. № 755-IV, Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. № 222-VIII, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV, Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. № 241, Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 серпня 2002 р. № 700, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14 квітня 1997 р. № 348, а також інші нормативно-правові акти.

Тому, на нашу думку, з метою систематизації адміністративних нормативно-правових актів шляхом перероблення та зведення адміністративно-правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений кодифікований нормативно-правовий акт – Адміністративний кодекс України доцільно було б кодифікувати такі акти, як: Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб –

підприємців та громадських формувань», Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», а також прописати процедурні аспекти з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності.

Юридичні особи можуть бути також суб'єктами адміністративно-правових спорів. Вони можуть виступати в спорі на захист як власних інтересів, так і інтересів третіх осіб (однак ці випадки мають бути передбачені законом). Таких прикладів в адміністративно-правовій практиці не так уже й багато. Зокрема, у ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI сказано, що громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 КАСУ, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси.

Таким чином, адміністративне судочинство спрямоване на захист саме порушених прав та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин, тобто для відновлення порушеного права в зв'язку із прийняттям рішення, здійсненням дії чи бездіяльності суб'єктом владних повноважень ця особа має обґрунтувати, яким чином було порушено її права чи інтереси рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Так, одна із громадських організацій – громадська спілка «Асоціація органів самоорганізації населення м. Києва» – звернулася до адміністративного суду за захистом прорушених прав її членів у сфері

містобудівної діяльності забудовником ТОВ «Терра Капітал», зокрема порушення містобудівних умов та обмеження забудови земельної ділянки. Порушення ст. 19 Конституції України, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» діями Департаменту містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) щодо надання ТОВ «Терра Капітал» містобудівних умов та обмеження забудови земельної ділянки між вул. Микільсько-Слобідською та просп. Броварським у Дніпровському районі м. Києва від 6 березня 2014 р. мало бути доведено зі сторони ГС «Асоціація органів самоорганізації населення м. Києва», зокрема в тому, яким чином Департамент цими діями порушив саме її права та інтереси, що призвело до негативних наслідків для неї. Тобто має існувати причинно-наслідковий зв'язок між діями суб'єкта владних повноважень (Департаменту) та порушенням прав і законних інтересів громадської спілки (далі – ГС) в результаті цих дій, про що і має бути поданий адміністративний позов від неї до суду.

Не зважаючи на те, що (як встановлено рішеннями попередніх судів) фізичні особи є користувачами земельних ділянок між вул. Микільсько-Слобідською та просп. Броварським у Дніпровському районі м. Києва (а не ГС), що оточують будівництво на території між вул. Микільсько-Слобідською та просп. Броварським у Дніпровському районі м. Києва, і є членами ГС «Асоціація органів самоорганізації населення м. Києва», вказані дії Департаменту, на нашу думку, не можна вважати порушенням прав і законних інтересів ГС. Позов мали б подавати саме ці фізичні особи та доводити, яким чином та в який спосіб такі дії Департаменту порушують саме їх права і законні інтереси. Проте фізичні особи звернулися за захистом своїх (на їх думку) порушених прав і законних інтересів до ГС «Асоціація органів самоорганізації населення м. Києва», в результаті чого позов був поданий уже від ГС з метою захисту невизначеного кола цих фізичних осіб, що свідчить про захист не своїх прав і законних інтересів як юридичної

особи відповідно до ч. 1 ст. 6 КАСУ, а прав та законних інтересів фізичних осіб – членів ГС.

Крім того, ГС «Асоціація органів самоорганізації населення м. Києва», як вбачається із уже встановлених рішень адміністративних судів, не є користувачем (власником) земельної(их) ділянки(ок), яку(і) оточує будівництво на території між вул. Микільсько-Слобідською та просп. Броварським у Дніпровському районі м. Києва, не наділена чинним законодавством України, а також рішенням Київської міської ради повноваженнями щодо захисту порушених прав і законних інтересів територіальної громади.

Тому, на нашу думку, ГС «Асоціація органів самоорганізації населення м. Києва» не є належним позивачем у цій адміністративній справі, її права та законні інтереси діями Департаменту не порушені. Обраний ГС спосіб захисту своїх права не відповідає чинному законодавству України.

Додатковим аргументом є те, що ГС «Асоціація органів самоорганізації населення м. Києва» не є стороною в правовідносинах, у яких Департаментом містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) було надано ТОВ «Терра Капітал» містобудівні умови та обмеження. Крім того, містобудівні умови та обмеження є актом індивідуальної дії, що направлений на врегулювання правовідносин між Департаментом та ТОВ «Терра Капітал».

ГС вказує, що право на звернення до суду обґрунтовується тим, що оскаржуваним дозволом було порушено законне право позивачів на збереження історичних пам’яток та інших об’єктів, що становлять культурну цінність, гарантоване ст. 54 Конституції України. Позов було заявлено на захист громадських (суспільних) інтересів, оскільки земельна ділянка та об’єкт, щодо яких було надано дозвіл на виконання будівельних робіт, належать до об’єкта культурної спадщини і на них поширюється право Українського народу.

Проте земельні ділянки між вул. Микільсько-Слобідською та просп. Броварським у Дніпровському районі м. Києва, як встановлено попередніми рішеннями адміністративних судів, не належать до об'єктів культурної спадщини, історико-культурних заповідників, оскільки рішенням Київської міської ради від 26.07.2007 р. № 67/1901 цільове значення оспорюваних земельних ділянок було змінено та надано дозвіл на їх використання для будівництва, експлуатації й обслуговування багатофункціональних комплексів у складі комплексу готельно-офісного та торговельно-розважального призначення, житлово-офісного комплексу з апартаментами, яхт-клубу, дельфінарію та аквапарку. У 2007 р. власником оспорюваних земельних ділянок було ТОВ «Майк». Крім того, як встановлено попередніми рішеннями адміністративних судів, за ТОВ «Терра Капітал» належним чином, згідно із договором купівлі-продажу між ТОВ «Майк» та ТОВ «Терра Капітал», оформлено документи на право власності на ці земельні ділянки (державний акт на право власності на земельну ділянку від 10 серпня 2010 р.).

Варто також зазначити, що, відповідно до ст. 11 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III, підприємства усіх форм власності, заклади науки, освіти та культури, громадські організації, громадяни сприяють органам охорони культурної спадщини в роботі з охорони культурної спадщини, можуть встановлювати шефство над об'єктами культурної спадщини з метою забезпечення їх збереження, сприяють державі у здійсненні заходів з охорони об'єктів культурної спадщини і поширенні знань про них, беруть участь у популяризації культурної спадщини серед населення, сприяють її вивченню дітьми та молоддю, залучають громадян до її охорони.

У преамбулі Закону України «Про охорону культурної спадщини» зазначається, що об'єкти культурної спадщини, які знаходяться на території України, охороняються державою. Охорона об'єктів культурної спадщини є

одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

А відповідно до ст. 54 Конституції України, культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які перебувають за її межами.

Отже, збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, належить до обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування.

Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI не може змінювати чи підміняти спосіб захисту порушених прав фізичних осіб (як членів цих громадських об'єднань), чиї права та законні інтереси були порушені саме рішеннями суб'єктів владних повноважень, оскільки стороною цього публічно-правового спору можуть бути тільки фізичні особи (а не ГС) у випадку порушення (на їх думку) їх прав і законних інтересів діями Департаменту.

На нашу думку, також складно погодитись із обґрунтуванням попередніх адміністративних судів щодо правомірності звернення ГС в інтересах фізичних осіб – її членів до суду за захистом їх порушених прав та інтересів, посилаючись на рішення Європейського Суду з прав людини від 16 грудня 1997 р. та 11 травня 2011 р., якими було встановлено право громадських об'єднань звертатись до суду за захистом своїх прав. Оскільки цими рішеннями Європейського Суду з прав людини встановлюється право громадських об'єднань за захистом саме своїх прав, а не прав своїх членів.

Хотілося б сказати також про те, що в адміністративному праві необхідність виділення не тільки юридичних осіб, але й диференціація організацій на підприємства і установи з виділенням серед них органів державної влади, органів місцевого самоврядування зумовлена цілями

публічного управління, наприклад, необхідністю державної підтримки тільки певних типів організацій.

Наявність в адміністративно-правовому спорі в ролі одного із суб'єктів державного або самоврядного органу влади або його представника (певної посадової або службової особи), або іншого представника публічної адміністрації (наприклад, директора державного підприємства) видається обов'язковою умовою. Однак таке зауваження справедливе для судового порядку вирішення адміністративно-правових спорів.

Якщо ж вести мову про адміністративний порядок вирішення спору, то цей аспект потребує законодавчого або на перших порах хоча б підзаконного врегулювання. Йдеться, наприклад, про порядок вирішення спорів, що виникають між структурними підрозділами суб'єктів владних повноважень, які не є юридичними особами. Такі розбіжності на практиці мають місце при узгодженні проектів актів голів місцевих державних адміністрацій, голів місцевих рад. Тож постає питання, чи може такий спір між структурними підрозділами відповідного суб'єкта владних повноважень розглядатися як адміністративно-правовий спір і чи має юридичне значення порядок розгляду такого спору. Здавалося б, громадянину немає різниці, на якому етапі вчинені дії зрештою призвели до конфліктної ситуації між ним і державним органом. Однак це не так, і проблема є глибшою, ніж здається на перший погляд.

По-перше, слід пам'ятати, що подібні розбіжності можуть і не зачіпати інтереси громадянина, а торкатися інтересів ефективності управлінських рішень. З огляду на те, що ті структурні підрозділи суб'єктів владних повноважень, які не є юридичними особами, не можуть виступати в суді стороною, для вирішення спорів за їх участю можливий лише внутрішньоорганізаційний адміністративний порядок вирішення спору.

По-друге, можливість оскарження не кінцевого рішення суб'єкта владних повноважень, а лише проміжної управлінської дії, що вчиняється відповідним структурним підрозділом, який не є юридичною особою, у багатьох ситуаціях дає змогу більш ефективно захистити права, свободи й

інтереси приватної особи в майбутньому, ніж оскарження остаточного рішення суб'єкта владних повноважень зі статусом юридичної особи публічної влади.

Припустимо собі ситуацію, коли юридичний відділ місцевої державної адміністрації (в особі його начальника) не візує протягом тривалого часу проект наказу чи розпорядження про надання юридичній особі дозволу на розробку землеустрою для відведення земельної ділянки. Особа має підстави припускати, що зазначені дії вплинуть на строк винесення остаточного рішення.

Дуже важливим аспектом цієї проблеми є й те, що підставою оскарження адміністративних актів може бути порушення внутрішньоорганізаційного порядку їх узгодження, звичайно за умови, що відсутність необхідного узгодження вплинуло на змістову сторону адміністративного акту, наприклад, якщо не врахована думка профспілок з питань, що стосуються діяльності державних службовців.

Отже, обов'язковим учасником адміністративно-правового спору є наділений державно-владними повноваженнями орган державного управління, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також інші суб'єкти, наділені чинним законодавством державно-владними повноваженнями.

Крім того, важливо також звернути увагу на предмет адміністративно-правового спору, що є, мабуть, найважливішим питанням, що характеризує досліджуваний нами правовий феномен з матеріально-правової точки зору. Своєрідність адміністративно-правового спору пов'язана з широтою і різноплановістю управлінської діяльності. Предмет спору, безсумнівно, пов'язаний з юридично владними діями суб'єктів владних повноважень або інших осіб, наділених чинним законодавством України державно-владними повноваженнями.

Теза про те, що це спір про адміністративне право, мало що дає для розуміння предмета адміністративно-правового спору й потребує уточнення,

тим більше, що в процесі адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень конфлікти і спори про компетенцію можуть бути вирішені саме тільки адміністративними судами, бо тільки вони задовольняють всім умовам, необхідним для правильного вирішення цих справ.

Так, наприклад, в юридичній практиці при проведенні контрольних заходів Держземінспекції та Державної фінінспекції України між цими суб'єктами владних повноважень виник спір про компетенцію стосовно стягнення із суб'єкта господарювання несплачених ним коштів на відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва.

Державна фінансова інспекція України звернулася з відповідним позовом до адміністративного суду. Відповідно до п. 7 ст. 10 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII (на момент виникнення спірних правовідносин), висувати керівникам та іншим службовим особам підконтрольних установ, що ревізуються, вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання державної власності та фінансів, вилучати в судовому порядку до бюджету виявлені ревізіями приховані і занижені валютні та інші платежі, порушувати перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами та організаціями кошти і позики використовуються з порушенням чинного законодавства.

Відповідно до п. 10 ст. 10 цього ж Закону, звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів.

Відповідно до п. 10 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII в редакції Закону № 5463-VI від 16 жовтня 2012 р. звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного

фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII (на момент виникнення спірних правовідносин), головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна.

На нашу думку, словосполучення «збереження і використання активів» є іншим за значенням порівняно зі словосполученням «відшкодування втрат». Крім того, збереження і використання активів означає, що в певного органу державної влади ці активи перебувають у державній власності, а органи державної контрольно-ревізійної служби України контролюють лише їх збереження і правильне використання органами державної влади. Відшкодування ж втрат означає певні надходження до відповідних бюджетів від сплати суб'єктом господарювання відповідних коштів за передбачене чинним законодавством України вилучення у визначеному порядку сільськогосподарських угідь для цілей, не пов'язаних із веденням сільського господарства, після відведення таким суб'єктам господарювання земельних ділянок.

Відповідно до абз. 11 п. «а» ч. 1 ст. 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963-IV, до повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, належать: додержання встановленого законодавством порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

Відповідно до абз. 9 ч. 1 ст. 10 цього ж Закону, державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель мають право: звертатися до суду з позовом щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Тому до повноважень Державної контрольно-ревізійної служби України та її територіальних органів (на момент виникнення спірних правовідносин) не належить державний контроль за відшкодуванням втрат сільськогосподарського виробництва суб'єктами господарювання. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, до повноважень Коростенської районної державної адміністрації не належить також державний контроль за дотриманням порядку та відшкодуванням втрат сільськогосподарського виробництва.

Відповідно до п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» від 17 листопада 1997 р. № 1279 (на момент виникнення спірних правовідносин), відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, спричинених вилученням сільськогосподарських і лісових угідь для цілей, не пов'язаних із веденням сільського і лісового господарства, провадиться юридичними і фізичними особами у двомісячний термін після затвердження в установленому порядку проекту відведення їм земельних

ділянок, а у випадках поетапного освоєння відведених угідь для добування корисних копалин відкритим способом – у міру їх фактичного надання.

Контроль за дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва здійснюють Держземінспекція та її територіальні органи.

Відповідно до п. 19 Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 (на момент виникнення спірних правовідносин), якщо під час ревізії виявлено факти порушення законодавства, вжиття заходів щодо яких не належить до компетенції органу державного фінансового контролю (зокрема, з питань обігу готівки, валютних операцій, формування об'єкта та/або бази оподаткування, ціноутворення, дотримання антимонопольного законодавства та інших), посадові особи органу державного фінансового контролю невідкладно письмово повідомляють про це керівнику органу державного фінансового контролю чи його заступнику, які забезпечують інформування відповідних державних органів про такі факти.

Факт відустності відшкодування з боку ТОВ «Васьковицьке каміння» бюджетам втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва від зміни цільового призначення земельних ділянок порушує публічний інтерес держави. Проте територіальне управління Державної контрольно-ревізійної служби України в Житомирській області при виявленні такого факту відсутності відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва зі сторони ТОВ «Васьковицьке каміння», а також за порушення п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» та п. 7 розпорядження голови Житомирської обласної державної адміністрації «Про надання земельних ділянок в оренду, надання дозволу на розроблення проектів землеустрою та зміну цільового призначення земельних ділянок»

від 12 березня 2010 р. № 46 мало повідомити відповідні органи Держземінспекції, оскільки в органу контрольно-ревізійної служби у спірних правовідносинах були відсутні визначені чинним законодавством України повноваження на звернення до суду із позовом про стягнення із суб'єкта господарювання несплачених ним коштів на відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва у зв'язку із вилученням сільськогосподарських угідь як основного засобу виробництва в сільському господарстві.

Отже, стягнення із суб'єкта господарювання несплачених ним коштів на відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва перебувало поза межами компетенції органу державного фінансового контролю – державної контрольно-ревізійної служби України.

Варто зазначити, що не має значення, з чиєї ініціативи виникає адміністративно-правовий спір, однак існують деякі процесуальні особливості, пов'язані зі сплатою державного мита, якщо спір виникає з ініціативи суб'єкта владних повноважень і вирішується в судовому порядку.

Зв'язок між зазначеними ознаками простежується в тому, що залежно від конкретного об'єкта спору, вираженого в захисті від рішень, дій або бездіяльності наділеного державно-владними повноваженнями суб'єкта, виявляється не тільки адміністративна правосуб'єктність осіб, а й розкривається зв'язок між цими суб'єктами, виражений у взаємних публічних правах і обов'язках.

Загальний аналіз сутнісних елементів адміністративно-правового спору зумовлює необхідність порівняти цю категорію спорів з іншими правовими спорами, серед яких необхідно назвати цивільно-правові.

Сфера виникнення цивільно-правового спору – майнові й особисті немайнові відносини як пов'язані, так і не пов'язані з майновими.

Однак майнові відносини становлять предмет не тільки цивільно-правових, а й фінансових правовідносин, тому для розмежування цих категорій відносин важливе заначення має метод цивільно-правового

регулювання, який характеризується рівністю, автономією волі майнової самостійності учасників цивільних правовідносин. Однак і адміністративно-правові спори можуть виникати між рівноправними суб'єктами (наприклад, спори, що випливають з деяких категорій адміністративних договорів чи спори про встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень).

З точки зору предмета спору, цивільно-правові спори відрізняються від адміністративно-правових тим, що це спори про цивільне право, тобто про майнові й особисті немайнові права як пов'язані з майновими, так і не пов'язані (наприклад, спори про захист честі, гідності, ділової репутації). Разом з тим і адміністративно-правові спори можуть мати предметом спору дії чи бездіяльність суб'єктів владжних повноважень з приводу управління майном. Проте зараз судова практика Великої Палати Верховного Суду йде шляхом, що при розгляді певної категорій справ у судовому прядку слід дивитися на кінцеву мету вирішення спору. Якщо мова іде про захист цивільного права, незважаючи на виконання публічно-владних управлінських функцій відповідними суб'єктами владних повноважень шляхом прийняття рішень, здійснення дій чи бездіяльності, якщо вони направлені в кінцевому підсумку на реалізацію цивільного права, то захист відповідного порушеного права чи інтересу має відбуватися у порядку цивільного чи господарського судочинства. Якщо відбулося порушення права особи суб'єктом владних повноважень рішенням, дією чи бездіяльністю у зв'язку із реалізацією ним господарської компетенції, то захист такого порушеного права такої особи має здійснюватись в порядку господарського судочинства.

Розгляд адміністративно-правового спору відбувається при застосуванні норм не тільки публічного, а й приватного права. На тісне переплетіння майнових і адміністративних засобів регулювання в одних правовідносинах вказують, наприклад, правовідносини, пов'язані з

управлінням суб'єктами владних повноважень державною та/або комунальною власністю.

Одні автори вказують на комплексний характер таких правовідносин, не заперечуючи того, що реалізація компетенції суб'єкта владних повноважень як власника майна здійснюється в рамках різних відносин: адміністративних і цивільних [88, с. 63].

Інші автори говорять про паралельне існування різних за своєю природою відносин. Дійсно, якщо ми оскаржимо дії суб'єкта владних повноважень, пов'язані з розпорядженням, відповідно, державним або комунальним майном, то необхідно розрізняти дії суб'єкта владних повноважень приватноправового і публічного характеру. Наприклад, оскарження рішення про відмову виділення земельної ділянки в оренду із земель державного або комунального фонду – типовий цивільно-правовий спір, оскільки цей суб'єкт владних повноважень діє як власник землі, рівноправний учасник у цих відносинах з іншими особами.

Так, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 3 квітня 2019 р. у справі № 727/1002/17 зазначається, що позивач звернувся до адміністративного суду із позовом, у якому просив визнати протиправними дії міської ради щодо прийняття окремих пунктів рішення «Про розгляд звернень юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців щодо надання земельних ділянок в оренду, поновлення договорів оренди землі, визнання такими, що втратили чинність, та внесення змін до окремих пунктів рішень з цих питань» та скасувати зазначені пункти. На думку міської ради, цю справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, оскільки оскаржувані пункти рішення міськради стосуються процесу укладання договорів оренди земельних ділянок та їх умов. Ухвалюючи рішення за результатами розгляду касаційної скарги, Велика Палата Верховного Суду виходила з того, що позивач оскаржував окремі пункти ненормативного акта органу місцевого самоврядування про відмову в поновленні договору оренди земельної ділянки, яка є комунальною власністю, а міськрада під час

здійснення повноважень власника землі є рівноправним суб'єктом земельних відносин. Отже, виник спір про цивільне право, і подальше оспорювання права оренди на спірні земельні ділянки не має вирішуватися за правилами адміністративного судочинства, адже адміністративний суд позбавлений правових (законодавчих) можливостей установлювати (визнавати) належність права оренди на земельні ділянки.

Спір про умови договору оренди земельної ділянки – це також цивільно-правовий спір, хоча однією зі сторін виступає відповідний суб'єкт владних повноважень. Проте він реалізує свою господарську компетенцію в частині укладення договору оренди земельної ділянки.

1.3. Захист суб'єктивних прав, свобод та інтересів при вирішенні адміністративно-правових спорів

Розглядаючи спір з точки зору його характеристики як комплексного правовідношення, ми повинні відокремити поняття об'єкта адміністративно-правового регулювання від поняття об'єкта адміністративно правового спору.

З погляду динаміки розвитку спору, він може виникнути тільки як результат тих дій, які вже вчинені особою і правомірність яких інша особа захищає. Саме ж цю дію навряд чи можна оцінити як об'єкт, оскільки дія сама по собі є способом пізнання об'єктивної дійсності. Тобто дія особи є юридичним фактом, який може спричинити спірні правовідносини, але навряд чи цю дію (бездіяльність) можна назвати об'єктом.

Ю. М. Старілов саме поведінку людей визначає об'єктом будь-яких адміністративно-правових відносин, адже якщо замислитись про те, яким способом особа пізнає об'єктивну дійсність, то насправді дії є одним із способів пізнання [138, с. 14].

Сам по собі адміністративно-правовий спір є дією, але ця дія спрямована на захист того, як особа суб'єктивно сприймає свої права та інтереси. Будь-який юрисдикційний орган, вирішуючи спір, не досліджує поведінку людей як таку, а з'ясовує те, наскільки це поведінка у вигляді дії, бездіяльності відповідає нормам права.

Є.Б. Лупарєв правильно зазначає, що що об'єктом адміністративно-правового спору виступають інтереси осіб, виражені в їх суб'єктивному праві [78, с. 150].

Але дії суб'єктів у зв'язку з об'єктом мають співвідноситися як взаємодія – дії одного суб'єкта спору протиставляються діям іншого.

Що стосується співвідношення предмета і об'єкта, то їх протиставлення полягає в тому, що до предмета належать лише головні, найбільш суттєві характеристики й ознаки об'єкта.

У теорії адміністративного права немає чіткої єдності з приводу того, що вважати об'єктом. Більше того, розрізняють поняття об'єктів правовідносин, об'єктів правового регулювання, об'єктів публічного права.

Таким чином, об'єктом адміністративно-правових спорів може бути явище, що збігається з об'єктами не правовідносин взагалі, а будь-яких окремих їх елементів. Об'єктом виступає захист саме порушених прав, свобод і законних інтересів осіб у зв'язку з реалізацією суб'єктами владних повноважень публічно-владних управлінських функцій, незалежно від того, який суб'єкт владних повноважень ці функції виконує.

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.

З цього приводу можна навести такий приклад. Народний депутат України І. В. Мусійчук свого часу звернувся до Верховного Суду України за захистом порушених, на його думку, своїх прав, свобод та інтересів при

оскарженні Постанови Верховної Ради України про надання згоди та притягнення до кримінальної відповідальності, затримання та арешт народного депутата, а також щодо правильності застосування Вищим адміністративним судом України норми Регламенту Верховної Ради України.

Постанова Вищого адміністративного Суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 р. № 8 встановила, що, вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди мають враховувати, що Кодекс адміністративного судочинства України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

1) понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ;

2) визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у ч. 1 ст. 17 КАСУ;

3) встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАСУ);

4) встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАСУ).

Суди мають враховувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути також встановлена законом.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій або у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. П. 1 ч. 2 ст. 17 КАСУ передбачає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його

рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

На нашу думку, вищеокреслена справа належить до юрисдикції адміністративних судів. По-перше, предметом спору є правомірність дій та індивідуального акта Верховної Ради України, які, як вважає позивач, порушили його права. Заявником необґрунтовано вилучені з контексту положення Постанови Верховного Суду України від 8 вересня 2015 р. (справа 21-2182а15): КАСУ регламентує порядок розгляду не всіх публічно-правових спорів, а лише тих, які виникають у результаті здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських функцій і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших судів. Верховний Суд України також не звернув увагу на те, що в цьому рішенні акцентується увага на тому, що вичерпний перелік публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначено в частині третій статті 17 КАСУ, а саме справи: що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень; щодо відносин, які, відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян, віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Ми погоджуємося з оскаржуваним рішенням Вищого адміністративного суду, у якому судді дійшли висновку, що інші процесуальні закони не передбачають можливості оскарження дій Верховної Ради України, у тому числі Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПКУ). По-перше, ст. 24 КПК закріплює право на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності лише суду, слідчого судді, прокурора та слідчого. До того ж гл. 37 «Кримінальне провадження щодо окремої категорії осіб» КПКУ не закріплює таку правомочність підозрюваного та не регламентує порядок розгляду загальним судом подібного клопотання/позову.

По-друге, ч. 4 ст. 18 КАСУ передбачено, що Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи про дострокове припинення повноважень народного депутата (у разі невиконання ним вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності), а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради. Законом прямо не віднесено оскарження постанов про зняття недоторканності з депутата до компетенції адміністративного суду, але принцип верховенства права (ч. 4 ст. 8 КАСУ) забороняє відмовляти в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Ґрунтуючись на цьому принципі, дії Вищого адміністративного суду слід визнати правомірними. Ми вважаємо, що в цьому випадку доцільно використати аналогію закону (відповідно до принципу законності, закріпленого ч. 7 ст. 9 КАСУ), що надасть змогу розглядати цю категорію справ саме в порядку адміністративного судочинства.

Позовна вимога визнати протиправними дії Верховної Ради України 17 вересня 2015 р., якими включено до порядку денного пленарного засідання третьої сесії VIII скликання та розгляд питання про надання згоди на притягнення його як народного депутата до кримінальної відповідальності, затримання та арешт вимагає від суду оцінити законність порядку прийняття Верховною Радою України постанови – порядок, який належить до внутрішньо управлінської (внутрішньо-організаційної) діяльності парламенту. У правовій доктрині немає єдиної точки зору щодо класифікації функцій Верховної Ради України, тому недоречно позбавляти позивача права на оскарження цього рішення в адміністративному суді через позицію, що парламент прийняв його не на виконання управлінської функції. Ми вбачаємо порушення ст. 55 Конституції України (гарантованого права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади) у неможливості віднести цю категорію справ до жодної юрисдикції й

обмеженні її перегляду виключно адміністративним порядком, який передбачено Регламентом Верховної Ради України.

Заявник також посилався на порушення Вищим адміністративним судом України (далі – ВАСУ) своїх повноважень при прийняті постанови, яка виходила за межі позовних вимог позивача у справі. Так позивач обмежив свої вимоги визнанням протиправності дій Верховної Ради та визнанням незаконною її постанови. Вищий адміністративний суд України же скасував Постанову від 23 лютого 2014 р., у чому позивач вбачав збільшення колегією суддів обсягу наданих їм повноважень.

Справу було розглянуто 17 листопада 2015 р. Ч. 5 ст. 171-1 КАСУ, на яку посилається заявник, доповнено новим абзацом згідно із Законом «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. № 1188-VII. Так, Вищий адміністративний суд України за наслідками розгляду справи може: 1) визнати акт Верховної Ради України незаконним повністю або в окремій його частині; 2) визнати дії чи бездіяльність Верховної Ради України протиправними, зобов'язати Верховну Раду України вчинити певні дії; 3) застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, визначені ст. 162 цього Кодексу.

Згідно з ч. 1 та ч. 2 ст. 162 КАСУ, при вирішенні справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про:

1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності та про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;

4) стягнення з відповідача коштів;

5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України;

8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Крім того, на відміну від цивільного судочинства, статті КАСУ допускають випадки, коли суд зобов'язаний вийти за межі вимог адміністративного позову. Принцип диспозитивності закріплений у ч. 2 ст. 11 КАСУ передбачає, що суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Постанова «Про судове рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 р. № 7 встановила, що зі змісту ст. 162 КАСУ випливає, що в разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд повинен зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із встановлених законом способів захисту порушеного права позивача: про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень.

При цьому суди повинні мати на увазі, що одночасне застосування обох способів захисту порушеного права – визнання спірного акта нечинним та скасування такого акта – є помилковим.

Скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття такого акта.

Визнання ж акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта. Суд визначає, що рішення суб'єкта владних повноважень є нечинним, тобто втрачає чинність з певного моменту лише на майбутнє, якщо на підставі цього рішення виникли правовідносини, які доцільно зберегти.

При цьому суди повинні виходити з того, що вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним.

Отже, визнати неконституційними такі акти суд не може. Водночас, з огляду на положення п. 1 ч. 2 ст. 162 КАСУ, у разі визнання акта незаконним суд повинен скасувати його, якщо він є актом індивідуальної дії, або визнати нечинним, якщо він є нормативно-правовим актом, про що зазначити у резолютивній частині постанови.

Хоча КАСУ не надає визначення індивідуального акта, його ознаки визначені в Інформаційному листі Вищого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10. Такі 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 публічного управління; чітка визначеність адресата – конкретної особи або

осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами. Постанова Верховної Ради відповідає ознакам індивідуального правового акта.

Проблема полягає в тому, що в правовій доктрині та законодавстві України встановлені різноманітні механізми, які спрямовані на позбавлення незаконних актів юридичної сили: «визнання незаконним», «визнання протиправним», «скасування», «визнання нечинним», «встановлення недійсності». Вжитий у законодавстві (у тому числі, й у рішенні Вищого адміністративного суду України по справі П/800/362/15) термін «визнання незаконним» (таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили) сам по собі не дає відповіді на запитання про правові наслідки такого визнання. Зважаючи на наявність окремого спеціального роз'яснення, наданого з цього приводу для постанов адміністративних судів Верховним Судом, вважаємо, що в адміністративних справах слід керуватись саме ним. Тож, вийшовши за межу позовних вимог, суд у цьому випадку не порушив вимог ст. 171-1, а діяв у межах наданих йому КАСУ та постановою «Про судове рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 р. № 7.

Ми також дослідили рішення Вищого адміністративного суду України, зазначені у заяві, які, на думку заявника, підтверджують неоднакове застосування цієї норми права, у справах: № 800/106/15, № П-312/10, № П-112/10, № П-93/10, № П/9991/114/11, № П-95/10, № П/9991/115/11, № П-101/10. Лише останнє рішення прийнято після внесення останніх змін у редакцію ст. 171-1 КАСУ. У наведених рішеннях постанови Вищої ради юстиції, Верховної Ради України про обрання/звільнення з посад судді дійсно намагались визнати незаконними та скасувати самі позивачі в позовних вимогах. У деяких з них судом було відмовлено повністю або частково, однак у жодному не надано роз'яснень щодо причин незастосування можливості скасувати постанови державного органу. Саме тому вони демонструють судову практику, яка склалась, однак не свідчать про неоднакове застосування ст. 171-1 в редакції, яка існує на сьогодні, її

порушення чи порушення умов, встановлених постановою Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7.

Розглянемо також правильність застосування норм Регламенту. Однією з підстав задоволення позовних вимог І. В. Мосійчука Вищим адміністративним судом у справі П/800/362/15 стало застосування процедури ad hoc до питання про зняття депутатської недоторканності. Згідно зі ст. 50 Законому України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, у разі необхідності Верховною Радою з додержанням обмежень, передбачених частинами другою та третьою цієї статті, може бути прийняте рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом. Таке рішення приймається без обговорення шляхом голосування, яке проводиться після внесення відповідної пропозиції, і заноситься до протоколу пленарного засідання Верховної Ради. Прийняття рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом, не допускається, якщо така процедура, одноразове відхилення (ad hoc) від якої пропонується, зумовлена вимогами Конституції України або закону. Разом з тим відзначимо, що ця стаття не містить вичерпного переліку відповідних випадків. Вони вказані в ч. 3 цієї статті лише щодо окремих питань законодавчої процедури.

Конституція України наділяє народних депутатів України депутатським імунітетом. Згідно з ч. 2 ст. 80 Конституції, народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Народному депутату гарантується депутатська недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень також відповідно до Закону «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII.

Пункт п’ятий Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2003 р. № 12-рп/2003 роз’яснив, що депутатська недоторканність є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для безперешкодного й

ефективного здійснення ним депутатської діяльності (депутатських повноважень). Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета – не тільки убезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному функціонуванню парламенту.

Тоді в проханні депутатів розтлумачити «порядок отримання згоди Верховної Ради України на арешт народного депутата; хто із посадових осіб та в якому порядку має право звернутись до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на арешт народного депутата; з якого моменту у відповідної посадової особи виникає право на звернення з таким поданням до Верховної Ради України» Конституційним Судом було відмовлено через відсутність предмета тлумачення. Так, ч. 3 ст. 27 Закону № 2790-XII передбачено, що особливості порядку притягнення народного депутата до відповідальності визначає Конституція України, цей Закон та закон про регламент Верховної Ради України. Встановлення таких особливостей є компетенцією Верховної Ради України, а не Конституційного Суду України.

Порядок розгляду питання надання дозволу Верховною Радою України на притягнення до кримінальної відповідальності не регламентовано жодним іншим законодавчим актом, окрім того ж Регламенту Верховної Ради. За системним тлумаченням ст. 50, 30, 218-221 (Глави 35) Регламенту ми не можемо зробити однозначний висновок про неможливість застосування скороченої процедури розгляду питання про позбавлення депутата імунітету. Це важливо, зокрема, в аспекті того, що повна процедура розгляду може стати перешкодою для здійснення правосуддя по кримінальній справі (Рішення Європейського Суду з прав людини «Карт проти Туреччини» № 8917/05).

Недоречним, на нашу думку, є посилання Вищого адміністративного суду України у своєму рішенні на справу «Олександр Волков проти України», яка стосувалась необхідності обмеження політизації процедур призначення/звільнення суддів та необхідності забезпечення незалежності

судової гілки влади (відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії щодо необхідності впорядкувати та уточнити процедури і критерії, пов'язані з призначенням і звільненням суддів, а також застосуванням дисциплінарних заходів).

Водночас вважаємо за потрібне звернутись до європейської практики вирішення цього питання щодо представників народу – депутатів. Так, відповідно до Доповіді Венеціанської Комісії «Report on the regime of parliamentary immunity» CPL-INF(96)7, парламентська практика зазвичай передбачає ретельне й ґрунтовне вивчення будь-якого подання про зняття парламентського імунітету щодо його серйозності, щирості та справедливості, а також своєчасності (особливо коли парламентська каденція добігає кінця) та відповідності регламенту, яке проводить профільний комітет або тимчасова комісія парламенту. Згідно з п. 191 «Report on the scope and lifting of parliamentary immunities adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session» (Venice, 21-22 March 2014) CDL-AD(2014)011, такі процедури мають бути чітко регламентовані та мають відповідати загальним принципам процесуального права, у тому числі прав обох сторін на те, щоб бути почутим. Зважаючи на це, для того, щоб попередити звернення позивача до Європейського суду для захисту свого права, вважаємо за доцільне, щоб це рішення розглядалось у порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України саме за повною процедурою.

Доречним також є посилання Вищого адміністративного суду України на загальні положення ч. 3 ст. 2 КАСУ, які визначають критерії оцінювання судами рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені 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.

Встановлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв може бути підставою для задоволення адміністративного позову, за умови, що встановлено порушення прав, свобод та інтересів позивача. Враховуючи відсутність факту дослідження подання Генерального прокурора України Комітетом Верховної Ради України з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради України та народними депутатами (повністю щодо всіх семи епізодів правопорушень), а також те, що пояснення депутата І. В. Мосійчука не заслуховувались, ми вбачаємо у такій процедурі прийняття рішення потенційну можливість порушення загальних принципів адміністративної процедури, наведених вище. У першу чергу, це стосується принципу обґрунтованості й урахування права особи на участь у процесі прийняття рішення.

Повертаючись до предмета нашого дослідження, слід звернути увагу, що в сучасній теорії адміністративного права про такі права у публічно-правових відносинах говорять як про суб'єктивні публічні права. Проте не будь-яке публічне право виступає об'єктом адміністративно-правового спору й адміністративно-правового відношення взагалі. Тому вважаємо за можливе звернутися до аналізу суб'єктивних публічних прав, виділивши ті з них, захист яких може бути об'єктом адміністративно-правового спору.

Проблема виділення й аналізу суб'єктивних публічних прав осіб як елемента об'єкта адміністративно-правових спорів зумовлена не тільки характером адміністративного права, що охороняє суспільні відносини, а й

тим, що протягом десятків років між державою і суспільством склалися відносини, у яких державні інтереси ставилися на перше місце.

Безумовний пріоритет публічного над приватним інтересом насаджувався в суспільній свідомості, що не могло не позначитися на правовій політиці в державі. Такий дисбаланс міцно укорінився як умова професійної деформації більшості працівників юрисдикційних органів. Відсутність у більшості випадків диспозитивності у сторін адміністративних правовідносин аж ніяк не означає, що держава та особа мають бути поставлені в умови рівного правового режиму, оскільки це не реально.

Держава як виразник публічних інтересів у будь-якому випадку виражає, хочемо ми того чи ні, публічні інтереси, які не завжди збігаються з інтересами окремої особи [163, с. 73]. Однак демократичний політичний режим, який на сьогодні певною мірою ідеалом, до якого прагнуть більшість цивілізованих держав, передбачає врахування волі не тільки демократичної більшості, але й меншості. Більше того, має сенс врахування специфічних інтересів й окремої особистості, якщо, звичайно, вони не суперечать загальним і морально-етичним дозволам суспільства.

Звичайно, дозвіл як один із методів адміністративного права протягом багатьох років вважався підпорядкованим відносно розпоряджень і заборон. Для адміністративно-правового регулювання окремих інститутів (наприклад, оперативно-розшукова діяльність) адміністративного права характерний дозвільний метод (дозволено тільки те, що записано в законі).

Різноманітність об’єктів управлінської діяльності передбачає поєднання однаковою мірою всіх трьох способів правового регулювання: дозволу, приписів і заборони. Сьогодні при значній мінливості адміністративного законодавства досить важко говорити про переважання будь-якого з указаних способів. Але там, де є дозволи, обов’язково мають бути заборони, що визначають їх межі. Отже, конструкція на зразок «дозволено все, що прямо не заборонено законом», застосовна навіть там, де має місце припис.

Реалізація приписів передбачає певний рівень адміністративного розсуду, що дозволяє, як і у випадку з дозволом враховувати інтереси як ефективності публічного управління, так і інтереси особи, на яку спрямовано управлінський вплив.

Ю. М. Старілов справедливо розглядає адміністративний розсуд як варіант рішення. Одним із елементів адміністративного розсуду називають правильно зрозумілий публічний інтерес і співвідношення з ним можливих дій і рішень у рамках власних повноважень. Неможливо уявити собі, щоб кожен носій дискреційної адміністративної влади розумів публічний інтерес в унісон з його розумінням іншими суб'єктами адміністративних правовідносин, тому викликає сумнів твердження, що загальнодозволений принцип не підходить для регулювання діяльності у сфері публічного управління [135, с. 88]. Дійсно, якщо поставити цей принцип в основу діяльності юрисдикційного органу або його представника, то незабаром ми зіткнемося із значним обсягом незаконних та необґрунтованих адміністративних актів, що зумовлено як невисоким загальним рівнем юридичної грамотності суб'єктів правозастосування, так і умисним переростанням легального розуміння публічних прав, що карається в порядку кримінального судочинства.

Дискреційні повноваження полагають у тому, що відповідний субєкт владних повноважень володіє за чинним законодавтсвом України різними варіантами приймати владні рішення на власний розсуд. І обсяг дискреційних повноважень зменшується зверху донизу. Самі ж дискреційні повноваження є елементом компетенції.

Окремо слід наголосити, шо правом дискреції суб'єкти владнитх повноважень (їх посадові особи) наділяються чинним законодавством України, оскільки саме закон уповноважує їх на нормотворчу й правозастосовчу діяльність та закріплює ту чи іншу форму виконавчо-розпорядчої діяльності.

У теорії адміністративного права ця форма передбачає: встановлення фактичних обставин справи, вибір, відшукання відповідної норми права; з'ясування її змісту; прийняття у справі рішення, індивідуального акта; виконання цього акта [72, с. 288]. Таким чином, дискреційні повноваження є частиною компетенції суб'єкта владних повноважень і надаються йому для того, щоб у правильний і доцільний спосіб вирішувати певні справи, визначених цією компетенцією.

Наступною ознакою можна вважати те, що дискреційне право суб'єкта владних повноважень зумовлене певною свободою (тобто вільним, або адміністративним розсудом) в оцінюванні та діях, у виборі одного з варіантів рішень та правових наслідків.

Останнім часом спостерігається практика адміністративних судів України, які своїми рішеннями відмовляють в задоволенні позовів про зобов'язання суб'єктів владних повноважень здійснити певні дії. Зокрема, це стосується і позовних вимог про зобов'язання державних реєстраторів Державної реєстраційної служби Міністерства юстиції України зареєструвати відповідне нерухоме майно. У задоволенні таких вимог суди відмовлять, навіть після того, як рішення державного реєстратора про відмову в державній реєстрації визнається незаконним і скасовується.

Мотивуючи рішення, адміністративні суди посилаються на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятої Комітетом Міністрів 11 березня 1980 р. на 316-й нараді, відповідно до якої, під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

Аналізуючи, зокрема, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV, адміністративні суди доходять висновку, що державна реєстрація є

дискреційним повноваженням державного реєстратора, оскільки її вчиненню передують етапи перевірки поданих документів та отримання відповідей на запити від інших повноважних органів.

Повноваження суду при вирішенні адміністративної справи визначені ст. 162 КАСУ, відповідно до якої, у разі задоволення адміністративного позову суд може ухвалити постанову про зобов'язання відповідача вчинити певні дії. Однак суди вважають, що вони можуть зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити такі дії лише у випадку, коли закон встановлює повноваження в імперативній формі, тобто коли його діяльність чітко визначена законом. У випадку, коли ж суб'єкт наділений дискреційними повноваженнями, то суд може лише вказати на виявлені порушення, допущені при прийнятті оскаржуваного рішення (дій), з урахуванням встановлених судом обставин.

У зв'язку з цим адміністративні суди зобов'язують державних реєстраторів прав на нерухоме майно повторно розглянути заяву щодо реєстрації (наприклад, ухвала Вищого адміністративного суду України від 2 жовтня 2014 р. № К/800/21085/14, ухвала Вищого адміністративного суду України від 24 грудня 2014 р. № К/9991/71530/12) або ж просто відмовляють у позові, у частині зобов'язання державного реєстратора вчинити певні дії, тим самим фактично відмовляючи позивачеві у відновленні порушеного права, факт порушення якого судом підтверджується.

Ст. 2 КАСУ закріплені основоположні принципи здійснення правосуддя, такі як верховенство права.

Ст. 6 КАСУ розкриває зміст, джерела й основні напрями застосування принципу верховенства права, а саме:

1. Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

2. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

3. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

4. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Також ст. 242 КАСУ закріплені вимоги щодо законності й обґрунтованості судового рішення, зокрема: законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права; обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи.

Виходячи з вищезазначених норм процесуального права, джерелами права є: Конституція України; закони України; міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України; рішення Європейського Суду з прав людини; інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Отже, лише відповідно до цих джерел права адміністративні суди зобов'язані ухвалювати рішення.

Що стосується державного реєстратора, то він зобов'язаний прийняти фактично єдине рішення – зареєструвати нерухоме майно за відсутності підстав у відмові. Якщо ж у державній реєстрації було відмовлено безпідставно і це рішення визнається судом неправомірним, то про який власний розсуд державного реєстратора в подальшому може йти мова.

Відмовляючи в позові про зобов'язання державного реєстратора вчинити певні дії, суди посилаються на те, що вищезгадані процесуальні повноваження не дозволяють їм задовольнити такі позовні вимоги, оскільки

обов'язок державного реєстратора виписаний не достатньо імперативно. Якщо відмова в реєстрації неправомірна, то єдиним рішенням, яке залишається вчинити державному реєстратору, є реєстрація нерухомого майна. Отже, зобов'язання суб'єкта владних повноважень до вчинення цих дій – це єдино можливий спосіб відновлення порушеного права. Власне для цього і звертаються позивачі до адміністративного суду. Якщо позиватися тільки для того, щоб зафіксувати протиправність рішення, яке є очевидним для самого позивача, то втрачається будь-який сенс таких позовів.

В адміністративних судів є достатні повноваження розглянути і задовольнити позовні вимоги про зобов'язання державного реєстратора і відповідної державної реєстраційної служби зареєструвати нерухоме майно.

Ст. 245 КАСУ надає адміністративному суду досить чіткі повноваження: визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій.

Відповідно до ч. 2 ст. 77 КАСУ, 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.

Отже, у процесі розгляду відповідного позову державний реєстратор і державна реєстраційна служба зобов'язані надати докази правомірності свого рішення. Оцінюючи ці докази, суд зобов'язаний перевірити, чи було вжито суб'єктом владних повноважень всіх необхідних дій на виконання своїх повноважень щодо перевірки і юридичної оцінки наданих заявником документів, витребування у заявника додаткових документів чи отримання інформації від інших осіб. Якщо в процесі розгляду буде встановлено, що суб'єкт владних повноважень не вчинив достатніх дій, суд може оцінити наявні документи і додатково витребувані від позивача чи третіх осіб докази та, переконавшись у тому, що право власності позивача підтверджується і підлягає державній реєстрації, зобов'язати державного реєстратора й державну реєстраційну службу здійснити державну реєстрацію.

У такому випадку, відповідно до КАСУ, рішення суду можна вважати обґрунтованим, тобто ухваленим на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV, суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Суду як джерело права. Аналогічне положення міститься в ст. 8 КАСУ.

Проте практика також однозначно свідчить про те, що рішення, прийняті в рамках дискреційних повноважень, але з порушенням принципів ефективного захисту прав і свобод громадян, були визнані Європейським судом з прав людини порушенням європейської Конвенції з прав людини і основних свобод, зокрема, в рішенні ЄСПЛ у справі Волохи проти України від 2 листопада 2006 року зазначено, що Суд доходить висновку, що це втручання не може розглядатися як таке, що було здійснене «згідно із законом», оскільки законодавство України не визначає з достатньою чіткістю межі та умови здійснення органами влади своїх дискреційних повноважень у сфері, про яку йдеться, та не передбачає достатніх гарантій захисту від свавілля при застосуванні таких заходів спостереження. Таким чином, у цій справі відбулось порушення статті 8 Конвенції у зв'язку з арештом кореспонденції заявників.

Величезний обсяг конкретних напрямів управлінської діяльності знову повертає нас до питання про чітке законодавче врегулювання адміністративних процедур, чого наразі немає. У Верховній Раді України існує тільки зареєстрований законопроект «Про адміністративну процедуру» № 9456, який розробляли протягом останніх 20 років. Цей Закон має врегулювати відносини органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, з фізичними та

юридичними особами щодо розгляду їх справ у дусі визнаної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права та свободи людини і громадянина.

Хоча цей законопроект не позбавлений недоліків. Так, зокрема, словосполучення «владні управлінські функції» треба замінити словами «публічно-владні управлінські функції», що відповідатиме КАСУ. У ст. 1 слід дописати, що дія Закону не поширюється також на провадження в конституційному та адміністративному судочинстві, оскільки ці провадження врегульовані відповідними законами України.

Адміністративний орган у тексті законопроекту слід замінити словами «суб'єкт владних повноважень», що відповідатиме чинному законодавству України та судовій практиці Верховного Суду, оскільки не зрозумілим є поняття, що таке адміністративний орган. Приведення понятійного апарату в проекті Закону буде слугувати уніфікації понять цього законопроекту із чинним законодавством.

У законопроекті спостерігається певна плутанина в понятійному апараті стосовно «адміністративні провадження», «адміністративна процедура». Оскільки адміністративне провадження, на нашу думку, складається з адміністративних процедур, які, у свою чергу, є певними діями, які вчиняються службовими та посадовими особами суб'єктами владних повноважень, спрямованих на вирішення певної адміністративної справи та розгляд і прийняття адміністративного акту.

У ст. 3 законопроекту зазначається, що для окремих видів справ законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження. Надання адміністративних послуг, державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності здійснюються з урахуванням Законів України «Про адміністративні послуги», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Проте, на нашу думку, є невирішеним питання в законопроекті адміністративних

проваджень, які регламентуються Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. № 755-IV, Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. № 222-VIII, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV.

Зі ст. 4 та ст. 5 слід виключити принцип верховенства права, оскільки він застосовується в адміністративному судочинстві. А відповідно до ст. 6 КАСУ, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Тобто суд зобов'язаний застосовувати принцип верховенства права при вирішенні публічно-правового спору. Відповідно до чинного законодавства, суб'єкти владних повноважень не зобовязані застосовувати принцип верховенства права в своїй адміністративній діяльності, оскільки, відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та їх посадові особи повинні діяти у межах та у спосіб, встановлені законом. Тобто принцип верховенства права застосовується тільки в разі порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод та інтересів людини в результаті виконання публічно-владних управлінських функцій шляхом прийняття рішень, здійснення дій чи бездіяльності.

У ст. 6 законопроекту «Висновки у постановах ВС мають братися до уваги» слід замінити на слова «Висновки ВС є обов'язковими до застосування при прийнятті рішень суб'єктами владних повноважень», що відповідатиме приписам КАСУ.

У ст. 23 законопроекту регламентуються функції посадової особи адміністративного органу. На нашу ж думку, у законопроекті слід виписати

визначення посадової особи суб'єкта владних повноважень. Так, посадова особа суб'єкта владних повноважень – це особа, яка виконує на постійній основі професійні функції разом із організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими обов'язками щодо керівництва суб'єкта владних повноважень, його підрозділами, іншими працівниками, певною ділянкою роботи, управління, розпорядження майном чи здійснення контролю за його використанням та повноваження якої підтверджуються відповідними нормативно-правовими актами України, посадовими інструкціями або іншими актами суб'єкта владних повноважень (накази, структура закладу, положення, інструкції тощо).

Службова особа суб'єкта владних повноважень – це особа, яка постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснює функції представника влади чи місцевого самоврядування, а також обіймає постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконує такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом публічного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом [181, с. 66].

У ч. 3 ст. 23 законопроекту положення «в адміністративному органі адміністративне провадження проводиться та відповідний адміністративний акт приймається посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону керівником органу на підставі внутрішніх розпорядчих актів адміністративного органу» слід вилучити, оскільки це суперечить принципу законності, встановленому у ст. 19 Конституції України, відповідно до якої, органи державної влади та їх посадові особи повинні діяти у межах та у спосіб, встановлені законом.

У ст. 24 доцільно дописати таку підставу для відводу посадової особи, як потенційний та реальний конфлікт інтересів відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», а також порядок їх врегулювання.

У законопроекті слід правильно виписати, що розуміється під поняттям «компетенція». На нашу думку, це сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав та обовязків, а не функцій, повноважень і відповідальності.

Розділ 3 законопроекту доцільно вилучити, оскільки порівняно з КАСУ законопроект встановлює подібні до правил адміністративного судочинства положення про докази, заперечення, слухання, клопотання, проведення огляду місця та речей, допиту спеціалістів, експертів та свідків тощо, і за суттю цих правил та процесуальним статусом суб'єкт владних повноважень прирівнюється до адміністративних судів, що є неможливим, оскільки суб'єкт владних повноважень при вирішенні індивідуальних справ є зацікавленою в розгляді певного питання стороною в цій справі, тобто не є безстороннім на відміну від суду. Тому реалізація цих положень розділу на практиці може призвести до ускладнення вирішення адміністративних справ, затягування їх розгляду та збільшення бюрократичних процедур в адміністративному процесі.

Ч. 3 ст. 67 містить положення щодо впровадження окремих елементів медіації в частині досягнення згоди на будь-якій стадії адміністративного провадження за результатом розгляду скарги. Тут доцільно було б більш детально прописати механізм вирішення адміністративної справи за допомогою медіації за результатами розгляду скарги. Прописати процедуру медіації, права й обов'язки сторін справи та процедуру оформлення акта, яким завершується примирення сторін.

Багато положень розділів 5–8 цього законопроекту (наприклад, ст. 77 – чинність адміністративного акта, ст. 78 – порядок оприлюднення, ст. 79 – нікчемність акта, ст. 92 – перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами (тут треба виписувати більш детально критерії

такої нікчемності, а не прописувати, що акт призведе до вчинення злочину)) потребують допрацювання. І взагалі чинним законодавством не передбачено нікчемності адміністративного акта. Розділ 7 «Відкликання або визнання недійсним адміністративного акта» призведе до правового хаосу в системі законодавства, оскільки визнати не дійсним адміністративний акт на сьогодні можна лише в судовому порядку. А положення «суб'єкт владних повноважень, що видав відповідний акт, може його скасувати» є досить спірними або викладеним невдало, що потребує уваги та докладного обговорення й доопрацювання, оскільки проглядається відсутність розуміння дії нормативно-правового акта в часі, за колом осіб. Також потребують доопрацювання з точки зору теорії права практично всі положення цих розділів, оскільки складається враження, що приписи цих розділів сформульовані за правилами КАСУ.

Крім того, законопроект доцільно доповнити Розділом 9, який містив би загальні питання контролю за адміністративним провадженням, відповідальність учасників адміністративного провадження та осіб, які розглядають адміністративні справи, що вдало вписувалось би в поняття компетенції суб'єкта владних повноважень. До того ж, необхідно розробити законопроект, яким би вносилися зміни до КУаАП та ККУ в частині визначення відповідних заходів відповідальності за порушення приписів Закону України «Про адміністративну процедуру».

Звичайно, є сфери публічного управління, де ступінь нормативної врегульованості досить високий (наприклад, управління у сфері оборони, внутрішніх справ), але не скрізь справа йде таким чином. У будь-якому випадку, у рамках дозвільного методу є місце суб'єктивного розуміння публічних прав. Водночас дозвільний метод навряд чи може бути пріоритетно застосований до інших учасників адміністративних правовідносин, які також є носіями суб'єктивних публічних прав, особливо, якщо мова йде про управління в галузях економіки, де розуміння публічних прав базується на такому методі публічного управління, як державне

регулювання, що передбачає нормативно-правове встановлення, у рамках якого суб'єкт економічної діяльності відносно вільний і пов'язаний тільки умовами конкретного виробництва.

Таке переосмислення пріоритетів методів публічного управління, відповідно, зумовлює переосмислення співвідношення публічних і приватних інтересів.

Вимогам публічної влади громадянин протиставляє суб'єктивне публічне право. У зв'язку з цим слід більш глибоко торкнутися самого розуміння суб'єктивних публічних прав і обов'язків громадян у сфері публічного управління. Проблема ця випливає із загального питання про права і свободи людини і громадянина. Сучасні теорії прав і свобод людини, закладені в науці конституційного права, випливають в основному з ідеї природного права, яка виходить з того, що:

– по-перше, поряд з «писаним правом», що складається із сукупності правових норм, існує неписане, моральне право, яке випливає із самої сутності людини;

– по-друге, природне право не завжди відповідає законодавству;

– по-третє, права людини становлять значну частину природного права.

Сучасна характеристика теорії прав людини включає в себе такі складові [167, с. 75]:

1) відмова від класового підходу, права й свободи людини не ув'язуються з її соціальним статусом;

2) юридично визнана сама категорія «права людини»;

3) принцип колективності може і має бути визнаний позитивним фактором розвитку громадянського суспільства тільки в тому випадку, якщо він не ігнорує індивідуальних прав і свобод кожної людини;

4) відмова від принципу пріоритету державного інтересу над особистим;

5) права є невідчужуваними і належать особі від народження, а не надаються державою;

6) примат міжнародного права в галузі прав людини.

Залишаючи за юрисдикційними органами певну частку прав, юридичні доктрини Європи у формі суб'єктивних публічних прав захищають приватні інтереси від можливо спотвореного державного втручання. Однак таке співвідношення не є абсолютним. Не всі суб'єктивні публічні права служать економічним цілям, багато хто не підпорядкований принципам економічної ефективності. Такі права визначають моральні основи існування особистості (наприклад, право на об'єднання в релігійну організацію), можливість реалізації інтелектуального потенціалу (право на доступ до державної служби, право на освіту).

Крім того, суб'єктні публічні права захищають не тільки сферу особистих інтересів, а й сферу публічних інтересів (наприклад, захист інтересів держави від незаконних дій фізичних осіб). Така подвійність показує специфіку суб'єктивних публічних прав [43, с. 442].

Самі по собі публічні права – це міра можливої поведінки уповноваженого суб'єкта у сфері суспільних відносин. Водночас суб'єктивне право – це надана суб'єктам в нормативному порядку можливість діяти з метою задоволення тих чи інших інтересів. З точки зору розгляду питання про об'єкт адміністративно-правового спору дуже важливо мати на увазі, що суб'єктивне публічне право включає в себе не тільки можливість діяти самому носієві суб'єктивного права, а й вимагати від осіб, наділених державно-владними повноваженнями, певної поведінки, якщо така поведінка зумовлює існування суб'єктивного публічного права.

У зв'язку з цим можна зауважити, що, наприклад, Л. Л. Ніколаєва виділяє три можливості правосуб'єктного адміністративного права [93, с. 44]:

1) можливість мати суб'єктивне право, яка не залежить від активності правосуб'єктної особи (пасивне право);

2) можливість реалізації права на власні активні юридичні дії (активне право);

3) можливість захисту від посягань на правосуб'єктне право.

Остання можливість може бути розглянута як різновид активного права, хоча не завжди захист від посягань зумовлений активними юридичними діями особи, права якої порушено. Наприклад, прокурор, виявивши порушення суб'єктивного публічного права особи, може за наявності інформації про порушення прав і свобод, а також інших порушень закону, звернутися до суду для захисту порушеного права.

Так, зокрема, відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», 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 в порядку, встановлених законом. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно 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.

Наявність суб'єктивного публічного права виявляється в такій категорії, як правосуб'єктність. До того ж йдеться про публічну правосуб'єктність, яка охоплена декількома галузями публічного права в об'єктивному сенсі – конституційним, адміністративним, муніципальним, фінансовим, інформаційним, кримінальним, а також відповідними процесуальними нормами. При такому різноманітті галузей публічного права громадянин або держава (наприклад, у кримінальному праві) трансформують свою публічну правосуб'єктність у конкретне публічне право.

Отже, не можна ототожнювати захист публічних прав осіб тільки з адміністративно-правовими способами. Крім того, особа може захищати своє право не тільки шляхом звернення до відповідних юрисдикційних органів, а й шляхом таких активних дій, як самозахист права [55, с. 82]. Обсяг

публічних прав, що захищаються законом, має тенденцію до збільшення. У цьому виявляється прагнення до демократизації суспільства, у якому держава, наділяючи осіб адміністративною правосуб'єктністю, залучає їх до участі у вирішенні суспільних справ шляхом реалізації власних інтересів у галузі публічного управління. Деякі публічні права можуть бути реалізовані через здійснення місцевого самоврядування.

Таким чином, суб'єктивні публічні права спрямовані, з одного боку, на посилення соціальної ролі держави, а з іншого – обмежують публічну владу, забезпечуючи особисті інтереси громадян у публічній сфері, і це порушує питання про гарантії реалізації публічних прав.

Однією з таких гарантій виступає можливість заперечення дій органів публічної влади, у тому числі й органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування та інших органів і осіб, наділених публічно-владними управлінськими функціями.

Отже, логічно говорити стосовно об'єкта адміністративно-правового спору про суб'єктивні публічні права, пам'ятаючи про те, що можуть бути публічні права поза сферою публічного управління.

Разом з тим у сучасній адміністративно-правовій науці не достатньо точно і детально розроблено питання про публічні права юридичних осіб. По суті, якщо говорити про юридичних осіб, то в їх діяльності поєднуються публічні права, корпоративні права і майнові права приватного характеру (випливають з господарської або підприємницької діяльності юридичних осіб). Дуже часто суб'єктивні публічні права юридичних осіб узагальнено виражають через поняття компетенції. Компетенція – це передумова правоволодіння, що реалізується через суб'єктивні права. Однак компетенція і правоздатність не є однорідними явищами. Залежно від особливостей правовідносин, у які вступає юридична особа, виявляються різні сторони правосуб'єктності, а компетенція пов'язана з характеристикою лише тих юридичних осіб, які наділені владними повноваженнями.

Правосуб'єктність юридичної особи пов'язана з правовідносинами, а компетенція юридичних осіб, які є суб'єктами владних повноважень, може виявлятися і поза рамками правовідносин. Правосуб'єктність характеризує не тільки права й обов'язки юридичної особи, а й мету її діяльності. Компетенція доповнює цю характеристику правовим закріпленням владних функцій. Ці обставини дають змогу диференціювати як самі публічні права юридичних осіб, так і їх обсяг залежно від категорій осіб.

Чинна Конституція України взагалі не говорить про права юридичних осіб, які не є органами державної влади та місцевого самоврядування. Цивільний кодекс України говорить про публічні права юридичних осіб тільки з точки зору майнових або внутрішньоорганізаційних управлінських відносин, наприклад, закріплюючи в ч. 3 ст. 89 можливість оскарження до суду відмову у державній реєстрації юридичної особи, а також зволікання з її проведенням.

Єдиний акт, який визначав хоча б загалом не тільки приватні, а й публічні права юридичних осіб, відсутній. Можна лише говорити про те, що юридична особа залежно від свого типу може бути наділена різними публічними правами. Обсяг цих прав визначається метою діяльності юридичної особи.

Якщо мова йде про комерційні структури, то внаслідок того, що основною метою їх діяльності, згідно з Цивільним кодексом України, є отримання прибутку, публічні їх права зумовлені необхідністю захисту як процесу отримання прибутку, так і самого прибутку від необґрунтованих та незаконних рішень, дій чи бездіяльності осіб, наділених державно-владними повноваженнями. У зв'язку з цим О. М. Пасенюк зазначає, що об'єктом адміністративно-правового захисту виступають [98, с. 119]:

1) економічні права займатися підприємницькою діяльністю, захист їх від незаконних обмежень у процесі створення, реорганізації та ліквідації господарюючих суб'єктів; право на захист від свавільного втручання у господарську діяльність;

2) інтереси національної економіки (у тому числі захист інтелектуальної, промислової власності іноземними юридичними особами, пріоритет прав вітчизняних виробників перед іноземними в передбачених законодавством випадках, виконання зовнішньоекономічного законодавства);

3) інтереси перетворення відносин власності;

4) забезпечення державних потреб;

5) охорона прав споживачів.

Громадські організації можуть створюватися для досягнення соціальних, благодійних, культурних, освітніх, наукових і управлінських цілей, з метою охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури і спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян, захисту прав, законних інтересів громадян і організацій, вирішення спорів і конфліктів, надання юридичної допомоги, а також в інших цілях, спрямованих на досягнення суспільних благ [29, с. 52].

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування створюють державні та комунальні установи, закріплюють за ними майно на праві оперативного управління відповідно до Цивільного кодексу України і здійснюють їх повне або часткове фінансування. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції можуть надавати громадським організаціям економічну підтримку в різних формах, у тому числі: надання відповідно до законодавства пільг по сплаті податків, митних та інших зборів і платежів, створених у благодійних, освітніх, культурних та наукових цілях, з метою охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури і спорту, інших встановлених законодавством цілях, з урахуванням організаційно-правових форм такої особи; надання інших пільг.

Разом з поняттям суб'єктивних публічних прав і обов'язків як предметів адміністративно-правового спору не слід забувати і про такий важливий компонент об'єкта цих спорів, як законний інтерес.

У своєму рішенні від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 Конституційний Суд України визначив охоронюваний законом інтерес як прагнення до

користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

Основними ознаками охоронюваного законом інтересу Конституційний Суд України у рішенні від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 назвав такі: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальновизнаним принципам права; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним.

Варто зазначити, що інтерес є прагненням особи задовольняти свої потреби і бажання, що прямо не формалізовано в конкретному суб'єктивному праві, проте не суперечить праву як такому. Інтересом може бути також така соціальна потреба, як мотив, стимул, спонукання до дії. Інтерес може бути самостійним об'єктом правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами.

При поєднанні інтересу та суб'єктивного права останнє виступає правовим інструментарієм реалізації інтересу. Суб'єктивне право й пов'язаний з ним інтерес є дозволами до здійснення певний дій. Суб'єктивне право є особливим дозволом, що відображається у формулі «дозволено все, що передбачено в законі», а інтерес – простим дозволом, до якого можна

застосовувати правило «дозволено все, що не забороняється законом». Інтерес не забезпечується юридичним обов'язком іншої сторони. \

Законний інтерес відображає лише легітимне прагнення свого носія до того, що не заборонено законом, тобто тільки його бажання, фактичну можливість. Таке прагнення може виражатися у користуванні конкретним матеріальним або нематеріальним благом. Відмінність такого блага від блага, яке охоплюється змістом суб'єктивного права, полягає в тому, що користування благом, на яке особа має право, визначається можливістю в рамках закону, а до якого має законний інтерес – без вимог певних дій від інших осіб або чітко встановлених меж поведінки [104, с. 59].

Інтерес передує правам та обов'язкам, тобто виступає як суб'єктивне право, що може виникнути у майбутньому, і таким чином дає можливість захистити це право.

Отже, інтерес має такі властивості: а) це усвідомлена спрямованість суб'єкта на володіння певним благом матеріального чи нематеріального характеру; б) спрямованість, що полягає в задоволенні потреби чи потреб; в) реалізація спрямованості суб'єкта знаходить своє вираження в нормах права.

За допомогою інтересу в особи виникає усвідомлення потреб та необхідність їх задоволення. Законний інтерес – це те, на основі чого виникає дія чи бездіяльність, що здійснюється для досягнення будь-якого блага та спрямована для задоволення потреб особи. Можливість діяти будь-яким чином – це право особи, а тому законний інтерес полягає в зацікавленості чи набутті певних соціальних благ, які не заборонені законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАСУ, завданням адміністративного судочинства 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.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 КАСУ, до суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право.

Таким чином, адміністративне судочинство спрямоване на захист саме порушених інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин, тобто для відновлення порушеного інтересу у зв'язку із прийняттям рішення суб'єктом владних повноважень. Особа має вказати, яким чином було порушено її інтереси цим рішенням суб'єкта владних повноважень.

Для обґрунтування порушення своїх інтересів особами, які звертаються до суду, мало б бути доведено, яким чином цим оскаржуваним актом суб'єктом владних повноважень було порушено саме її інтереси, що призвело до негативних наслідків для неї. Тобто має існувати причинно-наслідковий зв'язок між рішенням суб'єкта владних повноважень та порушенням законних інтересів цієї особи в результаті прийняття цього рішення, про що й має бути поданий адміністративний позов від особи до суду.

Так, наприклад, одна з місцевих рад встановила для однієї групи платників податків пільги з плати за землю. Проте іншим платникам податку не було надано цих пільг, що призвело, на їх думку, до дискримінації та порушення їх законних інтересів в частині ненадання таких пільг з плати за землю.

Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо прийняття рішень про надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку.

Відповідно до ч. 4 ст. 4 Податкового кодексу України, встановлення і скасування податків та зборів, а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до цього Кодексу Верховною Радою України, а також Верховною Радою Автономної Республіки Крим, сільськими, селищними,

міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад у межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України.

Отже, як видно із наведених вище приписів чинного законодавства України, місцевим радам не забороняється встановлювати податкові пільги щодо плати за землю, у тому числі індивідуальні. Таке повноваження органу місцевого самоврядування є дискреційним і в межах свого розсуду відповідна місцева рада може реалізовувати делеговані їй чинним законодавством владні повноваження шляхом встановлення відповідних пільг щодо плати землю безвідносно принципу нейтральності оподаткування, про який зазначає особа-позивач. Крім того, принцип нейтральності оподаткування стосується установлення податків та зборів, а не встановлення пільг з їх сплати.

Незважаючи на те, що особа-позивач є членом відповідної територіальної громади, як і будь-яка інша фізична особа, вказане рішення органу місцевого самоврядування не можна вважати, на нашу думку, порушенням законних інтересів цієї особи-позивача. Позов мали б подавати фізичні чи юридичні особи й обґрунтовувати в позові, яким чином та у який спосіб цим рішенням місцевої ради були порушені саме їх законні інтереси, що призвело до певних негативних наслідків для таких осіб. А просте посилання особою-позивачем на те, що вона є членом територіальної громади, і на те, що оскаржуване рішення, яким надано пільги з плати за землю, призводить до незаконного зменшення доходів місцевого бюджету, зменшення комунальної власності і, як наслідок, порушує права та інтереси позивача як члена міської громади, є не достатнім та надуманим аргументом.

А. В. Малько під законним інтересом розуміє відображений в об'єктивному праві простий гарантований державою юридичний дозвіл, що

виражається у прагненнях суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом, а також у деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів влади з метою задоволення своїх потреб, що не суперечать суспільним інтересам [79, с. 36].

Автор зазначає, що часто законні інтереси можуть бути тісно пов'язані з принципом доцільності в правозастосовчій діяльності, вимога якого полягає в тому, що в рамках норми надають можливість вибрати найбільш ефективне рішення, що максимально повно і правильно відображає ідеї права, зміст закону, цілі правового регулювання, обставини конкретної справи [79, с. 37].

Це зауваження важливе у зв'язку з тим, що законний інтерес, як предмет адміністративно-правового спору, полягає не тільки в прагненні суб'єкта реалізувати суб'єктивний публічний інтерес, а й в прагненні реалізувати суспільний інтерес, що відображає потреби державно-владної управлінської діяльності, а не особисто суб'єкта спору.

На наш погляд, саме таке розширене тлумачення законного інтересу, що виводить його за рамки особи або організаційно відокремлених суб'єктів публічного управління, дає змогу більш повно відобразити специфіку сучасних відносин у сфері публічного управління, враховуючи наявність законних інтересів органів влади, наділених державно-владними повноваженнями, які їм доводиться реалізувати в рамках як вертикальної, так і горизонтальної диференціації влади.

Координувати необхідно, перш за все, не дії, а інтереси учасників управлінських відносин. При цьому, звичайно, можливі розбіжності інтересів як системи в цілому, так і інтересів окремих суб'єктів, але факт виявлення таких розбіжностей сприятиме своєчасному вживанню додаткових заходів для досягнення поставлених цілей. Тобто так звані відомчі інтереси, будучи включеними в об'єкт адміністративно-правового спору, дають змогу створити основу для вироблення механізму ефективного й законного усунення суперечностей у діях органів влади, що здійснюють публічно-владні управлінські функції.

Свого часу А. Ю. Осадчий висловив думку про те, що основне призначення адміністративно-правових спорів полягає не у відновленні порушених прав, а в запобіганні можливим порушенням прав і інтересів суб'єкта [96, с. 22]. Однак більшість суб'єктів права при вирішенні адміністративно-правових спорів захищають саме порушене право, а не тільки запобігають його порушенню. І те, й інше може бути розглянуто як форма захисту права.

Найважливішим елементом об'єкта адміністративно-правового спору є його предмет. Предмет спору визначається рішеннями, діями або бездіяльністю органів, наділених державно-владними повноваженнями, що зачіпають публічні права й обов'язки фізичних і юридичних осіб. Такі рішення, дії або бездіяльність прийнято визначати через категорію форм або методів здійснення державної влади. Причому мова може йти як про правові, так і про організаційні форми управління, які у своїй сукупності зазвичай трактуються як організаційно-правові:

а) видання нормативно-правових актів;

б) видання індивідуальних (ненормативних) актів;

в) укладання адміністративних договорів;

г) проведення безпосередніх організаційних заходів;

д) здійснення матеріально-технічних операцій.

З точки зору аналізу об'єкта і предмета адміністративно-правового спору мають значення такі форми здійснення управлінських дій, як видання нормативних і ненормативних актів управління, а також укладання адміністративних договорів.

Звичайно ж, на окрему увагу заслуговують правові акти управління суб'єктів владних повноважень. На наш погляд, під правовими актами управління слід розуміти юридично владні дії суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб, наділених державно-владними повноваженнями, спрямованими на встановлення, зміну цін і припинення адміністративних правовідносин або на встановлення загальнообов'язкових правил поведінки.

Також ні в кого не викликає сумніву публічно-правовий характер актів органів місцевого самоврядування.

В. Г. Перепелюк вказує на таку категорію, як правові акти органів виконавчої влади, що являють собою, на його думку, вольові владні дії, які відбуваються на основі і на виконання законів чи правових актів вищих органів управління в процесі організуючої виконавчо-розпорядчої діяльності та спрямовані на встановлення, зміну і припинення правових норм або конкретних правовідносин [101, с. 54].

Погоджуючись в цілому з таким визначенням, зауважимо, що для предмета адміністративно-правового спору мають значення не тільки правові акти виконавчої влади, а й правові акти управління взагалі. І ті, й інші можна розділити на нормативні і правозастосовні. Нормативні акти служать регулюванню однотипних відносин, у більшості випадків розраховані на багаторазове застосування і не вказують заздалегідь певного суб'єкта відносин, на регулювання якого вони спрямовані.

Під нормативно-правовим актом А.Ю. Бучик розуміє виданий в установленому порядку акт уповноваженого на те суб'єкта владних повноважень або його посадової особи, що встановлює правові норми (правила поведінки), обов'язкові для невизначеного кола осіб, які розраховані на неодноразове застосування і діють незалежно від того, виникли або припинилися конкретні правовідносини, передбачені цим актом [28, с. 246].

Правозастосовні акти управління спрямовані на встановлення, зміну або припинення конкретних правовідносин у сфері публічного управління.

Безумовно, до актів управління належать нормативні і ненормативні укази Президента України, акти якого хоча формально і не є актами виконавчої влади, але підлягають судовому контролю на загальних підставах в порядку адміністративного судочинства за правилами КАСУ.

Особливо слід сказати про акти тлумачення права. Питання про їх правову природу залишається дискусійним до цього часу. І якщо деякі судові

акти (наприклад, постанови, ухвали Конституційного Суду України) визнані джерелом права, то з актами тлумачення норм права у сфері виконавчої влади питання не зовсім зрозуміле. Однак варто зауважити, що з точки зору можливостей оскарження цих актів питання про нормативний або правозастосовний характер актів тлумачення норм права не має принципового значення. Акти тлумачення, зміст яких не виходить за межі внутрішньоорганізаційної роботи суб'єкта владних повноважень, що не торкаються прав і свобод осіб поза організаційною системою управління, роз'яснення технічного характеру не є предметом судового оскарження за чинним законодавством України.

Особливо хотілося б сказати про таку порівняно нову категорію актів управління, як адміністративні договори, маючи на увазі, що термін «адміністративний договір» вживається і для позначення джерела права як юридичний факт, як форма правовідносин.

Предметом адміністративного оскарження може виступати як сам факт укладення договору (якщо суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями, вийшов за межі своєї компетенції, не маючи права укладати договір), так і окремі положення договору, що не відповідають закону або іншому акту, який володіє більшою юридичною силою порівняно з цим договором.

Адміністративний договір, несучи в собі відбиток як публічного, так і приватного права, має, таким чином, комбінований характер підстав для визнання недійсним. Це, по-перше, характер складу і компетенції суб'єктів; по-друге, зміст положень адміністративного договору і їх відповідність закону; по-третє, характер виконання сторонами положень адміністративного договору. В останньому випадку адміністративний договір відіграє роль джерела публічного права для його сторін і оскаржувати можна як дії, так і бездіяльність, пов'язану з його реалізацією.

Відмінність адміністративного договору від, наприклад, господарського, у якому суб'єкт владних повноважень також може бути стороною, полягає в такому:

1) обов'язковим суб'єктом адміністративного договору є суб'єкт владних повноважень, права й обов'язки якого або яких випливають із публічно-владних управлінських функцій;

2) учасники адміністративного договору перебувають в нерівному становищі відносно один одного, оскільки суб'єкт владних повноважень як сторона в цьому договорі зберігає владні повноваження й разом з тим несе певні зобов'язання перед іншою стороною договору. На відміну від нього, господарський договір є актом, заснованим на угоді сторін. Жодна зі сторін господарського договору не має владних повноважень стосовно іншої. Обидві сторони в господарському договорі мають майнову самостійність, є рівними порівняно з адміністративним договором, і відносин влади й підпорядкування між сторонами не виникає. У цьому випадку суб'єкти владних повноважень, як сторона в господарському договорі, не здійснюють публічно-владних управлінських функцій;

3) адміністративний договір має бути укладений в межах компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень на підставі та в межах чинного законодавства. Суб'єкти владних повноважень, вступаючи в господарські правовідносини, мають бути наділені господарською компетенцією за законом;

4) суть адміністративних договорів полягає в задоволенні саме публічних інтересів, потреб (наприклад, договори у сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби; договори про взаємодію), тоді як суть господарських договорів між суб'єктами владних повноважень та господарювання полягає в задоволенні власного інтересу;

5) предметом адміністративного договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до відповідної публічно-владної управлінської функції.

Відповідно до ст. 3 КАСУ, адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта;

д) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Місце бездіяльності в системі об'єкта адміністративно-правового спору зумовлено тим, що для суб'єктів владних повноважень їх права одночасно виступають і як обов'язки. Однак якщо мова йде про диспозитивні норми, то тут є місце адміністративному розсуду.

Об'єкт адміністративно-правового спору бачиться нам в єдності і боротьбі протилежних поглядів на суб'єктивні публічні права, обов'язки й законні інтереси, тобто об'єктом спору виступають не самі суб'єктивні публічні права, обов'язки та законні інтереси, а захист, відповідно, прав, свобод та законних інтересів і порядку реалізації публічних обов'язків. Самі ж порушені рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади, наділених державно-владними повноваженнями, права й обов'язки, незадоволений публічний інтерес можуть бути розглянуті як предмет спору. Різноманіття суб'єктивних публічних прав, обов'язків і законних інтересів

громадян і організацій з неминучістю призводить до питання про класифікацію об'єктів адміністративно-правових спорів.

Об'єкти адміністративно-правових спорів можна класифікувати за характером прав, що захищаються, на матеріальні суб'єктивні права, законні інтереси та обов'язки і процесуальні публічні права, законні інтереси та обов'язки. Вони можуть мати абсолютний і відносний характер.

Але класифікація суб'єктивних публічних прав, що захищаються в адміністративно-правовому спорі неможлива без визначення місця цих прав в системі прав і свобод людини. Це пов'язано з тим, що права людини універсальні як стосовно конкретної держави, так і стосовно системи так званих загальнолюдських цінностей. Всередині держави основні публічні права і свободи несуть у собі, перш за все, конституційний характер.

Права людини, якщо підходити до них з точки зору категорій концепції природного права, відображають систему взаємовідносин людини з громадянським суспільством. Не всі права людини (і не всі конституційні права) слід відносити до публічних.

Перш ніж вирішити питання про захист права, необхідно з'ясувати, які взагалі публічні права передбачені чинним законодавством України, бо положення ст. 55 Конституції України про те, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, створюють швидше загальну процесуальну, але не матеріально-правову посилку вирішення цього питання.

На нашу думку, всі суб'єктивні права можуть бути поділені на три групи:

1) визнані державою за особою певні права, які не можуть бути суб'єктом посягань самої держави, наприклад, право на особисту недоторканність, недоторканність житла, право на свободу пересування і вибір місця проживання, свобода совісті і віросповідання, свобода слова, зборів, демонстрацій;

2) право на участь в управлінні державою і суспільством – виборчі права, право на участь у референдумі, права на доступ до державної служби;

3) право вимагати від публічної влади діяльності щодо забезпечення визнаних за особою прав.

На наш погляд, індивідуальні матеріальні публічні права можна класифікувати, виходячи і з загальної класифікації прав і свобод людини і громадянина, на такі:

1) особисті;

2) політичні;

3) економічні;

4) соціально-культурні.

Більшість особистих прав мають абсолютний характер і підвищений рівень захисту. Практично будь-яке із закріплених в Конституції України та інших нормативних актах особистих прав людини і громадянина може бути порушено рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади і захищатися за допомогою звернення до суду або в інший уповноважений юрисдикційний орган, або до уповноваженої чинним законодавством України посадової особи, наприклад, до Уповноваженого ВРУ з прав людини.

Так само вирішується питання з політичними правами і свободами, які є публічними за своєю суттю.

Не всі економічні права людини можна віднести до публічних, маючи на увазі не тільки зміст, а й спосіб захисту відповідного права. Якщо мова йде про право на економічну діяльність, то вона може захищатися як від дій публічної влади, так і від дій приватних осіб, і в останньому випадку застосовні не тільки адміністративно-правові, а й, перш за все, цивільно-правові способи захисту порушеного права.

З точки зору цілей економічної діяльності можна говорити про неї, з одного боку, як про спрямовану на досягнення цілей, що мають публічний характер (наприклад, благодійна діяльність), а з іншого боку, як про спосіб

задоволення виключно приватних інтересів. Проте, на нашу думку, приватні економічні права можуть бути розглянуті як складова об'єкта господарського спору, навіть коли мова йде про втручання суб'єктів владних повноважень в господарську діяльність особи, осільки, незважаючи на те, що такі суб'єкти виконували публічно-владну управлінську функцію, кінцевою метою виконання такої функції було регулювання господарської діяльності чи втручання в неї.

Соціально-культурні права можуть бути об'єктом як адміністративно-правового, так і інших способів захисту.

Серед індивідуальних публічних прав слід виділити ті, які пов'язані з особливостями спеціального правового статусу особи, наприклад, державного службовця, студента, суб'єкта опіки, суб'єкта дозвільної системи, особи, яка вчинила правопорушення тощо. Для кожної із зазначених категорій осіб спеціальними нормативно-правовими актами встановлюється той обсяг прав і обов'язків, які можуть захищатися в адміністративно-правовому спорі.

Як приклад можна навести державного службовця, наділеного правом вимагати проведення перепідготовки (перекваліфікації), підвищення кваліфікації зі збереженням грошового забезпечення на період навчання відповідно до Закону України «Про державну службу». Інші категорії осіб можуть бути не наділені законом таким правом, а отже, у них відсутні матеріально-правові підстави для вирішення адміністративно-правового спору, об'єктом якого буде захист зазначеного права.

Із суб'єктивних публічних прав слід виділити й ті, реалізація яких може бути пов'язана з колективним правовим статусом особи. Мова йде про право на об'єднання і право на мирні зібрання. Захист цих прав може випливати як з порушення прав однієї (наприклад, оскарження відмови у вступі в політичну партію), так і декількох осіб (відмова місцевої ради від надання дозволу на проведення мітингу або демонстрації).

Відповідно, якщо порушені права більше ніж однієї особи, то, очевидно, мають бути процесуальні особливості оскарження зазначеної категорії справ, пов'язані з великою кількістю осіб на стороні позивача (скаржника).

Одними з найважливіших у світлі питання про адміністративно-правовий спір є так звані процесуальні права: право на скаргу, право на звернення до суб'єктів владних повноважень, право на захист своїх прав.

На думку Ю. М. Старілова, юридичні процедури, що призначені для реалізації суб'єктивних процесуальних прав індивіда, виходять за рамки безпосереднього змісту суб'єктивних прав, будучи суттю способів забезпечення цих прав особистості [137, с. 205].

М. Д. Савенко стверджує, що порядок реалізації приписів як певного способу впливу на поведінку людей і як певного типу правового регулювання є адміністративним процесом, що являє собою певний вид процесуальної діяльності. Процесуальні норми регулюють не тільки сам процес як порядок діяльності, але й усі ті відносини, які виникають або з приводу відповідного процесу, або в ході його здійснення, або, нарешті, як його результат [121, с. 157].

Процедури ж реалізації матеріальних прав і обов'язків осіб, дійсно, виходять за рамки власне суб'єктивного права і є способом його забезпечення. Достатньо сказати, що практично будь-яка адміністративна процедура передбачає можливість оскарження рішення по ній. Чи не є винятком і процесуальні процедури, пов'язані із застосуванням адміністративних стягнень, що накладаються в судовому порядку, бо право на судовий захист передбачає охорону прав і законних інтересів громадянина не тільки від свавілля законодавчої і виконавчої влади, а й від помилкових рішень суду.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що деякі адміністративні процедури, призначені для реалізації суб'єктивних

процесуальних прав особи, все ж входять в безпосередній зміст суб'єктивного права. У нашому прикладі це право на судове оскарження.

Захист в адміністративно-правовому спорі реалізації суб'єктивних публічних обов'язків за своєю структурою схожий із захистом суб'єктивних публічних прав з тією лише різницею, що захищається не право, а порядок реалізації суб'єктивних публічних обов'язків особи. Серед таких теж можна виділити загальні та спеціальні обов'язки, пов'язані зі статусом особи. Загальний конституційний обов'язок дотримуватися Конституції України і законів стосується абсолютно всіх фізичних осіб і може бути предметом спору лише стосовно конкретних обов'язків, закріплених як у Конституції (наприклад, обов'язок щодо захисту Вітчизни), так і в цілому ряді законів і підзаконних актів (наприклад, обов'язок сплати законно встановлених податків і зборів).

Захист публічного інтересу може бути зумовлений прагненням особи брати участь в управлінні справами в державі, виходячи за рамки чітких дозволів правових норм, але не порушуючи загальних заборон. Законні інтереси можуть бути в певних випадках об'єктом правового захисту.

Звичайно, слід визнати, що об'єктом захисту в адміністративно-правовому спорі можуть бути лише ті суб'єктивні інтереси, які мають під собою хоча б найбільш загальну правову основу, а вступаючи у вирішення спорів з приводу реалізації інтересу суд або інший юрисдикційний орган, як правило, вступає в обговорення питань доцільності прийняття управлінського рішення, що, у свою чергу, вимагає чітких критеріїв такого втручання в адміністративну діяльність.

Щодо суб'єктивних публічних прав, обов'язків і законних інтересів фізичних осіб знаходяться відокремлено публічні права юридичних осіб. Обсяг цих прав частково випливає з самого визначення юридичної особи, поданого в ст. 80 Цивільного кодексу України: юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку.

Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді.

Право захищати свої публічні права виражається в можливості самої юридичної особи виступати в суді як позивачем, так і відповідачем.

Особливо слід сказати про таку категорію юридичних осіб, як суб'єкти владних повноважень, які за своєю природою є публічними, а отже, для них характерна презумпція публічних прав над приватними. Їх публічні права виражаються в компетенції цих категорій юридичних осіб. Підкреслимо, що не кожний структурний підрозділ суб'єкта владних повноважень є юридичною особою, тому його права в разі можливого адміністративно-правового спору можуть захищатися лише тим суб'єктом владних повноважень, який є юридичною особою, і до складу якого входить цей структурний підрозділ. Необхідно розмежовувати діяльність суб'єктів владних повноважень з реалізації публічних функцій та їх господарську діяльність, а також права осіб щодо конкретного суб'єкта владних повноважень, які з неї випливають та які обумовлені договором чи іншою угодою. Якщо спробувати класифікувати публічні права юридичних осіб, які можуть бути елементом об'єкта адміністративно-правового спору, то можна запропонувати такі групи публічних прав [175, с. 107]:

1) публічні права юридичних осіб, пов'язані з виконанням ними державно-владних функцій;

2) права юридичних осіб, пов'язані з їх державною реєстрацією та ліквідацією;

3) політичні права юридичних осіб (у тому випадку, якщо політичні цілі визначені в установчих документах юридичної особи);

4) публічні права юридичних осіб у зв'язку із захистом інтересів їх членів.

Характеризуючи юридичних осіб публічного права, ми розглядаємо їх як елемент об'єкта адміністративно-правового спору як у випадках спорів про компетенцію, так і у випадках можливого захисту прав одних органів, що

виконують державно-владні управлінські функції, від незаконних або (і) необґрунтованих дій інших.

Під час створення юридичної особи адміністративно-правовий спір за участю юридичної особи виникає тільки тоді, коли хоча б одна юридична особа виступає засновником нової юридичної особи. Якщо ж як засновники виступають тільки фізичні особи, то мова йде про захист суб'єктивних публічних прав фізичних, але не юридичних осіб.

Публічні права юридичних осіб при здійсненні економічної діяльності пов'язані з їх взаємовідносинами із суб'єктами владних повноважень, що здійснюють дозвільні (ліцензійні) і контрольні функції. У зв'язку з дією загальнодозвільного принципу здійснення економічної діяльності доцільно говорити про те, що необхідно об'єднати в законодавчому акті всі обмеження, пов'язані з економічною діяльністю. Це дасть змогу значною мірою зменшити обсяг адміністративно-правових спорів, які розглядаються судами та іншими юрисдикційними органами влади. Але це не є самоціллю. Головне – можливість юридичної особи при здійсненні економічної діяльності орієнтуватися в рамках державних заборон.

Політичні права притаманні певній категорії юридичних осіб внаслідок цілей, для яких вони створюються відповідно до закону. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. № 2365-III відносить до політичної партії зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Хоча закон і говорить про заборону статусу політичних об'єднань для профспілок, релігійних, благодійних об'єднань, громадських організацій, органів громадської самодіяльності, однак це не означає відсутність у останніх політичних прав і можливості їх адміністративно-правового захисту. Так, згідно зі ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від

22 березня 2012 р. № 4572-VI, громадське об'єднання із статусом юридичної особи має право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Особливе місце серед публічних прав юридичних осіб займають права щодо захисту інтересів своїх членів.

Перш за все, варто сказати про професійні спілки, які є також юридичними особами, виступають на захист соціально-трудових прав та інтересів працівників.

Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV профспілки, їх об'єднання захищають право громадян на працю, беруть участь у розробленні та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту. Проекти законів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин подаються відповідними органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій всеукраїнських профспілок, їх об'єднань. Проекти нормативно-правових актів, які стосуються регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, розглядаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з урахуванням думки відповідних профспілок, об'єднань профспілок. Профспілки, їх об'єднання мають право вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним державним органам про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин.

У цьому випадку для кваліфікації спору як адміністративно-правового важлива не тільки змістова сторона акта, але й процедура його прийняття.

Як і для фізичних осіб, щодо юридичних осіб об'єктом адміністративно-правового спору може бути не тільки порушення власне публічних прав, а й покладення на них не передбачених законодавством обов'язків. Якщо спробувати класифікувати обов'язки юридичних осіб, то виявляється, що в сучасній юридичній літературі пріоритет віддається дослідженню прав, а не обов'язків осіб. Серед названих Конституцією України обов'язків людини і, відповідно, організацій як об'єднань людей, об'єктом адміністративно-правового спору можуть бути обов'язки щодо:

1) дотримання Конституції і законів України;
2) турботи про пам'ятки історії та культури;
3) збереження природи і навколишнього середовища;
4) захисту Вітчизни.

Інші обов'язки юридичних осіб у сфері публічного управління, як і права, конкретизуються залежно від наявності або відсутності в них спеціального адміністративно-правового статусу. Обов'язки можуть бути передбачені, але не поширюватися на конкретну особу в конкретній ситуації. Наприклад, відповідно до Конституції України, кожен зобов'язаний сплачувати законно встановлені податки і збори. Однак типовим об'єктом спору між податковими органами і платниками податків є або сам обов'язок сплати конкретного податку або збору, або їх конкретний розмір.

Щоправда, для державних органів – юридичних осіб їх права одночасно можуть бути розглянуті і як обов'язки. Компетенція суб'єкта владних повноважень щодо здійснення державної влади включає в себе обов'язок (перед державою) і право (відносно керованих об'єктів) виконувати певні завдання і функції.

Таким чином, порушені публічні обов'язки юридичних осіб можна класифікувати з тих самих підстав, що й права.

Висновки до розділу 1

1. Встановлено, що адміністративно-правовий спір, як комплексне адміністративне правовідношення, має матеріально-правову і процесуальну складову і характеризується наявністю суперечностей між сторонами, викликаних конфліктом інтересів у сфері публічного управління або розбіжністю поглядів на законність і обґрунтованість рішень, дій суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб, наділених державно-владними повноваженнями.

2. Адміністративно-правовий спір має як управлінську, так і правову природу, що вимагає чіткого його відмежування від інших категорій юридичних спорів. Можливість такого відмежування зумовлена як особливим суб'єктним складом адміністративно-правових спорів, де одна сторона обов'язково наділена державно-владними повноваженнями, так і характеристикою самих адміністративних правовідносин, де адміністративно-правовий спір виступає особливим типом правовідносин між матеріальними і процесуальними.

3. Обов'язковим суб'єктом адміністративно-правового спору виступає суб'єкт владних повноважень або його посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями. Такі повноваження можуть мати не тільки органи виконавчої влади, але й органи місцевого самоврядування, а також органи інших гілок влади.

4. За результатами дослідження визначено поняття адміністративно-правового спору, під яким запропоновано розуміти публічно-правовий спір, заснований на розбіжностях, конфлікті, які виникають між суб'єктом адміністративних і (або) адміністративно-процесуальних правовідносин, наділеним публічно-владними повноваженнями (у тому числі в порядку делегування), або які забезпечують виконання публічних функцій держави, з

одного боку, і фізичними або юридичними особами, які беруть участь у цих відносинах, – з іншого боку, з приводу реалізації, захисту або відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, покладання на них юридичних обов'язків, притягенння їх до адміністративної відповідальності, який може бути вирішений в судовому і (або) у позасудовому порядку в рамках відповідних адміністративно-процесуальних відносин.

5. Об'єктом адміністративно-правового спору виступає захист публічних прав, законних інтересів і порядок виконання публічних обов'язків. Самі ж порушені рішеннями, діями або бездіяльнітю суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб, наділених державно-владними повноваженнями, суб'єктивні права, порядок реалізації обов'язків, незадоволений публічний інтерес можуть розглядатися як предмет адміністративно-правового спору. Вказівка на управлінський характер публічних прав, інтересів і обов'язків є однією з підстав, що дають змогу відокремити адміністративно-правовий спір від інших категорій публічно-правових спорів.

6. З'ясовано, що суб'єктивне публічне право включає в себе не тільки можливість діяти самому носієві суб'єктивного права, а й вимагати від осіб, наділених державно-владними повноваженнями, певної поведінки, якщо така поведінка зумовлює існування суб'єктивного публічного права. Суб'єктивні публічні права спрямовані, з одного боку, на посилення соціальної ролі держави, а з іншого – обмежують публічну владу, забезпечуючи особисті інтереси громадян у публічній сфері, і це порушує питання про гарантії реалізації публічних прав.

7. Найважливішим елементом об'єкта адміністративно-правового спору визначено його предмет. Предмет спору визначається рішеннями, діями або бездіяльністю органів, наділених державно-владними повноваженнями, що зачіпають публічні права, інтереси й обов'язки фізичних та юридичних осіб. Законний інтерес як предмет адміністративно-правового спору полягає не

тільки в прагненні суб'єкта реалізувати суб'єктивний публічний інтерес, а й в прагненні реалізувати публічний інтерес, що відображає потреби державно-управлінської діяльності, а не особисто суб'єкта спору. Захист публічного інтересу може бути зумовлений прагненням особи брати участь в управлінні справами в державі, виходячи за рамки чітких дозволів правових норм, але не порушуючи загальних заборон. Законні інтереси можуть бути в певних випадках об'єктом правового захисту.

8. Захист в адміністративно-правовому спорі реалізації суб'єктивних публічних обов'язків за своєю структурою схожий із захистом суб'єктивних публічних прав з тією лише різницею, що захищається не право, а порядок реалізації суб'єктивних публічних обов'язків особи. Серед таких теж можна виділити загальні та спеціальні обов'язки, пов'язані зі статусом особи.

9. За результатами дослідження удосконалено науковий підхід до класифікації публічних прав юридичних осіб, які можуть бути елементом об'єкта адміністративно-правового спору: 1) публічні права юридичних осіб, пов'язані з виконанням ними публічно-владних управлінських функцій; 2) права юридичних осіб, пов'язані з їх державною реєстрацією та ліквідацією; 3) політичні права юридичних осіб (у тому випадку, якщо політичні цілі визначені в установчих документах юридичної особи); 4) публічні права юридичних осіб у зв'язку із захистом інтересів своїх членів.

РОЗДІЛ 2
ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

2.1. Характеристика особливостей виникнення адміністративно-правових спорів

Передумови виникнення адміністративно-правового спору полягають у визначенні законності в діяльності органів влади, що здійснюють державно-владні управлінські функції, та суб'єктивних мотивах поведінки як осіб, наділених державно-владними повноваженнями, так і осіб, на яких поширюється управлінський вплив органів влади, наділених державно-владними повноваженнями, а точніше, поєднанням цих груп чинників.

Режим законності передбачає верховенство права при здійсненні публічного управління. Право як об'єктивне явище виступає основним (але не єдиним) регулятором відносин управлінського характеру. Крім правових методів публічного управління (державне управління, державне регулювання, оперативне управління, державний контроль і нагляд), досить широко поширені так звані організаційні методи, які не врегульовані правом і випливають із загальних принципів організації публічного управління.

Це пояснюється тим, що публічне управління за своєю природою є мінливим, тобто має властивість пристосовуватися до динаміки розвитку суспільних відносин. Однак воно повинно мати і таку властивість, як можливість стабілізувати суспільні відносини. Якраз ці два взаємопов'язані і певною мірою суперечливі властивості публічного управління зумовлюють необхідність поєднання правових та організаційних методів такого управління. Правові методи більшою мірою покликані виступати виразом стабілізаційної властивості публічного управління, оскільки механізм

правового регулювання достатньою мірою розтягнутий у часі, передбачає адаптаційні механізми (попереднє ознайомлення населення із загальним змістом нормативно-правових актів, строки набуття нормативно-правовими й правозастосовними актами чинності, можливість їх оскарження, призупинення), особливий порядок припинення дії.

Це не свідчить про те, що правові методи публічного управління не можуть виступати виразом динамічної складової публічного управління. Більше того, в умовах, коли Конституцією України проголошено принцип пріоритету прав і свобод людини, ратифікована Конвеція про захист прав людини та основоположних свобод надає максимальне використання правових методів публічного управління, що є не тільки виправданим способом підвищення ефективності публічного управління, а й певною гарантією дотримання публічних прав фізичних та юридичних осіб.

Однак практика свідчить про те, що навіть в умовах, коли держава і місцеве самоврядування в переважній більшості випадків все частіше використовує саме правові методи управління, виражені у формі адміністративних актів, неможливо в повному обсязі уникнути виникнення адміністративно-правових спорів особи з органами влади, наділеними державно-владними повноваженнями.

В адміністративному праві існує принцип презумпції законності адміністративного акта, тобто допускається, що він виданий з дотриманням всіх юридичних вимог та обов'язковий до застосування для всіх осіб, яким він адресований. Однак якби це було так, то обсяг адміністративно-правових спорів щорічно б не збільшувався.

Структурно й динамічно обсяг надходження справ і матеріалів у 2017–2018 рр. за видами судочинства наведено в табл. 2.1.

Як видно з табл. 2.1, у структурі судів першої інстанції переважають справи та матеріали кримінального та цивільного судочинства. Дані, наведені в табл. 2.1, свідчать про різке зростання кількості кримінальних проваджень, що надійшли на розгляд до місцевих загальних судів. Переважно це

клопотання, скарги, заяви, що розглядаються слідчим суддею під час досудового розслідування (999 тис.). У зв'язку зі змінами в процесуальному законодавстві, а саме, зміна підсудності окремих категорій адміністративних справ, на 45% зросло находження до окружних адміністративних судів.

Таблиця 2.1

Надходження до місцевих та апеляційних судів справ і матеріалів у 2017–2018 рр. [94]

Справи і матеріали		Надійшло справ і матеріалів				
		2017	питома вага, %	2018	питома вага, %	темпи приросту
Перша інстанція	кримінального судочинства	95 4031	30,8	1 221 894	36,5	28,1
	адміністративного судочинства	232 937	7,4	241 139	7,2	3,5
	цивільного судочинства	955 112	34,7	1 021 990	30,5	7,0
	адміністративні правопорушення	732 351	23,1	769 491	23,0	5,1
	господарського судочинства	102 598	4,0	91 036	2,7	-11,3
	Усього	2 977 029	100,0	3 345 550	100,0	12,4
Апеляційна	кримінального судочинства	205 594	47,2	217 086	48,5	5,6
	адміністративного судочинства	86 113	19,8	95 336	21,3	10,7
	цивільного судочинства	91 397	21,0	89 408	20,0	-2,2
	господарського судочинства	22 161	5,1	24 509	5,5	10,6
	адміністративні правопорушення	30 706	7,0	20 869	4,7	-32,0
	Усього	435 971	100,0	447 208	100,0	2,6
Разом		3 413 000		3 792 758		11,1

У місцевих загальних та окружних адміністративних судах у 2018 р. перебувало на розгляді 199,3 [200,4] тис. адміністративних справ. На рис. 2.1 показано, як зміни щодо підсудності певних категорій адміністративних справ вплинули на кількість справ, що перебували у провадженні місцевих адміністративних судів.

Серед адміністративних справ, що розглядалися місцевими загальними судами, у 2017 р. переважали справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян

(55,6%), у 2018 р. – справи зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки (54,8%). А серед справ, які розглядали окружні адміністративні суди, у 2017 р. – справи зі спорів з приводу реалізації податкової політики та за зверненнями податкових органів (31,9%), у 2018 р. – справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян (40,3%).

Рис. 2.1. Перебувало у провадженні адміністративних справ [94]

Слід відзначити, що у звітному періоді кількість справ зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки зросла на 30,2% порівняно з минулим роком.

Інформацію щодо структури адміністративних справ за категоріями подано в табл. 2.2.

Принцип законності раніше досить детально було проаналізовано як у загальнотеоретичних працях, так і в працях, присвячених дослідженню цього принципу в адміністративному праві. Законність можна розуміти не тільки як всеосяжний принцип права, що складається у вимогах суворого й неухильного дотримання законів і заснованих на них нормативно-правових актів, але і як фон, на якому розвивається правове регулювання, як метод

здійснення функцій держави. При цьому законність сама по собі разом з правом є регулятором суспільних відносин. Певною мірою можна погодитися і з тим, що законність – це сукупність різноманітних, але однопланових вимог, пов'язаних зі ставленням до законів і до втілення їх в життя [79, с. 22].

Таблиця 2.2

Структура адміністративних справ (за категоріями), що перебували на розгляді місцевих адміністративних судів [94]

Справи зі спорів	Місцеві загальні		Окружні адміністративні	
	2017	2018	2017	2018
Справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації конституційних прав особи	5,84	4,04	1,95	2,13
Справи зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки	22,77	54,82	4,86	4,48
Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування	6,36	7,72	9,07	9,41
Справи зі спорів з приводу реалізації податкової політики та за зверненнями податкових органів	0,45	0,55	31,91	23,72
Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту	55,58	22,07	23,71	40,32
Справи зі спорів з відносин публічної служби	0,73	0,55	8,71	5,20
Інші адміністративні справи	8,27	10,24	19,79	14,75

Зміна основ конституційного ладу по суті зумовила деяку трансформацію цього принципу. Відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Нормативні акти, які приймають органи державної влади і виконавчі органи місцевого самоврядування, мають відповідати вимогам закону. Необхідно відзначити, що на сьогодні простежується досить чітка тенденція

поділу точок зору щодо розмежування понять закон, законодавство, нормативно-правові акти.

Українські реалії такі, що, крім обов'язку дотримання законів у сфері публічного управління, останніми роками фактично додався обов'язок дотримуватися норм, закладених в адміністративних договорах. Ця практика вносить новизну в реалізацію принципу законності, але відповідає йому, бо можливість укладення таких договорів закріплена у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої, адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта;

ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Будучи всеосяжним принципом правового регулювання, законність знаходить своєрідне переломлення при здійсненні публічного управління. І. О. Галаган включає до принципу законності такі специфічні елементи [30, с. 44]:

1) всі виконавчі й адміністративні органи створюються відповідно до закону і володіють тільки тими повноваженнями і привілеями, які покладені на них законом;

2) при застосуванні своїх повноважень і виконанні своїх обов'язків влада повинна діяти відповідно до закону, і будь-яка дія або рішення, що

виходять за межі повноважень або порушує закон значним чином, не повинні мати юридичної сили;

3) законність будь-якого адміністративного впливу має бути відкрита для перевірки незалежним судом за позовом особи або групи осіб, зацікавлених у цій справі, або в деяких випадках за позовом офіційної особи, уповноваженої діяти в публічних інтересах.

Принциповим є питання про відповідність прийнятих адміністративних актів закону. У зв'язку з цим необхідно погодитися з позицією Ю. М. Старілова, який виділяє в рамках принципу законності принцип верховенства закону в системі адміністративного права [135, с. 88]. Звичайно, не варто абсолютизувати цей принцип, оскільки сам закон може служити джерелом порушення загальновизнаних публічних прав і свобод громадян та юридичних осіб.

При забезпеченні безпеки, цілісності та впорядкованості економічної й соціальної систем у демократичному суспільстві порушення законом суб'єктивних публічних прав фізичних та юридичних осіб може бути пов'язано з низьким рівнем юридичної техніки закону, з тим, що він суперечить іншим законам (юридичні колізії). У цій ситуації підзаконний нормативний акт може виступити як механізм усунення такої небезпеки порушення прав осіб.

Взагалі в умовах бурхливої законотворчості адміністративне право і без того відрізняється високою мірою мінливості, стає чи не найдинамічнішою галуззю права. Великий обсяг прийнятих адміністративних актів викликає і великий обсяг адміністративно-правових спорів, пов'язаних із застосуванням адміністративних актів та з їх змістом.

Законність адміністративних актів має формальну і змістовну сторони. Формальна сторона пов'язана з дотриманням порядку прийняття, державної реєстрації, опублікування адміністративного акта суб'єкта владних повноважень.

І хоча судова практика йде шляхом визнання недійсними правових актів, якщо вони не опубліковані або не пройшли державну реєстрацію, коли опублікування або державна реєстрація є обов'язковими, це не означає того, що є порушення закону в змістовій частині такого акта. Опублікування і державна реєстрація є елементами контролю за законністю правових актів і виступають, у тому числі, як засіб запобігання можливим адміністративно-правовим спорам.

Формальні процедури при прийнятті адміністративного акта можуть включати в себе також і узгодження, голосування (наприклад, при накладенні адміністративного стягнення адміністративною комісією виконавчого органу місцевого самоврядування). І якщо порушення процедури узгодження адміністративного акта не є безумовною підставою визнання його недійсним, то порушення процедури голосування, якщо така передбачена чинним законодавством, що визначає порядок роботи відповідного органу влади, є підставою визнання акта недійсним. В останньому випадку можна сказати, що рішення прийняті не уповноваженим складом органу влади, тобто орган у цій ситуації вийшов за межі своєї процесуальної компетенції.

Отже, порушення законності в публічному управлінні є основною, але не єдиною передумовою виникнення адміністративно-правового спору. Якщо мова йде про внутрішньосистемний спір, наприклад, при укладанні адміністративних договорів, при проходженні процедури підготовки адміністративних актів, об'єктом спору може виступати захист точки зору однієї зі сторін на доцільність прийнятого рішення. Доцільне управлінське рішення має ґрунтуватися на законі, і питання про доцільність може порушуватись тільки в рамках закону.

У правозастосовчій діяльності органів, що здійснюють державно-владні повноваження, законність має бути вищою доцільністю, оскільки цілі і завдання того чи іншого органу влади та його посадової особи нормативно закріплені в актах різної юридичної сили, починаючи з Конституції України, закінчуючи, наприклад, положеннями про центральні органи виконавчої

влади, затверджені постановами Кабінету Міністрів України. Тобто захист доцільності по суті виступає захистом уявлення суб'єкта правозастосування про свої суб'єктивні публічні права.

Особа, яка здійснює правозастосовчу діяльність, при вирішенні питань про доцільність зіставляє свої дії або бездіяльність з тими цілями, які закріплені для неї правом, і в цьому сенсі ми не знаходимо суперечності між законністю і доцільністю.

Суперечність вбачається в іншому. Хоча адміністративний акт має відповідати вимогам доцільності, однак цей принцип не повинен суперечити принципу пріоритету прав і свобод людини, не повинен порушувати його юридичну безпеку, прийоми і способи управління мають бути пропорційними цілям і завданням.

Слід відрізняти доцільність на законодавчому рівні і виконавчу доцільність. На наш погляд, пріоритети доцільності мають більше значення саме для законодавчої гілки влади, а не для виконавчої, метою якої має бути точне й неухильне виконання законів відповідно до їх букви і духу.

Звичайно, коли ми говоримо про адміністративний розсуд, то маємо на увазі, що особа, наділена владними повноваженнями, варіює свою поведінку, у тому числі, виходячи з доцільності тієї чи іншої дії в конкретній ситуації, але діючи в рамках, встановлених Конституцією та законами України.

У цьому сенсі показовою є постанова Великої Палати Верховного Суду від 9 квітня 2019 р. у справі № 9901/611/18, де, відмовляючи у відкритті провадження у справі, суд виходив з того, що Президент України, видаючи укази про ліквідацію та утворення судів, не виконував владних управлінських функцій, а реалізовував свої конституційні повноваження щодо визначення судоустрою, тому суд дійшов висновку про те, що юрисдикція адміністративних судів, зокрема Верховного Суду як суду першої інстанції, не поширюється на спори про визнання незаконними таких указів Президента України. Невідповідність указів Президента України нормам Конституції України може бути підставою для прийняття

Конституційним Судом України рішення щодо їх неконституційності, що також указує на неможливість розгляду таких справ у порядку адміністративного судочинства.

За таких обставин, суд, керуючись п. 1 ч. 1 ст. 170 Кодексу адміністративного судочинства України, відмовив у відкритті провадження та роз'яснив особі, що офіційне тлумачення Конституції України, зокрема в частині повноважень Президента України видавати укази про ліквідацію та утворення судів, як і вирішення питання про їх відповідність закону, відповідність іншого правового акта (їх окремих положень) стосовно обсягу повноважень Президента України нормам Конституції України, є повноваженням Конституційного Суду України.

Не погодившись із цим рішенням з підстави порушення судом норм процесуального права та невідповідності висновків суду обставинам справи, особа подала до Великої Палати Верховного Суду апеляційну скаргу, у якій просить скасувати ухвалу судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 8 червня 2018 р., а справу направити до суду першої інстанції для розгляду.

Обґрунтовуючи свої вимоги, особа зазначає, що укази Президента України не віднесені до актів, що є об'єктом виключно судового конституційного контролю. Тому вважає, що суд, відмовивши у відкритті провадження у справі, порушив вимоги ст. 170 КАСУ.

Відповідно до ч. 4 ст. 22 КАСУ, 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, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів визначені у ст. 266 КАСУ. Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ, зокрема, щодо: законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України (пункт 1 частини першої); законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (пункт 2 частини першої).

Справедливість судового рішення вимагає, аби такі рішення достатньою мірою висвітлювали мотиви, на яких вони ґрунтуються. Межі такого обов'язку можуть різнитися залежно від природи рішення і мають оцінюватись у світлі обставин кожної справи. Національні суди, обираючи аргументи та приймаючи докази, мають обов'язок обґрунтувати свою діяльність шляхом наведення підстав для такого рішення. Таким чином, суди повинні дослідити: основні доводи (аргументи) сторін та з особливою прискіпливістю й ретельністю – змагальні документи, що стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) у п. 53 рішення від 8 квітня 2010 р. у справі «Меньшакова проти України» зазначив, що право на суд не є абсолютним і може підлягати легітимним обмеженням у випадку, коли доступ особи до суду або обмежується законом, або фактично таке обмеження не суперечить п. 1 ст. 6 Конвенції, якщо воно не завдає шкоди самій суті права і має легітимну мету, за умови забезпечення розумної пропорційності між використовуваними засобами та метою, яка має бути досягнута.

Конституційний Суд України, вирішуючи питання, порушені в конституційному зверненні й конституційному поданні щодо тлумачення ч. 2 ст. 55 Основного Закону України, у Рішенні від 14 грудня 2011 р. № 19-

рп/2011 зазначив, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України). Для здійснення такої діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною владою, тобто мають реальну можливість на підставі повноважень, установлених Конституцією і законами України, приймати рішення чи вчиняти певні дії. Особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист (п. 4.1 мотивувальної частини вказаного Рішення).

За змістом ч. 3 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 щодо поняття порушення права, за захистом якого особа може звертатися до суду, поняття, яке вживається у низці законів України, має той самий зміст, що й поняття «охоронюваний законом інтерес». Щодо останнього, то в тому ж Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що «поняття «охоронюваний законом інтерес» означає правовий феномен, який: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальновизнаним принципам права; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним.

ЄСПЛ у своїй практиці неодноразово наголошував, що право на доступ до суду, закріплене у ст. 6 Конвенції, не є абсолютним: воно може підлягати дозволеним за змістом обмеженням, зокрема щодо умов прийнятності скарг. Такі обмеження не можуть зашкодити самій суті права доступу до суду, повинні мати легітимну мету, а також має бути обґрунтована пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою (п. 33 рішення ЄСПЛ від 21 грудня 2010 р. у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України»).

За приписами п. 1 ч. 1 ст. 19 КАСУ, юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 4 КАСУ нормативно-правовий акт – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який установлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

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 (п. 19 ч. 1 ст. 4 КАСУ).

Всі юридичні акти поділяють на правотворчі, правотлумачні (правоінтерпретаційні) та правозастосовні. Нормативно-правові акти належать до правотворчих, а індивідуальні – до правозастосовних.

У вітчизняній теорії права загальновизнано, що нормативно-правовий акт – це письмовий документ компетентного органу держави, уповноваженого нею органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта, у якому закріплено формально обов'язкове правило поведінки загального характеру [127, с. 51]. Такий акт приймається як шляхом безпосереднього волевиявлення народу, так і уповноваженим на це суб'єктом влади за

встановленою процедурою, розрахований на невизначене коло осіб і на багаторазове застосування.

Натомість індивідуально-правові акти, як результати правозастосування, адресовані конкретним особам, тобто є формально обов'язковими для персоніфікованих (чітко визначених) суб'єктів; вміщують індивідуальні приписи, у яких зафіксовані суб'єктивні права та/чи обов'язки адресатів цих актів; розраховані на врегулювання лише конкретних обставин, а тому їх юридична чинність (формальна обов'язковість) вичерпується одноразовою реалізацією. Крім того, такі акти не можуть мати зворотної дії в часі, а свій зовнішній прояв можуть отримувати не лише в письмовій, але й в усній або ж фізично-діяльнісній (конклюдентній) формах.

Отже, нормативно-правовий акт містить загальнообов'язкові правила поведінки (норми права), тоді як акт застосування норм права (індивідуальний акт) – індивідуально-конкретні приписи, що є результатом застосування норм права; вимоги нормативно-правового акта стосуються всіх суб'єктів, які опиняються під його впливом, а акт застосування норм права адресується конкретним суб'єктам і створює права та/чи обов'язки лише для цих суб'єктів; нормативно-правовий акт регулює певний вид суспільних відносин, а акт застосування норм права – конкретну життєву ситуацію; нормативно-правовий акт діє впродовж тривалого часу та не вичерпує свою дію фактами його застосування, тоді як дія акта застосування норм права закінчується у зв'язку з припиненням існування конкретних правовідносин.

З огляду на наведені вище положення КАСУ та загальновідомі ознаки і властивості нормативно-правового й індивідуального актів, оскаржуваний Указ є актом індивідуальної дії, оскільки: виданий Президентом України у результаті застосування вказаних у преамбулі до Указу норм права – підпункту 6 п. 161 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, ст.. 19, ч. 1 ст. 21, п. 40 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII; не містить загальнообов'язкових правил поведінки, а

передбачає індивідуалізовані приписи щодо ліквідації (пункт 1 Указу) й утворення (пункт 2 Указу) конкретних судів; адресований судам, які ліквідуються, і утворюваним судам; не регулює певний вид суспільних відносин, а спрямований на припинення та виникнення конкретних правовідносин щодо ліквідації й утворення судів, передбачених в Указі; не розрахований на багаторазове застосування, а вичерпує дію після завершення процедури ліквідації та створення цих судів.

Велика Палата Верховного Суду вважає, що право на оскарження індивідуального акта суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої цей акт прийнятий або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується.

Оскільки особа не є учасником (суб'єктом) правовідносин зі створення та ліквідації конкретних судів, передбачених в оскаржуваному Указі індивідуального характеру, то такий Указ не породжує для позивача права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом.

Стосовно доводів особи-позивача про відмову їй у доступі до правосуддя для захисту порушених прав Велика Палата Верховного Суду вважає, що законодавчі обмеження щодо можливості оскарження актів індивідуальної дії не шкодять самій суті права на доступ до суду, оскільки ці акти можуть бути оскаржені в суді їхніми адресатами, тобто суб'єктами, для яких відповідні акти створюють права та/чи обов'язки. Одним із завдань таких обмежень є недопущення розгляду в судах позовів третіх осіб в інтересах (або всупереч інтересам) адресатів індивідуальних актів, зокрема як у цій справі – ліквідованих або створюваних судів. Це досягається законодавчо встановленими обмеженнями, які є пропорційними поставленій меті.

За таких обставин Велика Палата Верховного Суду вважає правильним висновок Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду про відсутність підстав для відкриття провадження у справі за позовом особи до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу.

Таким чином, вихідними причинами виникнення адміністративно-правових спорів є адміністративно-правові колізії (включаючи законодавчі), порушення законності при прийнятті актів управління (як зі змістової, так іноді і з процедурної точок зору), суперечності між законністю і доцільністю, а точніше нерозуміння суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами, наділеними державно-владними повноваженнями, суті доцільності. Ці причини можна умовно назвати зовнішньою мотивацією виникнення адміністративно-правових спорів. Об'єктивно і колізії, і порушення порядку прийняття актів управління можна пояснити якісним ускладненням умов публічного управління в умовах демократичного суспільства.

Друга група причин пов'язана із внутрішньою мотивацією поведінки людини. З точки зору аналізу суб'єктивних аспектів адміністративно-правових спорів з органами, наділеними державно-владними повноваженнями, значення має аналіз праворозуміння людей і несвідомих мотивів людської поведінки.

Праворозуміння є також важливим елементом механізму правового регулювання, що включає в себе правову ідеологію (систему ідей, уявлень про належне і необхідне в праві) і правову психологію (систему почуттів і емоцій окремих особистостей щодо права). Для з'ясування причин виникнення адміністративно-правового спору значення мають форми правосвідомості: повсякденне, професійне, доктринальне.

Але не треба думати, що форма правосвідомості визначає частоту виникнення адміністративно-правових спорів за участю осіб, які вивчили право більшою чи меншою мірою. Особа з повсякденною правосвідомістю може не вступати в спір через незнання своїх суб'єктивних прав, вважаючи, що вони не порушені, юрист-професіонал може розуміти про тривалість, витратність, іноді невисоку ефективність легальних способів захисту права і не вступати в спір з цієї причини. Ці обставини мають досить важливе, але не визначальне значення для з'ясування внутрішніх мотивів виникнення адміністративно-правового спору.

Набагато більше значення має розуміння осіб щодо справедливості і співвідношення відчуття справедливості з реальними емоційними, тимчасовими, фінансовими, фізичними витратами на її підтвердження. На думку деяких авторів, для забезпечення юридичної безпеки особистості законність повинна мати таку важливу властивість, як справедливість. Але справедливість є суб'єктивним поняттям. Тлумачення справедливості стосовно динаміки розвитку адміністративно-правових спорів неминуче приводить нас до її аналізу в законодавчій, правозастосовчій фазах, а також у правосвідомості і правовій культурі [157, с. 76].

У філософському сенсі справедливість – це поняття про щось належне, відповідне певному розумінню сутності людини та її невід'ємних прав. Справедливість характеризує співвідношення кількох явищ з точки зору розподілу вже існуючого блага між людьми. Люди сприймають справедливість як баланс розподілу винагород пропорційно до індивідуальних витрат.

Конфлікт виникає через невідповідність практичної ролі особи в суспільному житті та її соціальним становищем, а також зі співвідношення прав і обов'язків особи. Вічуття справедливості є оцінним і виступає як єдність суб'єктивного й об'єктивного. Справедливість, як фактор суб'єктивний, є відносним явищем, однак головною проблемою сприйняття несправедливості й причиною адміністративно-правового спору є спотворене сприйняття чужих мотивів і цілей.

На це вказують різні концепції справедливості, принципова відмінність між якими вбачається в розумінні справедливості. О. Ф. Скакун відносить справедливість до загальних принципів права та визначає її як «міру морально-правової домірності вкладеного та отриманого в усіх сферах життєдіяльності людини та їхнього правового забезпечення» [132]. Вона зазначає: «Принцип справедливості містить у собі вимогу відповідності між практичною роллю різних індивідів (соціальних груп) у житті суспільства та їхнім соціальним становищем, між їхніми правами й обов'язками, злочином і

покаранням, заслугами людей та їхнім суспільним визнанням. Принцип справедливості є важливим при вирішенні конкретних юридичних справ (приміром, при визначенні міри кримінального покарання). Він конкретизується в принципі рівності» [132, с. 224].

У сфері реалізації права справедливість виявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення [169, с. 209].

Окремим виявом справедливості є питання відповідності покарання вчиненому злочину; категорія справедливості передбачає, що покарання за злочин має бути домірним злочину. Справедливе застосування норм права є передусім недискримінаційним підходом, неупередженістю [71, с. 101].

Механізм формування відчуття справедливості являє собою прихильність особи певним ціннісним орієнтаціям. На формування ціннісних установок величезний вплив здійснюють політичні, правові, загальносоціальні ідеали особи. Зокрема, політичний ідеал задає моделі політичної поведінки в більшості життєвих ситуацій і включає аспект порівняння «справедливо – несправедливо». Те ж саме можна сказати і про моделі правової поведінки, тим більше, що право нерозривно пов'язане з політикою.

Процес формування ідеалів у праві проходить через механізм соціалізації, що включає в себе різні етапи, які характеризуються різною інтенсивністю сприйняття ціннісних орієнтирів тих соціальних груп, у рамках яких проходить соціалізація (навчальний заклад, трудовий колектив, громадське об'єднання, неформальна група).

Правові ідеали особи можуть еволюціонувати в міру того, як особа сприймає навколишню дійсність, а також залежно від інтенсивності вікових конфліктів у розвитку особистості. Ідеали справедливості, вироблені, наприклад, при навчанні юриста у вищому навчальному закладі, можуть зіткнутися з тим, що в практичній діяльності він відчуває на собі тиск всіляких впливів як з боку керованих суб'єктів, так і внаслідок корупції,

дефіциту матеріально-технічних ресурсів, необхідних для виконання управлінських функцій.

Під впливом усвідомлення реальної дійсності може відбуватися кореляція ідеалів, як правило, у бік розуміння неминучої несправедливості в публічному управлінні. Однак відчуття справедливості – це лише один із суб'єктивних факторів, що впливають на виникнення адміністративно-правових спорів.

Не тільки відчуття несправедливості штовхає людину на адміністративно-правовий спір, а й деякі провокаційні фактори суспільно-політичної дійсності. В умовах нестабільності економіки, відносної слабкості державних інститутів та інститутів місцевого самоврядування в особи може виникнути бажання перевірити на практиці реальні межі впливу органів влади, наділених державно-владними повноваженнями.

По суті мова йде про зловживання публічним правом. Зловживання публічними правами особи може виявлятися в різних формах. Так, зокрема, зловживанням публічними правами може бути зловживаня процесуальними правами в адміністративному процесі, що є особливою формою процесуального правопорушення, тобто умисними недобросовісними діями учасників процесу (а в окремих випадках і суду), що супроводжуються порушенням умов реалізації суб'єктивних процесуальних прав і здійснюються лише з видимістю реалізації таких прав, пов'язані з удаваністю щодо відомих обставин справи з метою обмеження можливості реалізації або порушення прав інших осіб, які беруть участь у справі, а також з метою перешкоджання діяльності суду з правильного і своєчасного розгляду та вирішення справи, що тягнуть за собою застосування заходів процесуального примусу.

Останнім часом в адміністративному судочинстві зловживання процесуальними правами стало занадто популярним та поширеним з різною метою: затягування процесу, привернення до себе уваги, усунення певних ризиків до прийняття судом рішення тощо.

Дійсно, якщо інтересом особи, яка вступає в адміністративно-правовий спір, є суб'єктивне бажання поновити порушену, на її думку, справедливість, якщо порушення викликане порушеннями законності з боку відповідних суб'єктів владних повноважень, то це може викликати підтримку з боку органів влади, наділених чинним законодавством України правом виступати на захист прав і законних інтересів третіх осіб (наприклад, органи прокуратури) або своїх членів (громадські об'єднання).

Однак юридичне значення позитивної або негативної свідомої мотивації виникнення адміністративно-правового спору в чинному законодавстві України не відображено, тим більше, що довести негативну мотивацію (з урахуванням соціально-психологічної характеристики осіб) можна лише в дуже рідкісних випадках. Не слід змішувати дії «на зло» іншим учасникам адміністративних правовідносин, чим часто характеризуються адміністративно-правові спори, що мають своєю основою конфлікт, зі зловживанням правом. Зокрема, факт заподіяння шкоди правам, інетересам і свободам іншої особи шляхом реалізації свого суб'єктивного права може не усвідомлюватися.

Досить часто особи усвідомлюють свою неправоту з точки зору норм матеріального права, але небажання виконувати свої зобов'язання у сфері публічного управління штовхає осіб на використання механізму судового або адміністративного захисту свого інтересу.

Кодекс адміністративного судочинства України в редакції, що діє з 15 грудня 2017 р., наповнений великою кількістю новел, зокрема, у ньому введено термін «зловживання процесуальними правами». Проте чинний КАСУ не містить визначення цього поняття, а в ст. 45 визначає лише перелік дій, які можуть трактуватись суддею або колегією суддів за суб'єктивною чи об'єктивною думкою в кожному конкретному випадку як зловживання процесуальними правами, а саме:

1) подання скарги на судове рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), або вчинення інших

аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;

2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав;

3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер;

4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою;

5) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі.

Пунктом першим ч. 2 ст. 45 КАСУ зазначено, що зловживанням процесуальними правами є також вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення. Тобто тут суд може на власний розсуд розцінити ту чи іншу дію як зловживання процесуальними правами та застосувати відповідний захід процесуального примусу.

Є випадки, коли особи здійснює зловживання своїми процесуальними правами, удаваючи юридичну правильність своїх дій.

Наприклад, мають місце зловживання процесуальними правами сторонами через вплив на склад суду у справі до та після відкриття провадження шляхом направлення до суду численних необґрунтованих клопотань про відводи суддів або колегії суддів, що значно затягує процес розгляду справи у суді.

Щоправда, правомірне зловживання, на наш погляд, заподіює шкоду і формально охоронюваним законом відносинам.

Адміністративно-правовий спір якраз і характеризується тим, що буває спрямований виключно на те, щоб завдати шкоди охоронюваним законом

відносинам, які формально не порушують прав особи, але з якихось причин не влаштовують її. Наприклад, особа вважає, що актом суб'єкта владних повноважень встановлені надмірні вимоги щодо розгляду звернень громадян і оскаржує в суді вказану норму адміністративного акта. Причому це оскарження може бути здійснено безвідносно того, чи були порушені конкретні права особи встановленими вимогами розгляду звернень. Тобто ініціатор адміністративно-правового спору в цьому випадку думає «на перспективу», діє, зловживаючи правом, навіть якщо ще конкретні права суб'єктів не порушені вказаним адміністративним актом.

Часто для особи має значення виграш у часі, поки буде розвиватися і вирішуватися адміністративно-правовий спір. Зокрема, у цей період можуть вчинятися дії щодо виведення активів фізичних і юридичних осіб від звернення на них стягнення та застосовуватись інші дії, що будуть впливати в подальшому на динаміку розвитку адміністративно-правового спору. Ця проблема так чи інакше змушує відмовитися від ідеї необмеженого пріоритету прав і свобод людини. Урівноважувальним фактором такого обмеження виступають, на наш погляд, встановлені законом межі публічного управління, пов'язані з втручанням держави в публічні права людини.

Крім свідомих мотивів, людиною можуть рухати до розвитку адміністративно-правового спору й несвідомі, які в юридичній психології позначені як інстинкти. Інстинктивна поведінка властива людині в будь-якій сфері суспільного життя, не виключаючи і сферу, врегульовану правом. Типовими проявами активності, що мають значення для розуміння мотивів виникнення та розвитку адміністративно- правового спору, виступають, на наш погляд, інстинкт самозбереження, інстинкт солідарності.

Як свідомі дії, так і інстинкти, детерміновані людськими потребами, навіть якщо людина і не усвідомлює цього. Окремо слід сказати про агресію, яка, з точки зору прихильників психоаналітичної моделі людської поведінки, може бути розглянута як мотив адміністративно-правового спору. Агресія є комплексним поняттям, що включає в себе як свідомі дії, так й інстинкти.

Однак незалежно від того, чи є агресія інстинктивною поведінкою, потребою, емоційним процесом у випадку з адміністративно-правовим спором, вона виражається як реакція, пов'язана з бажанням надати протидію у відповідь на управлінський вплив. Причому така протидія часто неадекватна впливу на особу і пов'язана з явним або прихованим бажанням заподіяти особі або суб'єкту владних повноважень шкоду, що виражається в умисному гальмуванні їх роботи зі здійсненням впливу на психіку посадових осіб.

Такий вплив може бути як фізичним (перешкоджання проведенню перевірки шляхом неподання запитуваних документів), так і вербальним (відмова давати пояснення за матеріалами перевірки). Як правило, агресивна поведінка визначається наявністю в особи образу справедливості. Агресивна поведінка може бути і провокаційною, але у випадку з публічним управлінням це модель агресії навряд чи прийнятна внаслідок того, що агресія людини не настільки потужна, щоб викликати зворотню реакцію держави в інтересах агресора.

Якщо розглядати державу як своєрідного агресора, то адміністративно-правовий спір виступає як відповідна реакція осіб на агресію щодо них. У цьому сенсі важливо відзначити, що тип відповідної реакції на можливу агресію держави багато в чому залежить від стану людини.

При всьому різноманітті соціальних ролей, які виконують люди в суспільстві, всі спори, породжені односторонньою або взаємною агресією, є конфліктами. Окремі представники держави, усвідомлюючи себе на більш високому соціальному рівні порівняно з іншими, можуть вже лише на цій підставі відмовляти тим, хто перебуває нижче у владній ієрархії або взагалі не має стосунку до влади.

Внутрішній мотив конфлікту між елітами (наприклад, адміністративно-правові спори, що випливають з адміністративних договорів між суб'єктами владних повноважпнь) по суті є боротьбою за політичну владу. Внаслідок того, що ця влада є легітимною, формально зовнішнім мотивом виступає

порушення умов договору або закону стороною договору, а внутрішній мотив містить у собі елементи як свідомої, так і несвідомої поведінки. Справа в тому, що будь-яка влада, чи то державна, чи то самоврядна, містить у собі організаційний аспект, і людина, яка виконує державно-владні функції, часто підпорядковується психології масової поведінки або нормам поведінки організованого співтовариства.

Оскільки мова йде про складні фактори, що визначають причини виникнення та розвитку адміністративно-правового спору, не можна не сказати про такий фактор, як рівень правової культури. Правова культура охоплює всю правову надбудову суспільства, включаючи як загальнолюдські цінності, так і всю позитивну юридичну дійсність, будучи частиною загальної культури, що враховує історичні корені, національні традиції і звичаї. Дійсно, ті дії або бездіяльність, які в одній державі не викликали б і думки про виникнення спору з владою, в іншому випадку стануть безумовним мотивом оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Наприклад, в Україні через ментальні особливості мало хто вважатиме за потрібне оскаржити плани і програми соціально-економічного розвитку, тоді як у ФРН така практика давно існує.

Підводячи підсумок, зауважимо, що й об'єктивні, і суб'єктивні чинники виникнення та розвитку адміністративно-правового спору на різних етапах його розвитку можуть поєднуватися і нашаровуватися один на одного, визначаючи тим самим його динаміку.

2.2. Визначення видів адміністративно-правових спорів

Визначення видів адміністративно-правових спорів, під якими ми розуміємо особливий різновид правовідносин матеріально-правового і процесуального характеру, має науково-практичне значення для розвитку

адміністративно-правової науки та юридичної практики внаслідок того, що порядок їх вирішення залежить від тієї чи іншої категорії таких спорів. Науково-практичне значення класифікації полягає в тому, що вона надає можливість виявити дублювання в роботі юрисдикційних органів влади та визначити підвідомчість вирішуваних спорів у тих випадках, коли в цьому є сумніви. Крім того, розкриття характерних рис, особливостей того чи іншого класу спорів дає змогу уніфікувати процедуру їх вирішення.

Складний характер публічного управління, що охоплює не тільки сферу виконавчої влади, але й організаційні питання діяльності інших органів державної влади та місцевого самоврядування, вимагає діалектичного підходу до класифікації адміністративно-правових спорів, що передбачає вивчення цього явища у взаємозв'язку з іншими категоріями спорів, оскільки це необхідно для визначення меж класифікації.

Таким чином, відшукуючи підстави класифікації адміністративно-правового спору, слід пам'ятати і про класифікацію вищого рівня, а саме про класифікацію юридичних спорів взагалі.

Дослідження змісту адміністративно-правових спорів набуває своєї важливості та мети за умови їх характеристики. Зазвичай використання такого класифікаційного критерію, як предмет оспорювання, забезпечує можливість розгляду вказаних спорів з практичного боку [130, с. 73].

Таку класифікацію О. М. Ситніченко пропонує на прикладі спорів щодо: нормативно-правових актів, індивідуальних актів, дій або бездіяльності органів владних повноважень; постанов про накладення уповноважними суб'єктами адміністративних стягнень. Кожен із наведених видів адміністративних спорів представлений своїми суб'єктами та відповідною процедурою адміністративного вирішення, а саме процесом. У зв'язку з цим важливо також наголосити, що саме від предмета оспорювання залежить процедура вирішення спору, що передбачено відповідним галузевим законодавством, як то [130, с. 73]:

– спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом,

– спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Що стосується іншого різновиду адміністративних проваджень у запропонованому переліку, то такими є провадження, що реалізуються у діяльності органів публічної адміністрації [130, с. 73]:

– про адміністративні правопорушення (що розглядаються в адміністративному, а не в судовому порядку), тобто мова йде про правове оцінювання рішень (постанов), що їх приймають органи владних повноважень в межах адміністративно-деліктних проваджень;

– про видворення за межі України іноземців у випадку вчинення правопорушення чи порушення міграційного законодавства;

– нормотворчі, що передбачають процедуру підзаконної нормотворчої діяльності;

– дозвільні, що представлені наразі у формі надання адміністративних послуг;

– реєстраційні, зміст яких полягає у вчиненні суб'єктом реєстраційного юридичного факту;

– контрольні, що виражається в реалізації владними суб'єктами контрольних повноважень;

– атестаційні, що зорієнтовані на підготовку та забезпечення кадрової складової тощо.

Не менш важливою є й інша класифікація спорів. Зокрема, залежно від характеру адміністративної справи варто виділяти юрисдикційні й неюрисдикційні провадження. Юрисдикційні адміністративні провадження О. М. Ситніченко розглядає як провадження, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові спори. Що стосується неюрисдикційних адміністративних проваджень, то такими є провадження, спрямовані на вирішення справ позитивного характеру, що виникають у ході

виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації. Це свідчить про те, що вказані адміністративні провадження реалізуються у тому випадку, коли йдеться про вирішення справ, не пов'язаних із фактами правопорушень і правових спорів [130, с. 74].

Головним питанням класифікації адміністративно-правових спорів є питання про вибір істотних юридично значущих критеріїв їх розподілу.

Розглядаючи адміністративно-правовий спір як особливий вид адміністративно-правового відношення, слід вказати на основні критерії для класифікації адміністративно-правових відносин, які взагалі пропонуються в науці. До таких належать: поділ за змістом (охоронні й регулятивні), за відносинами між суб'єктами (субординаційні, координаційні), за напрямом діяльності (адміністративно-правові відносини органів виконавчої влади загальної компетенції, галузевої компетенції, міжгалузевої компетенції, внутрішньоорганізаційні, у тому числі функціональні відносини), за співвідношенням прав і обов'язків між суб'єктами (вертикальні, горизонтальні, діагональні), за складом суб'єктів, за територією поширення, за видами адміністративного провадження.

Ю. С. Педько розглядає адміністративно-правові спори як вид правовідносин з точки зору віднесення їх до окремого виду адміністративних проваджень [99, с. 249].

Будь-яка класифікація адміністративних правовідносин передбачає можливість комплексного підходу, тобто в її рамках має місце можливість подальшої класифікації. Таким чином, до якої б групи адміністративних правовідносин ми не відносили такі складні правовідносини, як адміністративно-правові спори, вони вимагають детальнішої класифікації з використанням і деяких загальних основних критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин.

Законодавець підходить до класифікації адміністративно-правових спорів з точки зору їх судової юрисдикції. Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція

адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема [60]:

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».

Законодавець використовує різні критерії класифікації адміністративно-правових спорів. По-перше, при розподілі справ за юрисдикцією між адміністративними судами і судами загальної юрисдикції використовується критерій суб'єктного складу сторін, по-друге, – критерій характеру правовідносин. Проте практична реалізація такої класифікації не зовсім зрозуміла, про що свідчать численні випадки звернення вищих судових інстанцій до роз'яснення питання про підсудність спорів, плутанини у визначенні юридисдикції суду при вирішенні певного публчно-правового спору, наприклад, земельні спори, спори із державним реєстратором речових прав, із Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

Очевидно, що названі критерії можуть бути покладені і в основу класифікації адміністративно-правових спорів, тим більше, що така класифікація заснована на законі. Але як підставу такої класифікації необхідно назвати не лише суб'єктний склад сторін спору, але й характер зв'язку між цими сторонами. Таким чином, як підстави пропонованої класифікації можна використовувати: склад сторін спору, характер спірних матеріальних правовідносин, характер зв'язку між суб'єктами спору.

Існує проблема включення до цієї класифікації спорів за участю інших суб'єктів (не суб'єктів владних повноважень) при здійсненні публічно-

владних управлінських функцій, які виконують делеговані їм чинним законодавтсвом України владні повноваження, а також питання, чи можуть такі суб'єкти бути належним відповідачем у суді.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ, суб'єкт владних повноважень – 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 при наданні адміністративних послуг.

Публічно-владні управлінські функції слід розуміти, на нашу думку, як владні повноваження, які здійснюються державою, органами місцевого самоврядування або іншими уповноваженими державою суб'єктами в результаті їх діяльності і спрямовані на прийняття обов'язкових до виконання рішень, а також забезпечення їх виконання особами, яким ці рішення адресовані.

Проблема із визначенням кола інших суб'єктів пов'язана з тим, що законодавець не дає чіткого визначення цього терміну. У будь-якому випадку цей суб'єкт має бути наділений державно-владними повноваженнями, що виражається в праві прийняття обов'язкових для виконання нормативно-правових актів. До таких органів, передусім, без сумніву може бути віднесений з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, який обирає членів Вищої ради правосуддя та Громадська рада доброчесності при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (далі – ВККС України), яка приймає рішення про невідповідність судді (кандидата у судді) критеріям професійної етики та доброчесності.

Багато установ, наділених державно-владними повноваженнями, за своїм статусом не є ні органами державної влади, ні органами місцевого самоврядування, ні громадськими об'єднаннями, тобто не входять до кола суб'єктів, дії яких завжди можуть бути оскаржені в судовому порядку, а лише у випадку прямо передбаченому законом. Проте, якщо тлумачити положення Конституції України в системному зв'язку з поняттям органу

влади, наділеного державно-владними повноваженнями, незалежно від його статусу «де юре», ми дійдемо висновку, що дії і бездіяльність будь-яких організацій, якщо на них покладено право й обов'язок здійснювати державно-владні повноваження, можуть бути оскаржені в судовому порядку, і не лише у випадку порушення прав громадян, але й у разі порушення прав і законних інтересів організацій. Тобто можуть бути в будь-якому випадку оскаржені акти з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, Громадської ради доброчесності при ВККС України, атестаційних комісій, рішення яких для суб'єктів владних повноважень є обов'язковими.

Проте наведене розширене тлумачення права на судовий захист часто обмежується суто процесуальними моментами.

Аналіз чинного законодавства України засвідчує, що законодавець не розмежовує суспільні відносини з публічного управління, що виникають з обов'язковою участю суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями, і управлінські відносини за участю недержавних суб'єктів, не говорячи про те, чи наділений такий суб'єкт державно-владними повноваженнями.

Спори за участю виборчих комісій віднесені нами до різних класифікаційних категорій спорів за участю органів, наділених державно-владними повноваженнями, внаслідок того, що вони як самі можуть виступати суб'єктом оскарження, так і їх акти можуть бути оскаржені. Крім того, характер основних правовідносин за участю виборчих комісій завжди становить предмет адміністративного права і має специфіку процесуального розгляду. По суті адміністративно-правові спори, що виникають з виборчих правовідносин, можуть бути розглянуті в контексті спорів громадян, не пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності з органами, наділеними державно-владними повноваженнями. Виділення цієї категорії спорів при класифікації адміністративно-правових спорів досить умовне, оскільки виборчі спори є комплексними за своїм характером.

Спори між органами місцевого самоврядування є адміністративними, якщо пов'язані з реалізацією їх державно-владних повноважень.

Існує проблема класифікації адміністративно-правових спорів за характером спірних правовідносин, пов'язаних з економічною діяльністю. Класифікація спорів фізичних і юридичних осіб у зв'язку із здійсненням ними підприємницької діяльності видається нам прийнятнішою. Термін «підприємницька діяльність» використовується в чинному законодавстві України. Але це занадто широке визначення, що дає змогу навіть діяльність для особистих цілей відносити до економічної в юридичному сенсі.

Наступною основою класифікації адміністративно-правових спорів ми пропонуємо критерії поділу спорів за суб'єктами владних повноважень, що їх вирішують, та за порядком їх вирішення. Цей критерій також є комбінованим, оскільки класифікація спорів лише за органами, що їх вирішують, мало що дає для розуміння сутнісних характеристик класифікаційних явищ. Для багатьох з них встановлений загальний порядок вирішення адміністративно-правових спорів, що не виражає специфіки того чи іншого органу влади. Отже, за цим критерієм адміністративно-правові спори можна класифікувати таким чином [175, с. 108]:

1. Адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку :

а) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції в порядку провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, закріпленому в КАСУ;

б) адміністративно-правові спори, що вирішуються адміністративними судами за правилами КАСУ, юрисдикція яких поширюється на публічно-правові відносин;

в) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції у провадженнях про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, закріплених статтями КУАП.

2. Адміністративно-правові спори, що вирішуються в позасудовому порядку:

а) адміністративно-правові спори, що вирішуються в досудовому порядку;

б) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку адміністративного оскарження вищим суб'єктом владних повноважень або його посадовою особою.

в) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку медіації.

На нашу думку, слід також визначити для розвитку адміністративно-правової науки таке поняття, як позасудове вирішення адміністративно-правового спору як засновану на нормах адміністративно-процесуального права діяльність суб'єктів та інших уповноважених суб'єктів, яка спрямована на подолання розбіжностей та конфліктів між сторонами спору у відповідній справі, що випливають з адміністративних правовідносин в позасудовому провадженні із застосуванням інституту адміністративного оскарження та відповідних альтернативних процедур (примирення сторін за участю судді, медіація) [171, с. 104].

Якщо співвідносити вищенаведені класифікації, то виявляється, що вони природно перетинаються: спори, віднесені до однієї з категорій за критерієм характеру правовідносин і суб'єктного складу, повністю або частково входять в одну з категорій спорів за критерієм суб'єктів владних повноважень, що їх вирішують, та за порядком їх вирішення. Більшість адміністративно-правових спорів за чинним законодавством України може бути вирішена в судовому порядку, незалежно від попереднього адміністративного оскарження.

Адміністративно-правові спори можна також класифікувати залежно від того, з чиєї ініціативи цей спір виник. Виділяють три групи: спори, ініційовані фізичними особами; спори, ініційовані суб'єктами владних повноважень; спори, ініційовані суб'єктами владних повноважень, які виступають на захист прав, свобод і законних інтересів інших осіб.

Таким чином, підстав класифікацій адміністративно-правових спорів існує багато – від сфери виникнення до порядку розгляду. Так, за способом вирішення (які вирішуються в судовому та адміністративному порядку), за порядком звернення за захистом прав (позовна заява, адміністративна позовна заява, скарга), за суб'єктом спору (між суб'єктами владних повноважень та громадянами, між органами місцевого самоврядування та іншими органами, наділеними публічно-владними управлінськими функціями, внутрішньосистемні спори), за об'єктом спору (оскарження рішень судів, суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб), за сферою виникнення (спори у сфері державної служби тощо). Причому деякі елементи окремих класифікацій містять самостійні підвиди (наприклад, адміністративні спори у сфері природокористування). Таке різноманіття свідчить про комплексний і складний характер такого інституту, як адміністративно-правовий спір.

Також для визначення особливостей адміністративно-правових спорів має значення їх стадійність. Для чіткого з'ясування стадій виникнення та розвитку адміністративно-правового спору слід, перш за все, визначитися з моментом початку і закінчення спору, а також визначити інші етапи його розвитку. З урахуванням комплексного трактування адміністративно-правового спору як правовідносин особливого типу можна підійти до характеристики етапів його розвитку з точки зору етапів адміністративного процесу в цілому.

Більшість авторів сходяться на думці, що необхідно виділяти такі процесуальні стадії, як відкриття справи, розгляд справи, винесення рішення, виконання рішення, перегляд справи. Н. Ю. Хаманєва виділяє такі стадії розвитку адміністративно-правового спору [160, с. 9]:

1) виникнення в однієї або в обох сторін мотивів юридичного характеру, тобто виникнення об'єктивно конфліктної ситуації, вираженої в порушенні, на думку особи, її прав і свобод;

2) усвідомлення громадянином своїх інтересів у цій ситуації;

3) подання скарги;

4) розгляд скарги;

5) видання правозастосовчого акта на основі всіх обставин справи.

Виникнення мотивів юридичного характеру недоцільно розглядати у відриві від фактичних дій особи в цій ситуації. Особа може неправильно розуміти свої права й обов'язки, може свідомо перешкоджати діяльності органів, наділених державно-владними повноваженнями, навіть і усвідомлюючи спочатку свою неправомірну поведінку.

Крім того, не слід забувати, що подекуди спір не вирішується лише виданням правозастосовчого акта. У різних видах адміністративного процесу та чи інша стадія може бути факультативною.

Стосовно адміністративно-правового спору ми пропонуємо виділити такі стадії, що визначають його динаміку [170, с. 60]:

1) офіційне вираження незгоди з рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або його посадовою особою;

2) відкриття провадження з вирішення адміністративно-правового спору уповноваженим суб'єктом владних повноважень;

3) вирішення адміністративно-правового спору шляхом винесення рішення уповноваженим суб'єктом владних повноважень;

4) виконання прийнятого рішення;

5) оскарження прийнятого рішення.

Слід зауважити, що стадія відкриття провадження по спору відповідним суб'єктом владних повноважень є факультативною і характерна не для всіх видів адміністративно-правових спорів, зокрема її немає у спорах, що випливають з адміністративних договорів.

Що ж стосується стадії виконання прийнятого рішення, то вона може тісно переплітатися зі стадією оскарження прийнятого рішення: оскарження прийнятого рішення може бути як до початку виконання рішення, так і після нього. Крім того, останньої стадії може і не бути взагалі.

Як зазначають деякі науковці, спори – це не будь-яке невдоволення однієї сторони адміністративного правовідношення рішеннями, діями чи бездіяльністю іншої сторони, а офіційне подання заяви на оскарження рішення в адміністративному порядку у відповідний суб'єкт владних повноважень або його посадовій особі, яка є повноважною такий спір вирішити, або в судовому порядку за правилами КАСУ [97, с. 54; 133, с. 177; 167, с. 76].

Це зауваження є правильним з точки зору розмежування понять адміністративно-правового спору і конфлікту, але занадто просто визначає момент початку спору (момент звернення до суб'єкта владних повноважень або до його посадової особи, що має право вирішити спір).

По-перше, адміністративно-правовий спір, що виник в офіційній площині шляхом відкриття відповідного провадження, є способом захисту порушеного суб'єктивного публічного права. Чинна Конституція України визначає, що кожен має право захищати свої права і свободи всіма способами, не забороненими законом. При цьому і судовий і адміністративний спосіб захисту порушених, на думку особи, прав не вичерпує способи захисту. Як мінімум, слід сказати про погоджувальні процедури в рамках вирішення внутрішньосистемних спорів в органах, наділених державно-владними повноваженнями, при їх вирішенні, що випливають із адміністративних договорів.

По-друге, особа може не виконувати адміністративний акт не тільки шляхом бездіяльності. Так, наприклад, відповідно до ст. 44 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, особи, зазначені у п. 1, підпункті «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону. Особи, зазначені у п. 1, підпункті «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана в разі виконання таких рішень чи доручень. У разі отримання для виконання

рішень чи доручень, які особа, зазначена у п. 1, підпункті «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, у якому вона працює, а виборні особи – Національне агентство.

Невиконання адміністративного акта в цьому випадку ґрунтується на правосвідомості державного службовця і містить у собі юридично значущий зміст, який має значення як для державного службовця, так і для посадової особи, яка прийняла відповідне розпорядження.

По-третє, спірного характеру правовідносини можуть набути і в разі офіційної заяви особи (як у формі дії, так і бездіяльності) щодо своєї незгоди з управлінським впливом не тільки до суб'єкта владних повноважень або його посадової особи, уповноваженої вирішити спір, але й самого суб'єкта, який здійснює управлінський вплив.

По-четверте, спір може розпочатися й зі зверненням особи, яка вважає, що її права були порушені, до суб'єкта владних повноважень, який хоча й не уповноважений вирішувати адміністративно-правовий спір, але може вплинути на суб'єкта владних повноважень, який здійснює публічно-владні управлінські функції, наприклад, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Таким чином, початок адміністративно-правового спору передбачає такий часовий проміжок, у рамках якого шляхом законної дії або бездіяльності виражається офіційна незгода з рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єктів владних повноважень чи їх посадових осіб, наділених державно-владними повноваженнями. Мова йде про тимчасовий проміжок часу внаслідок того, що дії особи, яка висловила свою офіційну незгоду з тією чи іншою дією або бездіяльністю або рішенням, можуть бути багатоаспектними.

У більшості випадків формою офіційного вираження незгоди з рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або його посадової особи, наділеної державно-владними повноваженнями, виступають заяви, скарги до адміністративного органу або позови до адміністративного суду. Цим підкреслювалася особлива природа справ, що випливають із адміністративних правовідносин.

Початкова стадія оскарження іноді включає в себе не тільки первинну критичну оцінку особою тієї чи іншої ситуації, не тільки офіційне вираження своєї незгоди з рішеннями, діями або бездіяльністю, а й здійснення дій, спрямованих на перешкоджання реалізації адміністративного акта, який особа оспорює в адміністративному чи судовому порядку щодо суб'єкта владних повноважень. В останньому випадку необхідно чітко визначитися із законністю таких дій, межу якої визначити часом досить складно.

Наступною стадією розвитку адміністративно-правового спору є відкриття провадження по спору уповноваженим суб'єктом владних повноважень. Досить часто цю стадію виділити важко, оскільки вона може збігатися зі стадією вирішення справи. Такі збіги характерні лише для адміністративного способу вирішення справи. Те, що стадії можуть збігатися, буває зумовлено необхідністю оперативного вирішення питань у сфері публічного управління.

На практиці зазначена ситуація виглядає так, що немає часового розриву між сприйняттям уповноваженою посадовою особою, наділеною державно-владними повноваженнями, офіційного вираження незгоди та прийняттям нею рішення по суті заявленої незгоди. Характеристика обговорення спорів, що виникли, при прийнятті рішень в публічному управлінні передбачає врахування суб'єктивного поняття людей, які беруть участь у розробці рішення з використанням прикладних методик конфліктології.

В адміністративно-правових спорах, що випливають з адміністративних договорів, вирішених у порядку погоджувальних процедур,

вказана стадія відсутня внаслідок того, що відсутній суб'єкт владних повноважень, який уповноважений вирішувати цей адміністративно-правовий спір. У цьому випадку спір вирішується самими його учасниками.

Юридичне значення стадії відкриття провадження у спорі полягає в тому, що вона багато в чому визначає подальшу долю адміністративно-правового спору. На цй стадії вирішується питання про те, чи підвідомча справа суб'єкту владних повноважень або підсудна відповідному суду, чи були додержані формальні умови офіційного звернення за вирішенням спору, наприклад, чи був сплачений судовий збір при зверненні особи до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав, свобод та інтересів, чи підписана відповідна заява до суб'єкта владних повноважень уповноваженою особою.

Так, наприклад, відповідно до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення має бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

А відповідно до ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Безумовно, центральне місце серед етапів розвитку адміністративно-правового спору займає стадія його вирішення, значення якої полягає в тому, що уповноважений суб'єкт владних повноважень виносить обов'язкове для сторін спору рішення, що визначає долю спірних правовідносин.

У контексті досліджуваного питання слід визначитися і з кінцевою стадією адміністративно-правового спору. З огляду на те, що основна частина адміністративно-правових спорів заснована на конфліктах в публічному управлінні, слід мати на увазі, що врегулювання конфлікту – це не зовсім обов'язковий вихід з нього: конфлікт може продовжуватися або змінити форму навіть після прийняття рішення. Стосовно юридичної характеристики цього процесу слід пам'ятати, що прийняте рішення щодо вирішення спору може бути оскаржене в адміністративному або судовому порядку.

Оскарження адміністративних актів, прийнятих у порядку вирішення адміністративно-правового спору, несе в собі подвійний юридичний сенс: з одного боку, оскаржуються адміністративні акти суб'єктів владних повноважень, які не торкнулися прав і законних інтересів осіб, а з іншого боку, скарги на адміністративні акти, що спрямовані на об'єкт адміністративно-правового спору, тобто на захист суб'єктивних публічних прав і законних інтересів осіб, які вважають, що їх права порушені вказаним

актом. Але, якщо все ж остаточне рішення щодо спору прийнято уповноваженим суб'єктом владних повноважень, то спір слід вважати закінченим.

Адміністративно-правовий спір може бути закінчений і до винесення за ним рішення суб'єктом владних повноважень чи його посадовою особою, уповноваженої його вирішити. Цими випадками є:

1) відмова від скарги, заяви особою, яка вважала, що її права, законні інтереси були порушені;

2) смерть фізичної, ліквідація юридичної (з моменту виключення з державного реєстру юридичних осіб) особи, яка оскаржила дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, наділених державно-владними повноваженнями;

3) скасування свого рішення суб'єктом владних повноважень чи посадовою особою, дії якої оскаржуються;

4) здійснення передбачених законом дій уповноваженим суб'єктом владних повноважень або його посадовою особою, якщо оскаржувалося бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Прийняттям рішення адміністративно-правовий спір може не закінчитися у своїй врегульованій законом формі. Мова йде про випадки, коли винесене рішення щодо певного мадміністративно-правового спору саме по собі не в повному обсязі забезпечує захист прав і законних інтересів осіб, а вимагає додаткових юридичних засобів своєї реалізації, таких як, наприклад, видача виконавчого листа на повернення надмірно або незаконно сплачених до бюджету грошових коштів, зняття арешту з майна, повернення незаконно вилучених документів.

2.3. Особливості вирішення адміністративно-правових спорів

Сучасний стан розвитку суспільних відносин в Україні, набуваючи різностороннього змісту та форм, характеризується проблемністю дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також права на захист та їх відновлення у випадку порушення. Варто зауважити, що левова частка порушень прав і свобод приватних осіб припадає на їх відносини з органами публічної адміністрації. Саме в цій площині ми можемо спостерігати найбільшу кількість адміністративно-правових спорів, що пов'язані з виникненням правових конфліктів.

Досить вичерпний аналіз існуючих точок зору на суть адміністративного процесу надано в цілому ряді наукових праць з цього питання.

На нашу думку, важливо визначити, чи включає адміністративно-правовий спір, крім процесуальних і матеріальних, які-небудь ще елементи. Виходячи з цього завдання, потрібно звернутися до дискусії з питання про суть адміністративного процесу, яка загалом зводиться до розуміння адміністративного процесу у вузькому і більш-менш широкому значенні.

У цьому випадку залишається осторонь підхід, виражений деякими авторами, наприклад, Г. Шмідтом, який пов'язує адміністративний процес виключно із притягненням до адміністративної відповідальності, хоча й відносить адміністративний процес до різновиду правозастосовного юридичного процесу, який містить у собі і діяльність суду або адміністративного органу з вирішення спору [166, с. 76].

Аналіз засвідчує, що практично жоден автор не виключає адміністративно-правового спору з об'єктів адміністративного процесу. Інша справа, що більш широке розуміння адміністративного процесу пов'язане не лише з включенням до адміністративного процесу тих чи інших проваджень, але й з певним розумінням самого адміністративно-правового спору.

Недоліком досить вузьких підходів до розуміння адміністративного процесу, на наш погляд, якраз виступає те, що вони розуміють адміністративно-правовий спір лише як конфлікт, спосіб захисту суб'єктивного публічного права, а не як управлінське відношення, врегульоване нормами права. Це, у свою чергу, виникає з того, що досить вузько розуміється об'єкт адміністративно-правового спору. Навіть називаючи як об'єкт адміністративно-правового спору суб'єктивні публічні права (а не їх захист), багато авторів зводять їх лише до порушених, на думку громадян або юридичних осіб, прав, тобто говорять про адміністративний процес, виходячи виключно з юрисдикційних підходів.

На думку М. Я. Масленікова, адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами правовстановча та правозастосовна діяльність органів публічного управління, а у визначених законом випадках – й інших органів та їх посадових осіб, громадських організацій і їх представників щодо реалізації норм адміністративного права й вирішення індивідуально-конкретних справ, які виникають із відносин управлінського (службового) підпорядкування. Предметом правового регулювання в адміністративному процесі є правовідносини, пов'язані з управлінським (службовим) підпорядкуванням, що складаються при реалізації завдань публічного управління [81, с. 21].

На думку В. М. Марчук, адміністративним процесом є порядок діяльності всіх органів публічного управління щодо здійснення їх компетенції, порядок вирішення всіх справ, що виникають у процесі управління, застосування при цьому норм матеріального, переважно, адміністративного права. Відтак адміністративне провадження як поняття охоплює весь процес виконавчо-розпорядчої діяльності, а інколи й діяльність інших органів державної влади, які беруть участь у вирішенні адміністративних (управлінських) справ. Тут поняття «управлінський процес» і «адміністративний процес» ототожнюються [9, с. 68]. Управлінський процес – це технологія управлінської діяльності, певна

технологічна послідовність дій, етапів, стадій, яка об'єктивно приводить до реалізації управлінського циклу від збору інформації і визначення мети діяльності до реального здійснення управлінського рішення [80, с. 29].

Професcор Д. М. Бахрах зауважує, що адміністративний процес подібний до таких юридичних процесів, як кримінальний, цивільний, бюджетний. Автор ототожнює його з окремим видом управлінської діяльності з визначеними особливостями, який має ознаки юридичного процесу. Це різновид владної діяльності суб'єктів виконавчої влади, якими є судді у випадках вивчення ними справ про адміністративні правопорушення й прокурори [19, с. 306]. М. Ф. Стахурський вважає, що ця діяльність спрямована на вирішення управлінських справ, досягнення юридичних результатів, крім того, вона врегульована адміністративним правом [141, с. 30]. Д. М. Бахрах характеризує адміністративний процес відповідно до повноважень органів виконавчої влади, що використовуються при вирішенні різних справ [19, с. 306].

О. М. Бандурка адміністративний процес визначає як вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ, як обумовлену нормами адміністративно-процесуального права діяльність виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів з реалізації норм матеріального адміністративного права, а в ряді випадків – і матеріальних норм інших галузей права [17, с. 14].

М. М. Тищенко розглядає адміністративний процес як систему, яка включає в себе як різновиди процесів (адміністративно-установчий, адміністративно-правотворчий, адміністративно-правозастосовний та адміністративно-контрольний), так і складові цих процесів, які містять динаміко-часову й предметну характеристики (адміністративно-процесуальні провадження, процесуальні стадії), характеристику певної атмосфери розгляду адміністративного діяння (процесуальний режим) [155, с. 9].

На думку Е. Ф. Демського, адміністративний процес (зауважимо: процес, а не адміністративне процесуальне право) – це вид юридичного процесу, який регламентує порядок і умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, їх захисту, розгляду й вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства [39, с. 108].

О. В. Кузьменко визначає адміністративний процес як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей у ході рогляду й вирішення індивідуально-конкретних справ [73, с. 35].

С. Г. Стеценко зазначає, що адміністративний процес являє собою сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод і законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невладних за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень) [143, с. 101].

Р. С. Мельник, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко у навчальному посібнику «Адміністративний процес України» зазначають, що адміністративний процес становить урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи з приводу розгляду та вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, а по-друге, фізичні та юридичні особи [66, с. 53].

Н. Г. Салищева пов'язує адміністративний спір лише з юрисдикційною оцінкою тієї чи іншої дії [122, с. 16]. Можна припустити, що в правових і

суспільно-політичних умовах того періоду, коли була написана ця робота, такий підхід до трактування адміністративного спору в адміністративному процесі був єдино можливим і досить раціональним.

Намагаючись узагальнити позицію прибічників вузького підходу до розуміння адміністративного процесу, С. М. Махіна визначає, що до нього зараховують регламентовану законом діяльність з розгляду адміністративних спорів, а також діяльність із застосування заходів адміністративного примусу [82, с. 14]. В принципі з такою позицією частково можна було б погодитися, якби її прибічники чітко визначили, з приводу чого виникає адміністративно-правовий спір. Прибічники вузького підходу традиційно вважають, що адміністративний процес пов'язаний зі спором про право, допускаючи наявність процесу не лише в органах адміністративної юстиції, але й в інших формах вирішення адміністративних спорів.

Сучасні прибічники раціональнішого розуміння вузького підходу, наприклад Ю. М. Старілов, часто ототожнюють адміністративний процес з адміністративним судочинством, чим викликають критику з боку прибічників ширшого розуміння цього явища [138, с. 12]. Водночас Ю. М. Старілов обрав позицію, при якій при широкому розумінні адміністративного процесу в його структурі виділяється управлінський процес і «власне» адміністративний, як судова реакція на можливі порушення нормативно встановлених правил реалізації управлінської діяльності. Автор акцентує на тому, що адміністративний процес в його власному розумінні є процесом судовим і також пов'язаний з розглядом спору про право [138, с. 13]. Умовність понять, що використовуються для характеристики адміністративного процесу, як і цілого ряду інших адміністративно-правових явищ (наприклад, публічного управління) призводить до того, що вже кілька років науковці, а за ними й законодавці не можуть визначитися зі співвідношенням таких засадничих понять, як процес, провадження і процедура.

Не можна, однак, погодитися з думкою тих авторів, які вважають, що цей спір має швидше філологічний, ніж правовий характер. Деякі прибічники вузького підходу намагаються диференціювати вказані поняття, виходячи з нібито охоронної природи процесуальних відносин. Дуже близько до розуміння суті адміністративного процесу, на наш погляд, підійшов О. А. Дьомін, який підкреслює, що в процесуальних відносинах з'ясовують юридичну істину, обґрунтованість вимог на право [35, с. 19]. Він вважає, що «процес» як спеціальний термін юриспруденції відрізняється від процесу у філософському значенні слова [35, с. 19]. Однак науковець зважає на специфіку не стільки матеріально-правових адміністративних норм, скільки на специфіку державного і муніципального управління. У ході вирішення завдань, що стоять перед відповідними органами влади, можуть виникати спори, порядок вирішення яких хоч і в найбільш загальному вигляді, але врегульований нормами права, а метою таких спорів не завжди є з'ясування обґрунтованості вимог на конкретне право: досить часто вони спрямовані на з'ясування не матеріальної істини, а управлінської доцільності, що випливає із закріплених правом цілей і завдань органу, наділеного державно-владними управлінськими повноваженнями. Говорячи про те, що при реалізації повноважень органу державної влади спір в правовому сенсі відсутній, О. А. Дьомін не визначає того, що слід називати спором, схиляючись, знову ж таки, до умовності цього терміна, що з практичної точки зору просто неприпустимо.

Звернемося до думки прибічників ширшого розуміння адміністративного процесу та їх погляду на місце адміністративно-правового спору як елементу адміністративного процесу. Зазвичай до цього напряму зараховують праці таких авторів, як Д. М. Бахрах, Ю. М. Козлов та ін. Представники цього напряму сходяться на думці, що адміністративний процес є діяльністю органів у сфері публічного управління з реалізації їх компетенції, що спрямована на вирішення індивідуально-конкретних справ та вирішення інших питань, що входять до їх компетенції [19, с. 310].

У 60-х рр. XX ст. югославський адміністративіст С. Попович стосовно законодавства Югославії говорив про те, що процесом називаються правила, якими мають керуватися державні органи для реалізації приписів матеріально-правового характеру, розділяючи загальний і особливі види адміністративного процесу.

З метою розмежування усього різноманіття діяльності з реалізації адміністративно-правових норм вітчизняні прибічники широкого підходу до розуміння адміністративного процесу зазвичай диференціюють його на різні види процесів: управлінський, юрисдикційний, правозастосовний (зовнішній, внутрішній, розпорядчий, охоронний, примусовий, захисний). У рамках того чи іншого процесу виділяється цілий ряд проваджень, у тому числі провадження з адміністративних скарг та спорів.

Цікаво, що представники інших публічних галузей права, що не мають кодифікованих процесуальних норм (йдеться про конституційне право), також дотримуються широкого підходу до розуміння процесу в конституційному праві, розділяючи його на позитивні та юрисдикційні процесуальні форми.

Найбільш послідовну критику теорії широкого розуміння процесу взагалі й адміністративного процесу зокрема містять праці Ю.А. Тихомирова, який стверджував, що немає необхідності конструювання нових процесуальних галузей права, аргументуючи це тим, що судова громадянська процесуальна форма дає змогу успішно здійснити захист суб'єктивних прав і забезпечує реалізацію юридичних обов'язків, врегульованих різними галузями права [153, с. 14]. Природно, що це не єдиний аргумент. Можна приєднатися до думки авторів стосовно того, що немає необхідності конструювання теорії єдиної процесуальної форми, але не можна погодитися з тим, що в одних випадках вони підтверджують застосування термінів «процес» і «процедура» як однопорядкових (стосовно законотворчості), а в інших випадках (стосовно актів управління) розділяють їх. Така

диференціація стосовно близьких галузей публічного права є не що інше, як підміна суті справи спором про терміни.

Крім Ю. М. Старілова, низка науковців, серед яких хотілося б виділити В. А. Лорію (хоча його погляди й зазнали певних трансформацій від вужчого до ширшого розуміння обсягу адміністративного процесу), займає проміжну позицію між максимально широким і вузьким трактуваннями адміністративного процесу. Так, В. А. Лорія у пізніших своїх працях включає до адміністративного процесу скарги на дії посадових осіб, які мають адміністративно-правову форму зовнішнього вираження, тобто по суті адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку. Ю. О. Тихомиров вважає виправданим вести мову про адміністративний процес у двоякому значенні: як порядку реалізації органами, громадянами і юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері та як порядку розгляду колізій і спорів з приводу їх порушень [153, с. 13]. Дійсно, максимально широке розуміння процесу певною мірою еклектичне, бо здійснюється спроба на теоретичному рівні об'єднати органічно не пов'язані явища, що мають під собою лише одну загальну основу, а саме послідовну зміну дій з реалізації норм матеріального адміністративного права.

Говорячи про теорію процесуального права взагалі, О. Г. Лук'янова справедливо відзначає, що перенесення терміна «процес» з його змістом, що традиційно склався, до сфери процедурних явищ може призвести лише до його недостатньо глибокого пізнання й дослідження, а також втрати його істотних специфічних особливостей [76, с. 56]. З практичної точки зору, з урахуванням традицій законотворчості в Україні, дуже важко уявити собі кодифіковане процесуальне джерело, яке охопило б усі провадження з урахуванням усіх чинників державного і місцевого управління, включаючи регіональні й місцеві особливості.

Водночас при здійсненні публічного управління застосовуються різні форми й методи, включаючи організаційні, що не врегульовані правом. Організаційні методи управління в основному не оформлені в яку-небудь

спеціальну форму і можливі лише при здійсненні позитивних управлінських дій. Це дає підстави частково погодитися з точкою зору Ю. М. Старілова про те, що позитивні управлінські дії слід об'єднати в управлінський процес, а спори про право, що вирішуються судом, – у власне адміністративний. Методологічним критерієм такого поділу виступає спірний або безперечний характер управлінських відносин (не правовідносин), а також їх урегульованість нормами права [135, с. 14]. Окреслена точка зору дає змогу враховувати специфіку предмета адміністративного права, що характеризується такою широтою спрямованості, що часто саме правове регулювання публічного управління може бути асоційоване з адміністративним процесом і створює труднощі до виділення процесу з матеріального права. Слід враховувати необхідність досить жорсткої процесуальної форми в усіх сферах, що безпосередньо стосуються захисту прав і законних інтересів як особи, так і організації, включаючи державу.

Виходячи з цих позицій, мають значення як вимоги до максимальної деталізації процесуальної форми, так і до охоплення адміністративно-правових спорів, пов'язаних із захистом суб'єктивних публічних прав і законних інтересів, порядком реалізації суб'єктивних публічних обов'язків, а також спорів у процесі позитивної управлінської (а не тільки юрисдикційної у вузькому сенсі) діяльності. Слід відзначити, що саме поняття адміністративної процесуальної форми стикається з рядом труднощів, пов'язаних з відсутністю окремого кодифікованого законодавства, про порядок вирішення адміністративно-правових спорів. Ті теоретичні дослідження, які здійснюються у рамках науки цивільного процесуального права, не здатні повною мірою відобразити специфіку адміністративної процесуальної діяльності внаслідок того, що не завжди належним чином оцінюється специфіка норм матеріального адміністративного права, що принципово відрізняються від норм цивільного права.

Так, характеризуючи цивільну процесуальну форму, слід сказати, що при всьому різноманітті юридичні процедури завжди є складовою

матеріального права. Для цивільного права подібне твердження можливе і справедливе, але цього не можна сказати про адміністративне право, де з'ясовується більше проблемний взаємозв'язок понять процедури, провадження та процесу. Між тим формою вирішення адміністративно-правових спорів до останнього часу була в основному цивільна процесуальна. Якщо глибинне значення процесуальної форми претендує на те, щоб виразити ефективний спосіб вирішення відповідних спорів, то як у рамках однієї форми використовуються способи вирішення різнотипних спорів і, навпаки, як однотипні спори вирішуються у рамках різних процесуальних форм.

На нелогічність такого підходу вказує і хиткість теорії єдиного цивільного процесуального права. Процесуальна (процедурна) форма не має вже такого значення в процесуальній теорії. Позитивні сторони процесуальної форми зумовлюють і її негативні аспекти. Юридична форма обмежує свободу дій суб'єктів права, не допускає реалізацію права методами, які по суті не відрізняються від тих, які мають необхідну форму. Це тим більш важливо у зв'язку з тим, що досі немає законодавчого визначення цього поняття. Проте, на наш погляд, не варто відмовлятися від поняття процесуальної форми, але потрібно чітко зв'язувати його не стільки з характеристикою судочинства, скільки з характеристикою методів державно-владної діяльності в цілому.

Таким чином, ми вважаємо, що адміністративний процес є врегульованою правом, здійснюваною в особливій формі діяльністю з вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у ході реалізації компетенції суб'єктів, наділених державно-владними повноваженнями, а також діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності.

Переважна більшість авторів включають адміністративно-правовий спір до структури адміністративного процесу при будь-якому розумінні останнього, проте широта підходу до розуміння процесу впливає і на обсяг розуміння адміністративно-правового спору. Наша точка зору на розвиток

теорії адміністративного процесу полягає в тому, що суть адміністративно-правового спору має багато в чому визначати суть адміністративного процесу, а не навпаки.

Виконавча діяльність здійснюється в певній послідовності. Ця послідовність здійснення управлінських дій і операцій і становить процес управління. Порядок здійснення управлінських дій регламентується нормами права, і в зв'язку з цим процес набуває юридичного характеру. Процесуальні дії регулюються адміністративно-процесуальними нормами.

Отже, враховуючи наш предмет дослідження, адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами публічна діяльність, що спрямована на вирішення індивідуальних справ у сфері публічного управління, у тому числі адміністративно-правових спорів, уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень, а в передбачених законом випадках і іншими повноважними суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин, що виникають уході реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень, а також їх діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності [170, с. 57].

Адміністративний процес спрямований на забезпечення правильної реалізації матеріальних адміністративно-правових норм, які невіддільні від адміністративно-процесуальних норм у тому розумінні, що процес є формою реалізації, втілення в життя приписів, що містяться в нормах матеріального права.

Реалізація норм адміністративного матеріального права здійснюється з дотриманням юридичних приписів, що визначають порядок здійснення правореалізаціоних дій.

Чинні адміністративно-процесуальні норми містяться в законах та інших нормативно-правових актах. Ці норми встановлюють порядок прийняття і видання правозастосовних та інших правореалізаційних актів, права й обов'язки учасників адміністративного процесу тощо.

Адміністративний процес має низку специфічних ознак, зокрема таких:

1) це послідовні дії щодо здійснення управлінської діяльності. Адміністративний процес є формою реалізації норм матеріального адміністративного права, специфічною юридичною формою управлінського процесу. Змістом адміністративного процесу є управлінські процесуальні відносини, що виникають між суб'єктами процесу, що здійснюють у певній послідовності дії й операції органів публічної влади, що здійснюють свої повноваження й обов'язки у сфері управління;

2) характерною особливістю адміністративного процесу, що відрізняє його від інших видів процесу (кримінального, цивільного), є те, що він охоплює більш широке коло суспільних відносин, має більш складну структуру адміністративних процедур і проваджень, регламентовану численними адміністративно-процесуальними нормами;

3) сфера його застосування не вичерпується реалізацією норм матеріального адміністративного права і захистом адміністративно-правових відносин.

Правозастосовна діяльність органів публічного управління та їх посадових осіб нерідко стикається з життєвими фактами, вирішення яких може бути здійснено не тільки за допомогою застосування норм адміністративного права, але й норм фінансового, податкового, земельного та інших галузей права. Норми зазначених галузей права застосовуються відповідно до правил, встановлених адміністративно-процесуальними нормами [14, с. 106].

У процесі реалізації функцій публічного управління суб'єктами владних повноважень можуть виникнути суперечки, конфлікти інтересів, включаючи службові спори в системі державної служби, конфліктні явища при взаємодії з громадянами, юридичними особами тощо. Такі конфліктні ситуації найчастіше можуть вирішуватися адміністративно-правовими способами за допомогою адміністративних проваджень, що застосовуються в позасудовому або досудовому порядку, тобто адміністративної юрисдикції.

Адміністративний процес включає в себе три складові у вирішенні адміністративно-правових спорів – адміністративні процедури, адміністративну юрисдикцію (адміністративний порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень) і адміністративну юстицію.

Адміністративні процедури являють собою встановлену послідовну діяльність уповноважених суб'єктів владних повноважень щодо реалізації своєї компетенції на основі адміністративно-процесуальних норм.

У цілому під адміністративними процедурами розуміють:

1) порядок прийняття суб'єктами владних повноважень нормативно-правових актів;

2) процедури організації роботи суб'єктів владних повноважень;

3) процедури розгляду звернень (пропозицій і заяв) громадян і організацій щодо реалізації їх прав і законних інтересів у сфері публічного управління;

4) певні юрисдикційні процедури у сфері економіки (державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрація прав на нерухоме майно; ліцензування окремих видів діяльності; контрольно-наглядові процедури; процедури технічного регулювання тощо);

5) дозвільні процедури (дозволи на приватну охоронну діяльність, на володіння, носіння та перевезення зброї і боєприпасів);

6) заохочувальні процедури з боку держави тощо.

Адміністративна юрисдикція суб'єктів владних повноважень включає в себе провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, дисциплінарні провадження, провадження по скаргах на акти та бездіяльність або дії суб'єктів владних повноважень в адміністративному порядку. Адміністративна ж юстиція становить систему адміністративних судів, що вирішують адміністративно-правові спори в судовому порядку з метою захист порушених з боку держави основних права, свобод та інтересів людини і громадянина.

2.4. Альтернативні способи вирішення адміністративно-правових спорів

Актуальним питанням на сьогодні є вирішення адміністративно-правових спорів за допомогою альтернативних та досудових методів. Альтернативні форми вирішення правових спорів є сукупністю певних процедур, спрямованих на вирішення правового конфлікту шляхом досягнення взаємоприйнятного результату для сторін спору, який не володіє ознаками судового розгляду, що застосовується до, під час або позасудового процесу.

Одним же із відомих шляхів досудового ввирішення адміністративно-правового спору є спроба повного або часткового вирішення такого спору за допомогою судді з врегулювання спору, шляхом проведення за його участю переговорів між учасниками справи адміністративної юрисдикції з метою економії часу та коштів як сторін, так і держави.

Так, відповідно до ст. 185 КАСУ, суд постановляє ухвалу про проведення процедури врегулювання спору за участю судді. В цій ухвалі суд вирішує питання про зупинення провадження у справі. У випадку колегіального розгляду справи врегулювання спору за участю судді проводиться суддею, який здійснював підготовку справи до розгляду. У випадку недосягнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками проведення врегулювання спору повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається.

Відповідно до ст. 186 КАСУ, суддя спрямовує проведення врегулювання спору за участю судді для досягнення сторонами примирення. З урахуванням конкретних обставин проведення наради суддя може оголосити перерву в межах строку проведення врегулювання. Під час

проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору.

Під час проведення врегулювання спору суддя не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, надавати оцінку доказів у справі.

Відповідно до ст. 188 КАСУ, врегулювання спору за участю судді припиняється:

1) у разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді;

2) у разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді;

3) за ініціативою судді у разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін;

4) у разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем.

Альтернативним методом вирішення адміністративно-правового спору є медіація в адміністративному процесі. Основними ознаками медіації як альтернативного способу вирішення адміністративно-правових спорів, які дають змогу виокремити її серед інших способів врегулювання адміністративно-правових спорів, є: добровільність, залучення до її проведення посередника (медіатора) для двох сторін спору, здійснення з метою узгодження інтересів через віднаходження взаємоприйнятного рішення, швидкість, гнучкість та відсутність детальної регламентації, економічність, конфіденційність, можливість залучення представників, відсутність додаткових преференцій для сторони спору – приватної особи.

Альтернативні способи врегулювання адміністративно-правових спорів аж ніяк не зазіхають на функції публічного управління, не деформують суть державно-владних повноважень, а вдосконалюють їх, компенсуючи властиву їм формальність. Вони успішно використовуються в багатьох провідних країнах світу та здобувають необхідну законодавчу регламентацію. Відповідно, питання можливості, меж і особливостей застосування медіації в адміністративно-правових спорах в чинному законодавстві України не повинні залишатися на рівні адміністративно-правових досліджень.

Судова практика свідчить про те, що позовні вимоги щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів і посадових осіб у справах, що виникають з адміністративних правовідносин, задовольняються досить часто. Це свідчить про те, що цими органами публічної влади та їх посадовими особами допускаються помилки, які можна усунути і без звернення до адміністративного суду, і законодавець, незважаючи на особливий характер цих відносин, все ж має надати можливість конфліктуючим сторонам самостійно врегулювати конфлікт і, можливо, за участю посередника – відповідного медіатора.

Також слід зазначити, що в процесі публічного управління існують різні за своєю природою майнові правовідносини і, відповідно, з цих відносин можуть виникати суперечки, пов’язані з діями суб’єктів владних повноважень. Наприклад, у сфері розпорядження державним і комунальним майном спори можуть мати як публічно-правову, так і приватно-правову природу. Але якщо майнові вимоги випливають з адміністративно-правових відносин, то такий спір може в цілому визнаватися цивільно-правовим у випадку, якщо виникає спір про цивільне право, наприклад, спір про право власності, реєстрацію права власності чи права володіння, користування земельними ділянками.

На нашу думку, з метою розвитку доктрини адміністративного права для налагодження ефективного механізму вирішення адміністративно-

правових спорів слід використовувати позасудові інструменти, засновані на пріоритетному застосуванні медіативних форм врегулювання спору (процедури медіації та примирення). Запровадження медіації слугуватиме більш якісній зміні правового регулювання у сфері вирішення адміністративно-правових спорів, що реалізовуватиметься з метою забезпечення оптимального балансу публічного та приватного інтересів.

На перший погляд може здатися, що при оскарженні індивідуального правового акта процедура посередництва видається непридатною, але це не так. Наприклад, видача ліцензії на відкриття приватного дитячого садка в приміщенні багатоповерхового житлового будинку, з чим можуть не погодитися його власники. Звернувшись до суду і довівши порушення умов ліцензування, такі мешканці будинку можуть домогтися її анулювання. Процедура медіації дає змогу звести заявника з державним органом і з одержувачем дозволу. Так, зустріч за участю всіх сторін може привести до консенсусу й дасть можливість уникнути судового розгляду.

Процедура примирення сторін є способом мирного врегулювання спору, який виник з певних адміністративних правовідносин, у формі письмової угоди.

Медіація (посередництво) в аспекті адміністративно-правового спору повинна заслужити особливу увагу вітчизняних учених і фахівців. Процедурою медіації є спосіб врегулювання суперечок за сприяння медіатора на основі добровільної згоди сторін з метою досягнення ними взаємоприйнятного рішення, а медіатором визнається незалежна фізична особа, незалежні фізичні особи, які залучаються сторонами як посередники у врегулюванні спору для сприяння у прийнятті сторонами рішення по суті спору.

Під позасудовим вирішенням адміністративно-правового спору слід розуміти засновану на нормах адміністративно-процесуального права діяльність суб’єктів владних повноважень та інших уповноважених суб’єктів,

спрямовану на подолання розбіжностей, що випливають з адміністративних правовідносин, позасудового провадження.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є також однією з форм адміністративного процесу, яка реалізується без участі судового органу влади та за участю судів загальної юрисдикції у випадках, передбачених КУАП. Відмінними рисами такого провадження при вирішенні адміністративно-правових спорів від інших видів процесу є спрощеність і прискореність окремих процесуальних дій, велика кількість суб'єктів, уповноважених приймати рішення в адміністративно-правовому спорі.

За допомогою такого провадження виражається негативна реакція держави і суспільства на протиправні дії, які здійснюються у сфері публічного управління та є проявом функцій виконавчої влади, – визнання адміністративного правопорушення, що є підставою для адміністративної відповідальності, яка реалізується в адміністративно-процесуальній формі.

Відповідно до ст. 8 КУАП, провадження в справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі закону, що діє під час і за місцем розгляду справи про правопорушення.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є однією з форм адміністративно-процесуальної діяльності, що здійснюється широким колом органів публічної влади та їх посадових осіб. Процесуальний характер виражається в реалізації норм права, що встановлюють адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення. Завдання цього провадження зводяться до забезпечення всебічного й об'єктивного вирішення повноважними юрисдикційними органами або їх посадовими особами справи про адміністративне правопорушення відповідно до закону. Вирішення такого адміністративно-деліктного спору як виду адміністративно-правового виражається в прийнятті мотивованої постанови про призначення адміністративного покарання у вигляді відповідного адміністративного стягнгення, або у відмові від його призначення.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення спрямоване на вирішення адміністративних суперечок між сторонами адміністративно-процесуальних відносин з приводу правомірності (неправомірності) застосування заходів адміністративної відповідальності, наприкалд, у виді адміністративного штрафу, вилучення предмета правопорушення, громадських чи виправних робіт. Відповідно, повноваження щодо вирішення адміністративно-правових спорів і щодо застосування правових санкцій характеризуються як юрисдикційні.

Ефективність реалізації процедур при вирішенні адміністративно-деліктних спорів неоднозначна, оскільки значна кількість постанов юрисдикційних органів про притягнення до адміністративної відповідальності скасовуються за допомогою подальшого судового контролю внаслідок порушень норм матеріального права і неправильного їх застосування органами влади й посадовими особами, уповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також внаслідок порушення процесуальних правил при провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Тому нам вбачається актуальним та доцільним створити таку систему альтернативних способів вирішення адміністративно-правових спорів, у якій медіатор буде призначатися судом або до сертифікованого медіатора сторони зможуть самостійно звернутися для вирішення відповідного спору між ними. Разом з тим, згідно з міжнародними стандартами, у всіх випадках застосування альтернативних способів вирішення спорів має передбачати належний судовий контроль, який являє собою кінцеву гарантію захисту прав людини і прав публічної адміністрації.

Однак, щоб уникнути плутанини, бачиться можливим обмежити повноваження судді в таких категоріях справ або надати повноваження призначення медіатора вищій посадовій особі. У запропонованій системі посередник (медіатор) буде підзвітний суду або вищій посадовій особі відповідного суб’єкта владних повноважень, який має адміністративно-

правовий спір із приватною особою, але при цьому процес примирення за участю посередника буде врегульовано в позасудовій формі.

Таким чином, всі сторони конфлікту будуть впевнені в об'єктивному, всебічному та справедливому вирішенні спору. Це положення допоможе виключити корупційну складову, а також органи влади та їх посадові особи, уповноважені вирішувати адміністративні спору в позасудовому порядку, отримають юридично закріплений дозвіл на використання послуг посередника (медіатора). При цьому сторони спору завжди зможуть подати скаргу за невиконання своїх обов'язків або порушення правил проведення процедури медіації на посередника безпосередньо до суду, який буде нести цивільну і (або) адміністративну відповідальність залежно від характеру спірних правовідносин.

Таким чином, це призведе до розвантаження судів загальної юрисдикції і суб'єктів ввладних повноважень в їх діяльності в питаннях участі в судових засіданнях, а громадяни, чиї права порушені, отримають ще один закріплений законом спосіб захисту своїх порушених прав, свобод та інтересів.

Адміністративно-правовий спір потенційно може завершитися мировою угодою внаслідок певних критеріїв, зокрема:

– відсутність в законі прямої заборони на вчинення дій, передбачених мировою угодою;

– відповідність змісту мирової угоди законам, що охороняють громадський порядок, порядок управління, суспільну мораль, права і свободи громадян; відсутність порушення волі сторін;

– наявність у сторони права розпоряджатися предметом (об'єктом) мирової угоди;

– відповідність (неспричинення шкоди) громадським інтересам і дотримання (непорушення) прав і законних інтересів інших осіб;

– неприпустимість мирових угод у спорах про законність нормативно-правових актів через наявність юрисдикції суду про визнання таких актів, що не відповідають закону, за правилами КАСУ;

– повноваження посадової особи відповідного суб'єкта владних повноважень на укладення мирової угоди має входити до його компетенції, визначатися нормативно і реалізовуватися відповідно до приписів компетенційних норм;

– при укладенні мирової угоди посадова особа суб'єкта владних повноважень має діяти відповідно до тих цілей, заради досягнення яких їй надані повноваження, і не виходити за межі своєї компетенції (предметної, суб'єктної, територіальної і часової);

– при укладенні мирової угоди адміністративний орган не повинен брати на себе зобов'язання з виплати будь-якої грошової суми, якої він не заборгував, за винятком випадків, спеціально встановлених у законі і пов'язаних з компенсацією за завдану шкоду в результаті дій, прийнятих рішень чи бездіяльності відповідного суб'єкта владних повноважень.

Ці критерії можуть бути покладені в основу визначення медіабельності адміністративно-правового спору. Оцінка медіабельності адміністративно-правового спору, який вирішується в позасудовому порядку, може здійснюватися, насамперед, законодавцем у рамках закріплення правила про обов'язкове і (або) рекомендаційне застосування медіації, а також уповноваженим органом (посадовою особою) при вирішенні питання про використання медіаційної технології для вирішення розбіжностей.

При вирішенні таких спорів необхідна буде участь відповідних підготовлених компетентних фахівців, які і можуть виступати як медіатори.

Допустимість використання медіативних технологій за зазначеними категоріями адміністративно-правових спорів зумовлена низкою факторів, у тому числі: відсутня пряма заборона на проведення медіації; предмет і зміст спору не суперечать моральності й публічному порядку; спір не зачіпає

інтереси осіб, які не беруть участі в медіації; законом допускається можливість укладення мирової угоди за цією категорією справ.

У зв'язку з цим, на нашу думку, у медіації чимало переваг, якими є виявлення справжніх інтересів сторін шляхом переговорів, конфіденційність процедури, самостійне вирішення розбіжностей між сторонами спору, скорочення навантаження в судах, швидкий і доступний спосіб врегулювання конфліктів.

Проте є також і причини низької популярності процедур примирення сторін спору через медіацію, у тому числі:

1) відносна новизна процедури врегулювання спорів за участю посередника;

2) відсутність належно підготовлених медіаторів;

3) відсутність реклами на ринку професійних медіаторів;

4) відсутність усталеної практики використання медіації;

5) відсутність у суді приміщень для проведення процедур примирення;

6) низька активність просвітницької роботи на рівні державних органів усіх рівнів та органів місцевого самоврядування;

7) необов'язковість проведення процедури медіації до звернення в суд.

Також існують перешкоди економічного характеру для впровадження медіації. Оскільки медіаторські послуги надаються переважно на платній основі, представники сторін конфлікту, як правило, не зацікавлені в цій процедурі, оскільки від цього залежить їх винагорода.

Серед представників бізнес-спільноти поширена недовіра до інституту медіації, оскільки ця процедура сприймається як щось чужорідне, що перешкоджає реальному захисту прав людини і громадянина.

Безумовно, законодавство про медіацію потребує корегування в контексті його поширення на відносини з позасудового розгляду адміністративно-правових спорів, а також у контексті окремих очевидних проблем і прогалин.

У зв'язку з цим та внаслідок відсутності спеціального Закону України «Про медіацію» ми пропонуємо доповнити ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР положенням у такій редакції: «Сторони можуть врегулювати спір, уклавши мирову угоду або застосувати процедуру медіації, якщо це не суперечить інтересам сторін спору» [173, с. 116].

Тому на сьогодні явно існує необхідність розвитку посередництва як форми позасудового вирішення адміністративно-правових спорів. Крім того, у деяких категоріях адміністративно-правових спорів слід визнати медіацію як обов'язковий спосіб позасудового їх вирішення, а саме, що виникають в рамках адміністративних і адміністративно-процесуальних відносин, пов'язаних, зокрема, з ліцензуванням окремих видів господарської діяльності, видачею інших спеціальних дозволів, між відповідними суб'єктами владних повноважень та фізичними особами з приводу розбіжностей з технічних, фінансових та інших спеціальних питань, наприклад, з питань оцінювання вартості майна, дотримання особою спеціальних технічних та інших обов'язкових вимог при експлуатації різних об'єктів і обладнання. При вирішенні таких спорів необхідною буде участь відповідних компетентних фахівців, які й можуть виступати як медіатори.

Крім того, у справах про адміністративні правопорушення, закріплені статтями КУАП, доцільно передбачити також медіаційний механізм вирішення адміністративно-правових спорів, що вирішуються судами загальної юрисдикції у провадженнях про оскарження постанов.

Так, ми пропонуємо доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 40-2 «Примирення у справі про адміністративне правопорушення», у якій закріпити право суб'єкта владних повноважень, його посадової особи, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення, та особи, щодо якої здійснюється це провадження, на укладення угоди про примирення при виникненні спору щодо законності притягнення вказаної особи до адміністративної

відповідальності та застосування до неї відповідного адміністративного стягнення; право посадової особи припиняти провадження у справі про адміністративне правопорушення на строк, необхідний для реалізації процедури примирення; можливі умови, а також форму і зміст угоди про примирення; порядок затвердження угоди про примирення; форму процесуального документа, що складається посадовою особою юрисдикційного органу за результатами розгляду питання про затвердження угоди про примирення; порядок, строки оскарження і виконання угоди про примирення [176, с. 140].

До можливих умов, на яких може бути укладена угода про примирення у справі про адміністративне правопорушення, можуть бути віднесені, наприклад, усунення в узгоджений строк допущених порушень законодавства, що утворюють подію і склад адміністративного правопорушення, виключення з протоколу про адміністративне правопорушення окремих порушень законодавства, які не підтверджуються достатньою кількістю доказів, з наявністю яких особа не погоджується, добровільна сплата особою до бюджету грошової суми, що відповідає мінімальному розміру передбаченого за вчинене адміністративне правопорушення адміністративного штрафу без винесення постанови про призначення адміністративного покарання.

Висновки до розділу 2

1. Основними причинами виникнення адміністративно-правових спорів є колізії в чинному адмністративному законодавстві, порушення законності при прийнятті актів суб'єктами владних повноважень, нерозуміння між законністю і доцільністю прийняття акта суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами, наділеними державно-владними повноваженнями. Іншими причинами

адміністративно-правових спорів можуть бути свідомі дії людей, які продиктовані їх рівнем правової культури, а також поведінкою у формі інстинктів.

2. Удосконалено класифікацію адміністративно-правових спорів за критерієм поділу спорів за суб'єктами владних повноважень, що їх вирішують, та за порядком їх вирішення: 1) адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції в порядку провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, закріпленому в КАСУ; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються адміністративними судами за правилами КАСУ, юрисдикція яких поширюється на публічно-правові відносин; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції у провадженнях про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, закріплених статтями КУАП; 2) адміністративно-правові спори, що вирішуються в позасудовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються в досудовому порядку; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку адміністративного оскарження вищим суб'єктом владних повноважень або його посадовою особою; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку медіації.

3. З'ясовано, що адміністративно-правові спори можна класифікувати на три групи: 1) спори, ініційовані фізичними особами; 2) спори, ініційовані суб'єктами владних повноважень; 3) спори, ініційовані суб'єктами владних повноважень, які виступають на захист прав, свобод і законних інтересів інших осіб. За способом вирішення (які вирішуються в судовому та адміністративному порядку), за порядком звернення за захистом прав (позовна заява, скарга), за суб'єктом спору (між суб'єктами владних повноважень та громадянами, між органами місцевого самоврядування та іншими органами, наділеними публічно-владними управлінськими функціями), за об'єктом спору (оскарження рішень судів, суб'єктів владних

повноважень та їх посадових осіб), за сферою виникнення (спори у сфері державної служби тощо).

4. За результатами дослідження науково обґрунтовано та визначено для розвитку понятійного апарату адміністративно-правової науки поняття позасудового вирішення адміністративно-правового спору як заснованої на нормах адміністративно-процесуального права діяльності суб'єктів та інших уповноважених суб'єктів, яка спрямована на подолання розбіжностей та конфліктів між сторонами спору у відповідній справі, що випливають з адміністративних правовідносин в позасудовому провадженні із застосуванням інституту адміністративного оскарження та відповідних альтернативних процедур (примирення сторін за участю судді, медіація).

5. За результатами дослідження запропоновано виділити такі стадії, що визначають динаміку адміністративно-правового спору: 1) офіційне вираження незгоди з рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або його посадовою особою; 2) відкриття провадження з вирішення адміністративно-правового спору уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 3) вирішення адміністративно-правового спору шляхом винесення рішення уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 4) виконання прийнятого рішення; 5) оскарження прийнятого рішення.

6. За результатами дослідження адміністративний процес визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами публічну діяльність, що спрямована на вирішення індивідуальних справ у сфері публічного управління, у тому числі адміністративно-правових спорів, уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень, а в передбачених законом випадках й іншими повноважними суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин, що виникають у ході реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень, а також їх діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності.

7. З'ясовано, що адміністративний процес включає в себе три складові у вирішенні адміністративно-правових спорів – адміністративні процедури, адміністративну юрисдикцію (адміністративний порядок оскарження рішень,

дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень) та адміністративну юстицію.

Адміністративні процедури являють собою встановлену послідовну діяльність уповноважених суб'єктів владних повноважень щодо реалізації своєї компетенції на основі адміністративно-процесуальних норм. Адміністративна юрисдикція суб'єктів владних повноважень включає в себе провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, дисциплінарні провадження, провадження по скаргах на акти та бездіяльність або дії суб'єктів владних повноважень в адміністративному порядку. Адміністративна ж юстиція становить систему адміністративних судів, що вирішують адміністративно-правові спори в судовому порядку з метою захист порушених з боку держави основних права, свобод та інтересів людини і громадянина.

8. З метою розвитку доктрини адміністративного права для налагодження ефективного механізму вирішення адміністративно-правових спорів та законодавчого забезпечення альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів запропоновано доповнити ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР положенням у такій редакції: «Сторони можуть врегулювати спір, уклавши мирову угоду або застосувати процедуру медіації, якщо це не суперечить інтересам сторін спору». Запровадження медіації у вирішенні адміністративно-правових спорів слугуватиме більш якісній зміні правового регулювання у сфері вирішення адміністративно-правових спорів, що реалізовуватиметься з метою забезпечення оптимального балансу публічного та приватного інтересів, та розвантаженню судової системи від адміністративних справ при вирішенні адміністративно-правових спорів.

9. З метою більш ефективного й швидкого альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів у справах про притягнення до адміністративної відповідальності запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 40-2 «Примирення у справі про

адміністративне правопорушення», у якій закріпити право суб'єкта владних повноважень, його посадової особи, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення, та особи, щодо якої здійснюється це провадження, на укладення угоди про примирення при виникненні спору щодо законності притягнення вказаної особи до адміністративної відповідальності та застосування до неї відповідного адміністративного стягнення; право посадової особи припиняти провадження у справі про адміністративне правопорушення на строк, необхідний для реалізації процедури примирення; можливі умови, а також форму і зміст угоди про примирення; порядок затвердження угоди про примирення; форму процесуального документа, що складається посадовою особою юрисдикційного органу за результатами розгляду питання про затвердження угоди про примирення; порядок, строки оскарження й виконання угоди про примирення. Ця пропозиція слугуватиме розвантаженню судів загальної юрисдикції при рогляді справ про притягення правопорушників до адміністративної відповідальності, економії часу та більш швидкому вирішенню спорів цієї категорії між суб'єктами владних повноважень та фізичними особами, а також покращенню публічної дільності органів публічної влади через усунення нагромадження в роботі подібними справами їх посадових осіб.

ВИСНОВКИ

1. За результатами дослідження визначено поняття адміністративно-правового спору, під яким запропоновано розуміти публічно-правовий спір, заснований на розбіжностях, конфлікті, які виникають між суб'єктом адміністративних і (або) адміністративно-процесуальних правовідносин, наділеним публічно-владними повноваженнями (у тому числі в порядку делегування), або які забезпечують виконання публічних функцій держави, з одного боку, і фізичними або юридичними особами, які беруть участь у цих відносинах, – з іншого боку, з приводу реалізації, захисту або відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, покладання на них юридичних обов'язків, притягенння їх до адміністративної відповідальності, який може бути вирішений у судовому і (або) у позасудовому порядку в рамках відповідних адміністративно-процесуальних відносин. Визначення цього поняття дасть можливість більш комплексно розуміти категорію адміністративно-правововых спорів та правильно визначати правову природу відповідного публічно-правового спору, який виник між суб'єктами владних повноважень і приватними особами.

2. За результатами дослідження удосконалено науковий підхід до класифікації публічних прав юридичних осіб, які можуть бути елементом об'єкта адміністративно-правового спору: 1) публічні права юридичних осіб, пов'язані з виконанням ними публічно-владних управлінських функцій; 2) права юридичних осіб, пов'язані з їх державною реєстрацією та ліквідацією; 3) політичні права юридичних осіб (у тому випадку, якщо політичні цілі визначені в установчих документах юридичної особи); 4) публічні права юридичних осіб у зв'язку із захистом інтересів своїх членів.

3. Удосконалено класифікацію адміністративно-правових спорів за критерієм поділу спорів за суб'єктами владних повноважень, що їх вирішують, та за порядком їх вирішення: 1) адміністративно-правові спори,

що вирішуються в судовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції в порядку провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, закріпленому в КАСУ; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються адміністративними судами за правилами КАСУ, юрисдикція яких поширюється на публічно-правові відносин; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції у провадженнях про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, закріплених статтями КУАП; 2) адміністративно-правові спори, що вирішуються в позасудовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються в досудовому порядку; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку адміністративного оскарження вищим суб'єктом владних повноважень або його посадовою особою; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку медіації. Запропонований підхід до класифікації надасть можливість розвивати адміністративно-правову науку в питаннях кваліфікації та вирішення адміністративно-правових спорів, а також юридичну практику, що дасть змогу на більш якісному рівні визначати природу адміністративно-правових спорів та застосовувати необхідні способи їх вирішення

4. За результатами дослідження науково обгрунтовано та визначено для розвитку понятійного апарату адміністративно-правової науки поняття позасудового вирішення адміністративно-правового спору як заснованої на нормах адміністративно-процесуального права діяльності суб'єктів та інших уповноважених суб'єктів, що спрямована на подолання розбіжностей та конфліктів між сторонами спору у відповідній справі, які випливають з адміністративних правовідносин в позасудовому провадженні із застосуванням інституту адміністративного оскарження та відповідних альтернативних процедур (примирення сторін за участю судді, медіація). Визначення цього поняття запровадить у подальшому можливість не тільки на теоретичному, але й на практичному рівні застосовувати альтернативні

способи вирішення адміністративно-правових спорів та закладе підвалини для впровадження медіації.

5. За результатами дослідження запропоновано виділити такі стадії, що визначають динаміку адміністративно-правового спору: 1) офіційне вираження незгоди з рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або його посадовою особою; 2) відкриття провадження з вирішення адміністративно-правового спору уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 3) вирішення адміністративно-правового спору шляхом винесення рішення уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 4) виконання прийнятого рішення; 5) оскарження прийнятого рішення. Визначення такої стадійності динаміки адміністративно-правових спорів надасть можливість правильно кваліфікувати підстави виникнення та зрозуміти процедуру їх вирішення.

6. За результатами дослідження адміністративний процес визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами публічну діяльність, що спрямована на вирішення індивідуальних справ у сфері публічного управління, у тому числі адміністративно-правових спорів, уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень, а в передбачених законом випадках й іншими повноважними суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин, що виникають у ході реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень, а також їх діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності.

7. З метою розвитку доктрини адміністративного права для налагодження ефективного механізму вирішення адміністративно-правових спорів та законодавчого забезпечення альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів запропоновано доповнити ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР положенням у такій редакції: «Сторони можуть врегулювати спір, уклавши мирову угоду або застосувати процедуру медіації, якщо це не суперечить інтересам сторін спору». Запровадження медіації у вирішенні адміністративно-правових спорів слугуватиме більш якісній зміні правового

регулювання у сфері вирішення адміністративно-правових спорів, що реалізовуватиметься з метою забезпечення оптимального балансу публічного та приватного інтересів, та розвантаженню судової системи від адміністративних справ при вирішенні адміністративно-правових спорів.

8. З метою більш ефективного альтернативного вирішення адміністративно-правових спорів у справах про притягнення до адміністративної відповідальності запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 40-2 «Примирення у справі про адміністративне правопорушення», у якій закріпити право суб'єкта владних повноважень, його посадової особи, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення, та особи, щодо якої здійснюється це провадження, на укладення угоди про примирення при виникненні спору щодо законності притягнення вказаної особи до адміністративної відповідальності та застосування до неї відповідного адміністративного стягнення; право посадової особи припиняти провадження у справі про адміністративне правопорушення на строк, необхідний для реалізації процедури примирення; можливі умови, а також форму і зміст угоди про примирення; порядок затвердження угоди про примирення; форму процесуального документа, що складається посадовою особою юрисдикційного органу за результатами розгляду питання про затвердження угоди про примирення; порядок, строки оскарження і виконання угоди про примирення. Ця пропозиція слугуватиме розвантаженню судів загальної юрисдикції при рогляді справ про притягення правопорушників до адміністративної відповідальності, економії часу та більш швидкому вирішенню спорів цієї категорії між суб'єктами владних повноважень та фізичними особами, а також покращенню публічної дільності органів публічної влади через усунення нагромадження в роботі подібними справами їх посадових осіб.

9. Як напрями подальших наукових досліджень накреслено: визначення подальшого впровадження медіаційних механізмів вирішення

адміністративно-правових спорів у сфері публічного управління, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, а також в різних юрисдикційних провадженнях, які впливають на права, свободи та інтереси фізичних та юридичних осіб за умови подальшого належного законодавчого забезпечення медіації в адміністративних провадженнях; визначення критеріїв розмежування юрисдикції судів у розгляді та вирішенні справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень за правопорушення у сфері публічного управління; розробка дієвих механізмів від зловживань з боку суб'єктів владних повноважень шляхом оспорювання правомірності їх діяльності в адміністративному (позасудовому) порядку, оскільки станом на сьогодні адміністративний порядок вирішення спорів із суб'єктами владних повноважень викликає чимало зауважень у звязку з тим, що визначені законодавством правила оскарження актів в адміністративному порядку містяться в різних законодавчих та підзаконних актах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад. *Право України*. 2006. № 3. С. 10–11.

2. *Административная юстиция в новых европейских демократиях*: практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / под ред. Д. Галлигана и др. Киев; Будапешт: АртЭк: ОСИ/КОЛПИ, 2009. 688 с.

3. Административное право зарубежных стран. Москва, 1996. 260 с.

4. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.

5. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ, 2005. 232 с.

6. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.

7. Адміністративне процесуальне (судове) право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2007. 312 с.

8. Адміністративне судочинство України: підручник / О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

9. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. 288 с.

10. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: зб. матер. / В. П. Тимощук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний, Є. О. Школьний; заг. ред. В. П. Тимощука, О. В. Курінного. Київ, 2015. 428 с.

11. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2011. 216 с.

12. Альтернативні підходи до розв'язання конфліктів: теорія і практика застосування / уклад.: Н. Гайдук та ін. Львів: ПАЮ, 2007. 296 с.

13. Апаров А. М. Формування та розвиток адміністративно-процесуального права: монографія. Запоріжжя: КПУ, 2014. 344 с.

14. Атаманчук І. В. Система процесуального права як модель правового регулювання. *Науковий часопис НПУ імені М П. Драгоманова*. Серія № 18. Економіка і право: зб. наукових праць. К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2013. Випуск 21. С. 104–109.

15. Бабич О. М. Виконавча влад та її місце в системі державної влади. *Держава і право*: зб. наук. пр. 2010. Вип. 50. С. 302–309.

16. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс. Киев: Литера ЛТД, 2001. 320 с.

17. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для вищ. навч. закладів. Київ: Літера ЛТД, 2002. 287 с.

18. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти у теорії та практиці конституційного права: монографія. Харків: Право, 2008. 220 с.

19. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. Москва, 2001. 435 с.

20. Бевзенко В. М. Административное право как бы «проникает: в другие отрасли права, приводя их в действие. URL: http://www.bigmir.net (дата звернення 02.06.2017).

21. Бевзенко В. М., Мінько С. М. Особливості визначення підвідомчості публічно-правових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2007. № 3. С. 122–126.

22. Бевзенко В.М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2009_1/PB-1/pb-1_1.pdf (дата звернення: 10.12.2018).

23. Битяк Ю. П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 1 (32). С. 56–57.

24. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 367 с.

25. Боднар С. В. Щодо класифікаційних ознак рішень адміністративного суду. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 116–119.

26. Бойко Ю. В. Раціоналізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова реформування місцевого самоврядування. *Держава і право*. 2010. Вип. 48. С. 176–181.

27. Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки: монографія. Харків: ФІНН, 2010. 112 с.

28. Бучик А. Ю. Вирішення податкових спорів в межах юрисдикційного провадження: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць*. 2012. Випуск № 64. С. 245–252.

29. Віхляєв М.Ю. Співвідношення понять "суб'єкти адміністративного права" та "суб'єкти адміністративних правовідносин" у контексті розгляду громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права. *Право і суспільство*. 2013. № 3. С. 50-57.

30. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1976. 345 с.

31. Градовий В. Б. Становлення та розвиток доктрини судового рішення в адміністративному судочинстві. *Держава і право*: зб. наук. пр. 2012. Вип. 56. С. 218–222.

32. Грибок І. Поняття, структура та зміст інституту оскарження. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 9. С. 23–28.

33. Грибок І. О. Розвиток інституту адміністративного оскарження в умовах адміністративної реформи в Україні. *Держава і право: Юридичні і політичні науки*. 2002. Вип. 16. С. 153–156.

34. Гришина Н. В. Вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності в праві України. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених*: зб. наук. пр. Харків: ХНУВС, 2006. С. 66–69.

35. Дёмин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации. *Вестник МГУ. Сер. Право*. 1998. № 3. С. 18–22.

36. Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О., Український Д. Я. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади. Київ: Конус-Ю, 2007. 260 с.

37. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2010. 496 с.

38. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

39. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерець, А. М. Школик та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.

40. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 350 с.

41. Дерюжинский В. Ф. Административные суды в государствах Западной Европы. Санкт-Петербург, 1906. 390 с.

42. Джафарова О. В., Синицька Я. П. Судові рішення в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: монографія. Харків: ХНУВС, 2014. 260 с.

43. Джабурія О.В. Щодо питання функціонального призначення адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми держави і права :* зб. наук, праць. - 2010. - Вип. 55. - С. 441-444.

44. Елистратов А. И. Основные начала административного права. *Серия «Классика конституционного и административного права».* Симферополь, 2007. 325 с.

45. Жалинский А., Рёрихт А. Введение в немецкое право. Москва: Спарк, 2001. 210 с.

46. Журавель Я. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права. *Юстиніан*. 2011. № 12. URL: http://justinian.com.ua/magazines.php (дата звернення: 10.12.2018).

47. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

48. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

49. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию). *Государство и право*. 2001. № 1. С. 68–79.

50. Зеленцов А. Б. Конфликты в управлении и управление конфліктами. Москва: РУДН, 2001. 543 с.

51. Зливко С. В. Керівник як елемент системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки».* 2016. № 6. Т. 2. С. 83–87.

52. Ільницький О. Виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції: окремі питання загальних положень. *Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид.* 2011. Вип. 54. С. 166–172.

53. Кайдашев Р. П. Юридична природа апеляційного провадження в адміністративному процесі України. *Науковий вісник міжнародного*

гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. № 17. Т. 1. С. 112–114.

54. Карабін Т. О. Компетенція місцевих органів державно виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти. *Держава і право*: 2005. № 29. С. 221–228.

55. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. До проблеми позову в адміністративному процесі. *Право України*. 2003. № 7. С. 80-84.

56. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2008. № 3. С. 144–150.

57. Ківалов С. Особливості досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 5–18.

58. Кобилянський М. Г. До питання про правовий статус сторін компетенційного спору. *Митна справа*. 2013. № 4 (88). Ч. 2. Кн. 1. С. 344–349.

59. Ковалів М. В. Гаврильців Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навч. посіб. Москва; Львів: ЛьвДУВС, 2014. 596 с.

60. Кодекс адміністративного судочинства України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19 (дата звернення: 10.12.2018).

61. Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України. Київ: Факт, 2003. 536 с.

62. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус в публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія. Запоріжжя: Поліграф, 2004. 404 с.

63. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

64. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 456 с.

65. Комзюк А. Т. Адміністративно-юрисдикційне провадження: проблеми вдосконалення / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 2002. С. 617–645.

66. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ: Прецендент, 2007. 225 с.

67. Ковальська В. В. Спільне вирішення завдань держави, органами місцевого самоврядування і ОВС. *Вісник Академії адвокатури України.* Київ, 2008. Вип. 12. С. 25–31.

68. Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. Москва: БЕК, 1996. 520 с.

69. Конституційне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка.Київ: Наукова думка, 1999. 638 с.

70. Конфліктологія: підручник / за ред. Л. Н. Герасіної та М. І. Панова. Харків: Право, 2002. 320 с.

71. Кучинська О. П., Фулей Т. І., Бараннік Р. В. Принципи кримінального провадження у світлі практики Європейського суду з прав людини : монографія. Ніжин : ТОВ "Видавництво "АспектПоліграф", 2013. 228 с.

72. Кулинич С.А. Принципи, стадії та правове регулювання управлінських процедур в органах прокуратури. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2006. Вип. 33. С.287-295.

73. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 180 с.

74. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія. Львів: Атлас, 2004. 232 с.

75. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві. *// Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2009. № 3. С. 46–48.

76. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. Москва: НОРМА, 2003. 202 с.

77. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісн. Нац. акад. прав. наук України*: зб. наук. праць. Харків: Право, 2013. № 2 (73). С. 148–156.

78. Лупарев Е.Б. Соотношение административно-правовых и других категорий юридических споров. *Российская юстиция*. 2003. №1. С. 29-31.

79. Лазур Я. В. Правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління: історико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29(2.3). С. 21-25.

80. Малько А. В. Субъективное право и законный интерес. *Правоведение*. 2000. № 3. С. 33–38.

81. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж: изд-во Воронеж. ун-та, 1990. 145 с.

82. Махина С. Н. Административный процесс. Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. 256 с.

83. Мацелик Т. О., Параниця С. П. Адміністроативно-правовий спір як категорія правового спору. *Юридичний вісник*. 2010. № 4 (17). С. 51–55.

84. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

85. Мицкевич Л. А. Понятие государственного управления в административном праве Германии. *Государство и право*. 2002. № 6. С. 85–90.

86. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп./ за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.

87. Монаєнко А. О. Нові виклики перед процесуальним законодавством у світлі проведення конституційної реформи. *Конституція України: основа консолідації суспільства і держави*: матер. наук. круглого столу, 26 червня 2017 р. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 93–96.

88. Монаєнко А. О. Особливості розгляду деяких категорій справ як публічно-правових спорів в рамках адміністративного провадження. *Адміністративне право сучасного етапу державотворення: стан та перспективи розвитку*: зб. наук. пр. за матер. І Міжнар. наук.-практ. конфер. 21 травня 2016 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, Ю. В. Мех та ін. Харків: Плеяда, 2016. С. 63–72.

89. Монаєнко А. О. Функціонування органів адміністративної юстиції в деяких арабських країнах: досвід для України. *Слово Національної школи суддів України.* 2015. № 4 (13). С. 18–31.

90. Мустафа Камел. Основы административного процесса. Каир, 1987. 265 с.

91. Настюк В. Я. Актуальні проблеми адміністративного процесу. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*: тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. 30 червня 2017 р. Харків: МВС України: Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3, 2017. С. 24–26.

92. Никеров Г. И. Административное право США. Москва: Наука, 1977. 415 с.

93. Николаева Л. Л., Соловьева Л. К. Административно-правовые проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров. Санкт-Петербург: Пресс, 2004. 190 с.

94. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2018 році. *Судова влада в Україні.* URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/-analit_rewiew_18.

95. Осадчий А. Ю. Публічно-правовий спір як предмет адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 32. С. 46.

96. Осадчий А. Ю. Публічно-правовий спір. *Право України*. 2005. № 3. С. 21–25.

97. Осятинський С. О. Позасудові способи вирішення публічно-правових спорів: сутність та види. *Адміністративне право і процес*: наук.-практ. журн. 2013. № 4 (6). С. 53–59.

98. Пасенюк О., Сорока М. Апеляційне та касаційне оскарження в адміністративному процесі: стадії процесу чи суб'єктивні конституційні права. *Юридичний журнал*. 2007. № 12. С. 118–120.

99. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України. *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України*: тези доп. та наук. повідомл. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. 25–26 січня 2007 р. / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. Харків, 2007. С. 248–249.

100. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні. Київ: ІДП НАН України, 2003. 180 с.

101. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Чернівці: Рута, 2001. 316 с.

102. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Харків: Право, 2011. 136 с.

103. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Судовий та позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового регулювання в Україні. *Адміністративне право України: стан та перспективи розвитку:* зб. наук. праць VI Міжнар. наук.-практ. конф. 23–24 вересня 2011 р. Київ: ІДП ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 378–385.

104. Погрібний С. О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України. К.: Правова єдність, 2009. 304 с.

105. Правова доктрина України: у 5 т. / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко М. П. та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України. 864 с.

106. Присяжнюк А. Стадії контрольного провадження, що здійснюється суб'єктами державного контролю у сфері виконавчої влади.

Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. 2012. № 90. С. 24–26.

107. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-1 (дата звернення: 10.12.2018).

108. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17 (дата звернення: 10.12.2018).

109. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15 (дата звернення: 10.12.2018).

110. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення: 10.12.2018).

111. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 10.12.2018).

112. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відом. Верхов. Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

113. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/280/97-вр (дата звернення: 10.12.2018).

114. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14 (дата звернення: 10.12.2018).

115. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14 (дата звернення: 10.12.2018).

116. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print (дата звернення: 10.12.2018).

117. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків: вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. 256 с.

118. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 5-те вид., зі змінами. Київ: Атіка, 2001. 76 с.

119. Рябченко О. П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права та процесу. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 6–10.

120. Рябченко О. П., Бутенко В. І., Яцинок М. М. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. Суми: МакДен, 2008. 200 с.

121. Савенко М. Проблеми встановлення юрисдикції адміністративних судів. *Українське право*. 2003. № 1. С. 157–158.

122. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. Москва, 1964. 365 с.

123. Салманова О. Ю. Особливості та класифікація управлінських юрисдикційних процедур у судах. *Форум права*. 2013. № 4. С. 330–333. URL: http://nbuv.gov.uajpdfFP_index.htm_2013_4_57.pdf (дата звернення: 10.12.2018).

124. Сало Л. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україн*: матер. XVI регіон. наук.-практ. конф. 8–9 лютого 2010 р. Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2010. С. 140–141.

125. Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практ. посіб. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.

126. Самбор М. А. Провадження у справі про адміністративне правопорушення: погляди та поняття. *Вісник Дніпропетровського Університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки».* 2015. № 1 (6). С. 128–134.

127. Саннікова М. В. Декларація та акти декларативно-рекомендаційного характеру в системі джерел права: [Монографія]; наук. ред. В.П. Колісник. Х.: 2014. 154 с.

128. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. Київ: Ін Юре, 2000. 68 с.

129. Сидоренко Р. О. Принципи адміністративних повноважень прокуратури України. *Форум права*. 2011. № 3. С. 722–727.

130. Ситніченко О. М. Адміністративно-правові спори: поняття та видова характеристика. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 71–74.

131. Сідей Я. Я. Адміністративно-правові спори в сфері судової компетенції. *Науковий Вісник Ужгородського національного університет.Серія: Право*. 2018. Вип. 5. Т. 2. С. 58–60.

132. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник; пер. з рос. Харків: Консум, 2006. 656 с.

133. Сливич І. І. Формування сучасної моделі адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2014. Вип. 25. С. 175–178.

134. Сопілко І. М. Теоретико-правові підходи до розуміння суб'єктів права окремими галузевими науками. *Юридичний вісник*. 2008. № 4 (9). С. 66–70.

135. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. 255 с.

136. Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты. *Государство и право*. 1999. № 7. С. 72–76.

137. Старилов Ю. Н. Как развивалась наука административного права в европейских странах. *Журнал российского права*. 1999. № 3–4. С. 202–208.

138. Старилов Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии. *Государство и право*. 2000. № 5. С. 12–16.

139. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. *Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия: Юбилеи, конференции, форумы*. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 274.

140. Стахурський М. Адміністративно-процесуальне законодавство потребує оновлення. *Право України*. 2001. № 10. С. 50.

141. Стахурський М. Ф. Проблеми реформування адміністративно-юрисдикційного процесу. *Право України*. 2002. № 3. С. 28–32.

142. Стефанюк В. Адміністративний процесуальний кодекс України. Яким йому бути? *Право України*. 1999. № 12. С. 17.

143. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та доп. Київ: Атіка, 2011. 624 с.

144. Стрижак А. Верховенство права і конституційне судочинство в Україні. *Право України*. 2010. № 3. С. 62–71.

145. Сухарева Н. В. Сущность административно-правовых споров. *Юрист*. 1999. № 10. С. 52–57.

146. Сушинський О. І. Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: концепція та практика: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 156 с.

147. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: статус і організація діяльності: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. 82 с.

148. Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу: монографія. Львів: Львів. держ. ін-т новітніх технологій та упр. ім. В’ячеслава Чорновола, 2010. 248 с.

149. Сьоміна В. А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 186 с.

150. Талапина Э. В. Новые институты административного права. *Государство и право*. 2006. № 5. С. 14–21.

151. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.

152. Тимощук В. П. Інститут адміністративного оскарження: проблеми та перспективи розвитку. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 4. С. 105–110.

153. Тихомиров Ю. А. О концепции развития административного права и процесса. *Государство и право*. 1998. № 1. С. 12–16.

154. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Москва: Юстицинформ, 2001. 336 с.

155. Тищенко М. М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Харків, 1999. 40 с.

156. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору. URL: http://adhdportal.com/book_2041_chapter_45_ponjattja_ta_priroda_-admnstrativno-pravovogo_sporu.html.

157. Ткачук П. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 75–81.

158. Ткачук П., Ткачук А. Роль і місце Конституційного Суду України у захисті основних прав і свобод людини. *Вісник Конституційонго Суду України.* 2010. № 4. С. 118–131.

159. Трояновська Т. М. Публічно-правовий спір у сфері інтелектуальної власності як предмет юрисдикції адміністративних судів:

дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. *Національний авіаційний університет*. Київ, 2015. 211 с.

160. Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения. *Государство и право*. 2006. № 11. С. 5–13.

161. Харитонова О. І. Адміністративне право як прояв публічного права. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Одеса, 2002. Т. 1. 154 с.

162. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса: Юридична література, 2004. 430 с.

163. Шевцова Н. В. Застосування принципів офіційності та диспозитивності в адміністративному судочинстві під час вирішення податкових спорів. *Право і безпека.* 2009. № 4 (31). С. 72-75.

164. Швед Е. Ю. Поняття процесуального акту-документу з адміністративних справ. *Форум права*. 2007. № 3. С. 278–282.

165. Шергин А. П. Административная юрисдикция. Москва: Юридическая литература, 1979. 144 с.

166. Шмідт Г. Розмежування публічно-правових і приватноправових спорів. *Матеріали конференції з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні, 29 вересня 2006 р*. Київ: 2006. С. 75–77.

167. Щавинський В. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 73–77.

168. Юлдашев А. Р. Финансовые суды в Германии. Москва: Аникл, 2000. 198 с.

169. Уварова О. О. Про зміст і форму правозастосовних актів. *Вісник Академії правових наук України.* 2005. № 4. С. 207-213.

170. Явдокименко Д. М. Адміністративно-правовий спір як елемент адміністративного процесу. *Право та державне управління:* зб. наук. пр. 2016. № 3. С. 56–62.

171. Явдокименко Д. М. Доказування та докази при вирішенні адміністративно-правових спорів. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2016. № 3. С. 102–106.

172. Явдокименко Д. М. Доктринальна характеристика адміністративно-правових спорів в зарубіжних країнах. *Адміністративне право та процес*. 2016. № 3 (17). С. 121–132.

173. Явдокименко Д. М. Здійснення адміністративно-юрисдикційного процесу, регламентованого адміністративно-процесуальними нормами. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матер. Міжнар. наук.-практ. конфер., 14–15 квітня 2017 р. Херсон: Гельветика, 2017. С. 116–117.

174. Явдокименко Д. М. Критерії виділення адміністративно-процесуального права. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матер. Всеукр. наук.-практ. конфер., 3–4 березня 2017 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2017. С. 107–110.

175. Явдокименко Д. М. Особливості класифікації адміністративно-правових спорів. *Напуковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 106–108.

176. Явдокименко Д. М. Поняття адміністративно-правового спору. *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч. 2. С. 135–141.

177. Явдокименко Д. М. Роль адміністративної юстиції в здійсненні судової реформи. *Сучасна наукова дискусія: питання юриспруденції*: матер. Всеукр. наук.-практ. конфер., 21–22 жовтня 2016 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 95–97.

178. Явдокименко Д. Н. Понятие объекта и предмета административно-правового спора. *Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу:* І Міжнар. наук.-практ. конфер., м. Київ, 6 жовтня 2016 р.; м. Львів, 11 листопада 2016 р.: тези виступів / за ред. д.ю.н., професора В. М. Бевзенка. Харків: ФОП «Панов А. М.», 2017. С. 439–442.

179. Ярмакі Х. П. Взаємодія суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Вісник Запорізького національного університету.* 2012. № 1 (II). С. 71–76.

180. Ярмакі Х. П. Законність у застосуванні адміністративної відповідальності. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2015. № 3. С. 107–110.

181. Яремко Г.З. Бланкетні диспозиції в статтях Особливої частини Кримінального кодексу України: Монографія. за ред. В.О. Навроцького. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. 424 с.

182. Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 1996. 265 p.

183. English Legal System in Context. Fourth Edition. Fiona Cownie, Antony Bradney&Mandy Burton. Oxford University Press, 2007. 347 p.

184. Gneist R. Die Englische Communal-Verfassung oder das System des Self- Government. Berlin, 1860. 510 p.

185. Neville Brown L., John S. Bell.French Administrative. Law 5th ed. New-York: Oxford University Press, 1998. 387 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Явдокименко Д. М. Доктринальна характеристика адміністративно-правових спорів в зарубіжних країнах. *Адміністративне право та процес*. 2016. № 3 (17). С. 121–132.

2. Явдокименко Д. М. Адміністративно-правовий спір як елемент адміністративного процесу. *Право та державне управління*: зб. наук. пр. 2016. № 3. С. 56–62.

3. Явдокименко Д. М. Доказування та докази при вирішенні адміністративно-правових спорів. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2016. № 3. С. 102–106.

4. Явдокименко Д. М. Особливості класифікації адміністративно-правових спорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 106–108.

5. Явдокименко Д. М. Поняття адміністративно-правового спору. *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч. 2. С. 135–141.

6. Явдокименко Д. М. Роль адміністративної юстиції в здійсненні судової реформи. *Сучасна наукова дискусія: питання юриспруденції*: матер. Всеукр. наук.-практ. конфер. 21–22 жовтня 2016 р. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 95–97.

7. Явдокименко Д. Н. Понятие объекта и предмета административно-правового спора. *Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу*: тези І Міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 6 жовтня 2016 р., м. Львів, 11 листопада 2016 р.) / за ред. В. М. Бевзенка. Харків: Панов А. М., 2017. С. 439–442.

8. Явдокименко Д. М. Критерії виділення адміністративно-процесуального права. Правове *регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матер. Всеукр. наук.-практ. конфер. (3–4 березня 2017 р., м. Одеса). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2017. С. 107–110.

9. Явдокименко Д. М. Здійснення адміністративно-юрисдикційного процесу, регламентованого адміністративно-процесуальними нормами. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матер. Міжнар. наук.-практ. конфер. (14–15 квітня 2017 р., м. Херсон). Херсон: Гельветика, 2017. С. 116–117.