ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЦВІРКУН ЮРІЙ ІВАНОВИЧ

УДК 342.9.03

ДИСЕРТАЦІЯ

РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ СПРАВ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ КОЛЕГІАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора юридичних наук**

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

_____ Ю. І. Цвіркун

Науковий консультант – **Бевзенко Володимир Михайлович,**
доктор юридичних наук, професор

Запоріжжя – 2020

АНОТАЦІЯ

Цвіркун Ю. І. **Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації**. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Міністерство освіти і науки України, Запоріжжя, 2020.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел теоретико-прикладних основ розгляду та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

Здійснено загальну характеристику правової природи та призначення публічної адміністрації. Зокрема, дістали подальший розвиток доктринальні положення щодо призначення публічної адміністрації та формулювання термінологічного ряду у цій сфері. Так, аргументовано, що категорія «публічне адміністрування» має два розуміння: функціональне – врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших недержавних суб'єктів, яким делеговано владні повноваження), спрямована на забезпечення прав та інтересів приватних осіб у публічній сфері, та організаційне (публічна адміністрація) – сукупність уповноважених суб'єктів, пріоритетом діяльності яких є забезпечення, реалізація та захист прав фізичних і юридичних осіб у публічній сфері.

Визначено підсистему державних колегіальних суб'єктів публічного адміністрування та здійснено класифікацію недержавних колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Наприклад, запропоновано поділ державних

колегіальних суб’єктів на кілька умовних груп залежно від їх адміністративно-правового статусу та особливостей його реалізації: органи виконавчої влади; національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків; органи суддівського самоврядування та врядування; інші суб’єкти, що мають певні особливості адміністративно-правового статусу.

Здійснено загальну характеристику рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації як предмету оскарження в порядку адміністративного судочинства. При цьому аналіз діючого законодавства про правовий статус колегіальних суб’єктів публічного адміністрування та відповідна правозастосовна практика дали змогу виділити такі основні зовнішні форми інструментів діяльності досліджуваних суб’єктів, як постанови, рішення, акти перевірок, розпорядження, звіти, сертифікати, листи, рекомендації, накази, протоколи тощо. У свою чергу, дії як предмет судового оскарження головним чином знаходять свій прояв у проведенні перевірок та інших контрольних заходів, використанні того чи іншого методу контролю, запиті певної інформації, вилученні документів, вчиненні фізичних дій, спрямованих на припинення протиправної поведінки особи тощо. Натомість бездіяльність колегіальних суб’єктів публічного адміністрування традиційно знаходить свій прояв у пасивній поведінці юрисдикційних суб’єктів, що унеможливлює реалізацію фізичними, юридичними особами їхніх прав, шкодить суб’єктивним інтересам тощо.

У контексті дослідження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації запропоновано прийняти спеціальний закон під назвою «Про інструменти публічної адміністрації». Окреслено структуру цього акта. Уточнено, що автором запропоновано лише певний варіант назви та структури такого закону і залишено для дискусії та обговорення його зміст. Підкреслено, що загальною метою прийняття подібного нормативно-правового акта є уніфікація як доктринальних, так і законодавчих положень про окремі інструменти діяльності публічної адміністрації та їх сукупність,

що дасть змогу значно спростити розуміння вказаного інституту адміністративного права, тлумачення його норм та їх застосування різноманітними юрисдикційними суб'єктами, зокрема судами.

Встановлено підстави та форми участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. Обґрунтовано, що форма участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві являє собою, відповідно до визначених у Кодексі адміністративного судочинства України завдань адміністративного судочинства, діяння, спосіб організації цих суб'єктів і його зовнішній вияв, пов'язані із сутністю, змістом публічно-правового спору в межах адміністративної справи, де цей суб'єкт позивається, відповідає або виступає третьою особою. Ці форми не довільні і мають виключно правовий характер. Жодних неправових форм комунікації із судом Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) не передбачено ні для колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, ні для будь-якого іншого учасника адміністративного судочинства. Вони чітко виписані у нормах КАС України та обумовлені фактичними життєвими обставинами, що призвели до необхідності звернення до суду (взяття участі в суді) у межах правил КАС України. Правовий статус колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві багатоаспектний. Основними формами участі цих суб'єктів, за КАС України, є участь як сторони у справі (позивачем чи відповідачем; зустрічний позов подати не можуть) або третьої особи із самостійними вимогами щодо предмета спору чи без таких. Окремою формою участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації визнаємо представництво в особі прокурорів, які захищають інтереси держави.

Охарактеризовано колегіальні суб'єкти публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасників справи. Зокрема, поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві» концептуалізовано через такі ознаки: 1) публічно-владні повноваження, у тому числі делеговані суб'єктам

приватного права в межах форм державно-приватного партнерства тощо; 2) рівноправність та відсутність ієрархічних відносин (службової підлеглості) між посадовими особами, а також між ними та головою (керівником) цього суб'єкта; 3) спосіб соціальної об'єктивації – групова/колективна організаційно-правова діяльність та адекватна їй форма (принцип) організаційного устрою під час розробки та ухвалення рішень; 4) адміністративно-процесуальна правосуб'єктність.

Визначено суб'єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

Встановлено сутність та види публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Так, окреслено основні види публічно-правових спорів за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації: 1) за предметом судового розгляду – здійснення публічно-владних управлінських функцій; порушення надання/ненадання адміністративних послуг; порушення прав особи під час виборчого процесу або референдуму; 2) за вольовою ознакою діяння відповідача та/або документального оформлення його дії – рішення, дія та бездіяльність цього суб'єкта; 3) за напрямом публічно-правової відповідальності: - загальні питання (за участю Кабінету Міністрів України на загальнодержавному рівні; місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів – на муніципальному рівні); - секторальні питання у сфері публічних фінансів, економічної конкуренції та публічних закупівель, фінансових послуг, фондового ринку, ринку природних монополій, національної пам'яті Українського народу, телебачення і радіомовлення, публічного виборчого процесу, суддівського самоврядування, атестації та дисциплінарної відповідальності суддів, атестації та дисциплінарної відповідальності адвокатів; 4) за мотивом участі у спорах – інструментально-правовий та комунікативний; 5) за кількістю позивачів – індивідуальний та колективний; 6) за справжністю волі і правових намірів позивача – добровільний,

раціональний та/або правомірний; маніпулятивний, кон'юнктурний та/або неправомірний; 7) за масштабом території повноважень – з відповідними органами загальнодержавного масштабу, місцевими органами чи громадськими організаціями; 8) за генетичним походженням повноважень, які оскаржуються – спори з приводу власних і делегованих повноважень.

Окреслено форми адміністративного судочинства під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та встановлено порядок проходження таких справ в адміністративних судах. У контексті останнього визначено, що у справах, в яких позови пред'явлено до колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, порядок проходження справ в адміністративних судах не відрізняється від загальних правил. Разом з тим, слід звернути увагу, що в окремих категоріях справ, провадження в яких мають особливості, відповідачами нерідко виступають саме колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. У цих справах особливості мають місце щодо визначення складу суду, який їх уповноважений вирішувати, обчислення процесуальних строків, проголошення та вручення судових рішень, оскарження та перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку тощо.

Визначено повноваження адміністративного суду у справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, та встановлено особливості повноважень адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації (у тому числі у спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму). Зокрема, у цьому контексті зауважено, що чинне законодавство України виключає компетенцію судів на певне коло правовідносин, пов'язаних із виборами та референдумами. Розглянуті норми нової редакції КАС України вказують на те, що повноваження адміністративних судів у таких спорах, як і в попередній редакції, обмежено законом. Визначений порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства

перешкоджає здійсненню дієвого судового контролю щодо легітимності встановлення результатів виборів чи референдуму після їх завершення. Механізм відновлення порушених прав та інтересів суб'єктів відповідних процесів поза їх межами у законодавстві не передбачений.

Охарактеризовано процесуальний розсуд суду за результатами оцінки рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, дістали подальшого розвитку тези про те, що під процесуальним розсудом адміністративного суду слід розуміти право адміністративного суду, що реалізується з дотриманням встановленої процесуальної форми здійснення правосуддя, яке надає йому альтернативність у прийнятті судового рішення, спрямоване на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення адміністративного спору, ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Здійснено характеристику судових рішень за наслідками розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Так, аргументовано, що судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному судочинстві, – це акт правосуддя, яким вирішуються матеріально-правові вимоги позивача до відповідача щодо їх спору в публічно-правових відносинах. Основна суть рішення адміністративного суду – результат здійсненого завдання адміністративного судочинства, який, у разі задоволення позову, несе захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі колегіальних. Визначено особливості виконання судових рішень у адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Охарактеризовано судовий контроль за виконанням судових рішень у адміністративних справах, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. Запропоновано напрями удосконалення виконання судових рішень такими суб'єктами.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, колегіальність, повноваження суду, процесуальний розсуд, публічне адміністрування, публічно-правовий спір, суб’єкт, судове рішення, форма адміністративного судочинства.

ANNOTATION

Tsvirkun Yu. I. **Resolving and reviewing the cases against decisions, actions, and inaction of collective entities of public administration in administrative courts.** – Qualification scientific work as a manuscript.

Thesis for the doctor's degree in legal science with a specialization in 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Zaporizhzhia National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Zaporizhzhia, 2020.

The dissertation presents a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem – determination based on the analysis of doctrinal and normative sources of theoretical and practically based considerations and decisions in administrative justice of cases concerning the appeal of decisions, actions, and inaction of collegial subjects of public administration.

The general characteristics of the legal nature and the purpose of the public administration have been made. In particular, the doctrinal provisions on the appointment of the public administration and the formulation of the terminological series of this area have been further developed. Thus, it is argued that the category of «public administration» has two understandings: functional – regulated by the rules of administrative law activities of authorized entities (state bodies, local self-government bodies, other non-state entities to which power is delegated), aimed at securing rights and interests of individuals in the public sphere, and organizational (public administration) – a set of authorized entities, whose priority is to ensure, exercise and protect the rights of individuals and entities in the public sector.

The subsystem of public collegial subjects of public administration is identified, and the classification of non-state collegial subjects of public administration is made. For example, it is proposed to divide state collegial entities into several conditional groups, depending on their administrative and legal status and peculiarities of its implementation: executive authorities; national commissions for the regulation of natural monopolies and other monopolies or markets; authorities of judicial self-government and governance; other entities that have certain peculiarities in administrative, legal status.

The general description of the decisions, actions, and inaction of the collegial subjects of public administration as a subject of an appeal in the procedure of administrative proceedings is made. In particular, it was emphasized that at present, no unified doctrinal and legal understanding and interpretation of these administrative and legal categories had been formed. The analysis of the current legislation on the legal status of collegial entities of public administration and the relevant law enforcement practice made it possible to identify such basic external forms of instruments of activity of the investigated entities as resolutions, decisions, acts of inspections, orders, reports, certificates, letters, recommendations, orders, protocols, etc. In its turn, actions, as a subject of a judicial appeal, mainly find its manifestation in carrying out checks and other control measures, use of one or another method of control, request of certain information, seizure of documents, committing physical actions aimed at termination of illegal behavior of a person, etc. Furthermore, the inaction of the collegial entities of public administration has traditionally been manifested in the passive behavior of legal entities, which makes it impossible for individuals, legal entities to exercise their rights, harms subjective interests, etc.

In the context of the study of decisions, actions, and inaction of the collegiate subjects of public administration, it is proposed to adopt a special law called «On the Instruments of Public Administration.» The approximate structure of this act is outlined. It is clarified that the author proposed only a specific variant of the name and structure of such law and left it for discussion of its contents. It is

emphasized that the general purpose of adopting such a legal act is to unify both the doctrinal and the legislative provisions on certain instruments of public administration activity and their totality, which will make it possible to significantly simplify the understanding of the said administrative law institute, its interpretation of norms and their application by various jurisdictions, objects, including the courts.

The grounds and forms of participation of collegial subjects of public administration in administrative proceedings are established. It is substantiated that the form of participation of collegial subjects of public administration in administrative proceedings is, in accordance with the tasks defined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine the administrative proceedings, the way, the organization of these entities and its external manifestation, related to the nature, content of public legal dispute in the context of an administrative case where the entity sues, is responsible or acts as a third party. These forms are not arbitrary and are of a purely legal nature. There are no legal forms of communication with the court of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, neither for collegial subjects of public administration nor for any other participant of administrative proceedings. They are clearly outlined in the rules of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and are determined by the actual circumstances of life, which led to the need to go to court within the rules of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. The legal status of collegial subjects of public administration in administrative proceedings is multidimensional. As the main forms of participation, in the Code of Administrative Procedure of Ukraine, these entities may be parties to the case (plaintiff or defendant; counter-claim cannot be filed) or a third party with or without independent claims in the subject of the dispute. A special form of participation of the collegial subjects of public administration is the representation by prosecutors who defend the interests of the state.

The collegial subjects of public administration in administrative proceedings are characterized as participants in the case. In particular, the concept of «collegial subject of public administration as a party to the case in administrative justice» is

conceptualized because of the following features: 1) public-authority powers, including those delegated to the subjects of private law within the forms of public-private partnership, etc.; 2) equality and absence of hierarchical relations (official subordination) between the officials, as well as between them and the head of this entity; 3) the way of social objectification – group/collective organizational and legal activity and its adequate form (principle) of organizational structure during the development and decision making; 4) administrative and procedural legal personality.

The subjects of the administrative process in cases of appealing the decisions, actions, or inaction of collegiate subjects of public administration have been identified.

The essence and types of public legal disputes concerning the appeal of decisions, actions, or inaction of collegial subjects of public administration are established. Thus, the main types of public-law disputes with the participation of a collegial subject of public administration are outlined: 1) on the subject of judicial review – the exercise of public-power administrative functions; breach of administrative services; violation of the rights of the person during the election process or referendum; 2) on the will of the defendant's actions and/or documenting his actions – the decision, action or inaction of the subject; 3) in the field of public liability – general issues (with the participation of the Cabinet of Ministers of Ukraine at the national level; local councils and their executive committees – at the municipal level), sectors in the field of public finance, economic competition and public procurement, financial services, stock market, market natural monopolies, national memory of the Ukrainian people, television and radio broadcasting, public electoral process, judicial self-government, attestation and disciplinary responsibility judges, attestation and disciplinary responsibility of lawyers; 4) on the motive for participation in disputes – instrumental and communicative; 5) by the number of claimants – individual and collective; 6) by the authenticity of the plaintiff's will and legal intentions – voluntary, rational and/or lawful; manipulative, conjunctural and/or unlawful; 7) on the scale of the territory of authority – with the

relevant bodies of the national scale, local bodies or public organizations; 8) on the genetic origin of the contested powers – disputes over their own and delegated powers.

The forms of administrative justice are outlined when considering cases of appealing against decisions, actions, or inaction of collegial subjects of public administration, and the procedure for such cases in administrative courts is established. In the context of the latter, it is determined that in cases in which actions are brought before the collegial subjects of public administration, the procedure for proceeding to administrative courts is, as a rule, not different from the general rules. At the same time, it should be noted that in certain categories of cases in which the proceedings are peculiar; often, the defendants are the collegial subjects of public administration. In these cases, particularities arise when determining the composition of the court, which is empowered to decide them, calculating procedural time limits, announcing and serving court decisions, appealing and reviewing court decisions on appeal and cassation, etc.

The powers of the administrative court in cases in which the collective bodies of the public administration are the defendants are determined and the peculiarities of the powers of the administrative court in cases of appealing the decisions, actions or inaction of the collegiate entities of the public administration (including in disputes concerning legal relations related) with the electoral process or the referendum process are defined. In particular, it is noted in this context that the current legislation of Ukraine excludes the competence of the courts for a certain range of legal relations related to elections and referendums. The reviewed norms of the new version of the Code of Administrative Procedure of Ukraine indicate that the powers of administrative courts in the abovementioned cases are limited by law. The established procedure for appealing to administrative courts and the procedure for administering administrative justice prevents effective judicial control over the legitimacy of the election results or referendum after their completion. There is no legal mechanism to restore the violated rights and interests of the subjects of the respective processes outside their borders.

The procedural justice of the court is characterized by the results of the evaluation of decisions, actions, or inaction of the collegial authorities of public administration. In particular, they further developed the thesis that the procedural discretion of an administrative court should be understood to mean the right of an administrative court, which is implemented in compliance with the established procedural form of justice, which gives it an alternative to adjudication, aimed at a fair, impartial and timely decision, effective protection of the rights, freedoms, and interests of individuals, rights, and interests of legal entities in the field of public-legal relations.

Characterization of court decisions is carried out by the consequences of consideration and decision of administrative cases concerning the appeal of decisions, actions, and inaction of collegial subjects of public administration. Thus, it is argued that the court decision that ends the case in administrative proceedings is an act of justice, which resolves the plaintiff's substantive claims against the defendant regarding their dispute in public relations. The main essence of the decision of the administrative court is the result of the accomplished task of administrative justice, which, if satisfied with the claim, bears the protection of the rights, freedoms, and interests of the person against violations by the subjects of public administration, including collegial ones. The peculiarities of the execution of court decisions in administrative cases concerning the appeal of decisions, actions, and inaction of collegial subjects of public administration are determined. Judicial control over the enforcement of court decisions in administrative cases characterized by collegial subjects of public administration is outlined. Directions for improving the enforcement of court decisions by such entities are suggested.

***Keywords*:** Administrative Justice; Administrative Process; Collegiality; Court Authority; Procedural Discretion; Public Administration; Public Law Dispute; Subject; Court Decision; Form of Administrative Justice.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації: проблеми теорії і практики : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 464 с.

2. Tsvirkun Yu.I. Collegial public administrative subjects in administrative legal proceedings as parties to a case (a plaintiff, a defendant, and the third person). *The optimization of protection model for rights and freedoms of Ukrainian person* : collective monograph / V.M. Bevzenko, V.A. Bortnyak, K.V. Bortnyak, O.Yu. Busol etc. Lviv ; Toruń : Liha-Pres, 2019. P. 309–335.

3. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності такого колегіального суб’єкта публічної адміністрації, як Центральна виборча комісія. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. Т. 2. С. 87–91.

4. Цвіркун Ю.І. Колегіальність суб’єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. № 23. С. 70–73.

5. Цвіркун Ю.І. Про удосконалення виконання судових рішень Центральною виборчою комісією України. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 4(18). С. 92–100.

6. Цвіркун Ю.І. Організація діяльності колегіальних органів влади: історичний екскурс та сучасні погляди. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 4. Vol. 1. P. 158–164.

7. Цвіркун Ю.І. До питання повноважень адміністративних судів під час вирішення справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес.* 2017. № 2(20). С. 59–68.

8. Цвіркун Ю.І. Проблемні питання виконання судових рішень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 1. С. 80–91.

9. Цвіркун Ю.І. Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 3(18). С. 101–105.

10. Цвіркун Ю.І. Щодо питання відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування за невиконання судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 144–149.

11. Цвіркун Ю.І. Проблемні питання щодо вирішення справ із відносин публічної служби, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 2. С. 98–108.

12. Цвіркун Ю.І. До питання здійснення судового контролю за діяльністю виборчих комісій під час місцевих виборів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 6(21). Т. 1. С. 164–169.

13. Цвіркун Ю.І. Колегіальні суб'єкти делегованих повноважень: різновиди та правова природа. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. Vol. 1. P. 183–190.

14. Цвиркун Ю.И. Государственные коллегиальные субъекты публичного администрирования: разновидности и анализ их административно-правового статуса. *Legea şi viaţa*. 2018. № 9/2 (Septembrie). С. 168–174.

15. Цвіркун Ю.І. До питання реалізації дискреційних повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică*. 2018. № 2(30). Ч. 2. С. 73–77.

16. Цвіркун Ю.І. Правова природа та призначення публічної адміністрації: узагальнений історіографічний аналіз доктринальних підходів

та сучасне її розуміння. *Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică*. 2018. № 4(32). Ч. 1. С. 57–63.

17. Цвіркун Ю.І. Формально-юридичні та фактичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 35. Т. 1. С. 69–73.

18. Цвіркун Ю.І. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С. 139–147.

19. Цвіркун Ю.І. Оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Право України*. 2018. № 2. С. 148–163.

20. Цвіркун Ю.І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30(69). № 1. С. 69–77.

21. Цвіркун Ю.І. Характеристика суб'єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 2. С. 98–106.

22. Цвиркун Ю.И. Формы административного судопроизводства при рассмотрении дел по обжалованию решений, действий или бездействия коллегиальных субъектов публичной администрации. *Legea şi viaţa*. 2019. № 1/2 (Ianuarie). С. 143–150.

23. Цвіркун Ю.І. Деякі особливості процесуального розсуду суду за результатами оцінки рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 54. С. 208–214.

24. Цвіркун Ю.І. Правовий прецедент як стримуючий чинник допущення протиправності колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Правова позиція*. 2019. № 1(22). С. 70–80.

25. Цвіркун Ю.І. Щодо втручання адміністративного суду у розсуд колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 82. С. 261–272.

26. Цвіркун Ю.І. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Право та державне управління*. 2019. № 2. Т. 2. С. 66–75.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

27. Цвіркун Ю.І. До питання повноважень адміністративного суду щодо скасування актів окремих колегіальних суб'єктів владних повноважень. *Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 14–15 жовтня 2016 р. Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2016. С. 85–89.

28. Цвіркун Ю.І. Адміністративна юстиція України: історичний аспект та завдання сьогодення. *Верховенство права та правова держава* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2016. С. 104–108.

29. Цвіркун Ю.І. Щодо колегіальності суб'єктів публічної адміністрації. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 3–4 березня 2017 р. Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2017. С. 104–107.

30. Цвіркун Ю.І. Щодо питання удосконалення адміністративного судочинства з огляду на деякі історико-правові аспекти. *Юридична наука в*

XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 12–13 травня 2017 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. С. 121–124.

31. Цвіркун Ю.І. Провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності таких колегіальних суб'єктів владних повноважень як Верховна Рада України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. *Верховенство права та правова держава* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 14–15 вересня 2018 р. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2018. С. 116–119.

32. Цвіркун Ю.І. Щодо форм адміністративного судочинства. *Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 12–13 жовтня 2018 р. Київ : Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, 2018. С. 71–77.

33. Цвіркун Ю.І. Органи місцевого самоврядування як колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Херсон, 5–6 жовтня 2018 р. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 96–100.

34. Цвіркун Ю.І. Рішення, дії та бездіяльність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації як предмет оскарження в порядку адміністративного судочинства. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 січня 2019 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. С. 91–98.

35. Цвіркун Ю.І. Щодо розмежування оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та їх членів. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матеріали міжнародної

науково-практичної конференції, м. Харків, 15–16 березня 2019 р. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 75–80.

36. Цвіркун Ю.І. Щодо питань правонаступництва та повноважень окремих колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 березня 2019 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 6–10.

37. Цвіркун Ю.І. Адміністративна процедура у діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в зарубіжних країнах. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 вересня 2019 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 88–92.

ЗМІСТ

ВСТУП……...……..…..…….23

Розділ 1. Правова природа колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та реалізація їх правосуб'єктності…..……..……...…….35

1.1. Сутність та призначення публічної адміністрації …..…….....35

1.2. Поняття та види колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.....72

1.2.1. Державні колегіальні суб'єкти публічного адміністрування…….….……76

1.2.2. Недержавні колегіальні суб'єкти публічної адміністрації (органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень)……...…..……..……...……..102

1.3. Рішення, дії та бездіяльність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації як предмет оскарження в порядку адміністративного судочинства…….……..…….…..….119

Висновки до розділу 1…….…...……..…153

Розділ 2. Участь колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві та публічно-правові спори щодо оскарження їх рішень, дій та бездіяльності……..…....…156

2.1. Підстави та форми участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві……..……..…....156

2.2. Колегіальні суб'єкти публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасники справи……..……..……..181

2.3. Суб'єкти адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації…….……206

2.4. Сутність та види публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації…….…….……232
Висновки до розділу 2……..……...……....258
Розділ 3. Зміст і особливості розгляду та вирішення спорів щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації…….……..…..263
3.1. Форми адміністративного судочинства під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та порядок проходження таких справ в адміністративному суді…….……..…..263
3.2. Повноваження адміністративного суду у справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації……..……...……...303
3.2.1. Особливості повноважень адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації…….……..……..306
3.2.2. Особливості повноважень адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму……...……..……326
3.3. Процесуальний розсуд адміністративного суду за результатами оцінки рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.....338
3.4. Судові рішення за наслідками розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації ……..…..376
Висновки до розділу 3…….…….….....408
Розділ 4. Виконання судових рішень у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації……..……...412

4.1. Особливості виконання судових рішень в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації…….……..412

4.2. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації.....……....421

4.3. Відповідальність за невиконання судових рішень в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації……..……..433

4.4. Удосконалення виконання судових рішень в адміністративних справах колегіальними суб'єктами публічної адміністрації…….....444

Висновки до розділу 4……...……...…457

Висновки……..…….461

Список використаних джерел…….…….468

Додатки…….……...……...…528

ВСТУП

Актуальність теми. Функціональна й галузева особливість публічного адміністрування, соціальна значимість прийнятих публічною адміністрацією рішень зумовлюють наявність у її системі суб'єктів, для яких характерна колегіальна форма прийняття рішення та специфічний порядок адміністрування суспільних відносин, який дає підстави для їх класифікації в окремий різновид суб'єктів публічної влади – колегіальних суб'єктів публічного адміністрування.

Сучасна активна модернізація сфери публічного адміністрування впливає і на підсистему колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, наслідком чого є не лише модифікація адміністративно-правового статусу існуючих органів та суб'єктів, але й створення та функціонування нових колегіальних суб'єктів (наприклад, національних комісій регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків, Комісії з питань вищого корпусу державної служби, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів тощо). Принцип колегіальності є базовим демократичним принципом. Він є протилежним принципу єдиноначальності, що властивий авторитарним формам керівництва. Унаслідок демократизації органів публічної влади в Україні кількість колегіальних суб'єктів публічної адміністрації останнім часом зросла. Наявна тенденція до помноження судових справ за їх участі.

Постійні трансформаційні процеси в цій сфері суспільних відносин ставали каталізатором того, що правова природа колегіальних суб'єктів публічної адміністрації впродовж усього періоду формування й розвитку адміністративно-правової доктрини завжди привертала увагу вчених-адміністративістів. Предметом дослідження ставали окремі аспекти або ж загальна проблематика адміністративно-правового статусу вказаних суб'єктів; у поле зору фахівців потрапляли питання класифікації зазначених органів,

порядок їх створення й припинення, нормативні аспекти вдосконалення, підвищення ефективності діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації тощо. Така увага багатьох вчених-юристів забезпечила надійний теоретичний фундамент для подальших досліджень. Зокрема, вказаними питаннями в різні історичні періоди розвитку юридичної науки займалися В.Б. Авер'янов, О.П. Альохін, І.Є. Андрієвський, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, Е.М. Берендтс, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, С.А. Буткевич, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, Є.В. Додін, А.І. Єлістратов, В.В. Івановський, В.В. Ільков, Т.Є. Кагановська, С.В. Ківалов, В.Л. Кобалевський, Л.П. Коваленко, Н.В. Коваленко, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Д.М. Лук'янець, Д.В. Лученко, П.С. Лютіков, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Н.Р. Нижник, Ю.Л. Панейко, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Д.В. Приймаченко, А.А. Пухтецька, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, О.Ф. Скакун, І.О. Сквірський, М.І. Смокович, С.Г. Стеценко, І.Т. Тарасов, В.П. Тимощук, М.М. Тищенко, М.І. Цуркан, В.І. Шишкін, А.М. Школик, Ц.А. Ямпольська та інші науковці.

Водночас на підставі узагальненого аналізу адміністративно-правової літератури було встановлено, що фундаментальних досліджень специфіки розгляду та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації майже немає. У цьому аспекті варто особливо наголосити й на тому, що судова практика у цій категорії справ є досить неоднозначною й суперечливою, що також підтверджує актуальність порушеної тематики дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015–2019 рр., комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем

теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Тема дисертації безпосередньо стосується Концепції адміністративної реформи в Україні, впровадженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, а також відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затвердженим постановою Президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5), Перспективним напрямам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних і нормативних джерел теоретико-прикладних основ розгляду та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації.

Окреслена мета обумовила наступні *завдання* наукового дослідження:

– здійснити загальну характеристику правової природи та призначення публічної адміністрації;

– визначити підсистему державних колегіальних суб’єктів публічного адміністрування;

– охарактеризувати та здійснити класифікацію недержавних колегіальних суб’єктів публічної адміністрації;

– здійснити загальну характеристику рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації як предмета оскарження в порядку адміністративного судочинства;

– встановити підстави та форми участі колегіальних суб’єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві;

– охарактеризувати колегіальні суб’єкти публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасників справи;

– визначити суб’єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації;

– встановити сутність і види публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації;

– окреслити форми адміністративного судочинства під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації та встановити порядок проходження таких справ в адміністративних судах;

– визначити повноваження адміністративного суду у справах, відповідачами в яких є колегіальні суб’єкти публічної адміністрації;

– встановити особливості повноважень адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації (у тому числі у спорах щодо правовідносин, пов’язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму);

– охарактеризувати процесуальний розсуд суду за результатами оцінки рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації;

– здійснити характеристику судових рішень за наслідками розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації;

– визначити особливості виконання судових рішень в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації;

– охарактеризувати судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб’єкти публічної адміністрації;

– визначити напрями вдосконалення виконання судових рішень колегіальними суб’єктами публічної адміністрації в адміністративних справах.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час розгляду та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

Предметом дослідження є розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

Методи дослідження. Обґрунтованість теоретичних положень і рекомендацій щодо подальшого наукового розроблення теми, достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загально- й спеціальнонаукових методів, які використовуються в юридичних дослідженнях. Як основний загальнонауковий метод використовувався діалектичний метод наукового пізнання, завдяки якому здійснено загальнотеоретичне дослідження колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та їх участі в адміністративному судочинстві (розділи 1, 2). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат дослідження (розділи 1, 2).

Методи моделювання, аналізу та синтезу були використані для розробки пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства (розділи 3, 4). Метод групування та системно-структурний підхід допомогли з'ясувати внутрішню будову системи колегіальних суб'єктів публічної адміністрації (підрозділ 1.2), класифікувати державні й недержавні колегіальні суб'єкти публічного адміністрування (пункти 1.2.1, 1.2.2), визначити форми адміністративного судочинства під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та порядок проходження таких справ в адміністративних судах (підрозділ 3.1).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування,

міжнародні нормативно-правові акти (міжнародні договори), згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, судів, а також політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним комплексним дослідженням, присвяченим теоретико-прикладним основам розгляду та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– запропоновано прийняти спеціальний закон під назвою «Про інструменти публічної адміністрації». Окреслено структуру цього акта. Уточнено, що автором запропоновано лише певний варіант назви та структури такого закону і залишено для дискусії та обговорення його зміст. Підкреслено, що загальною метою прийняття такого нормативно-правового акта є уніфікація як доктринальних, так і законодавчих положень про окремі інструменти діяльності публічної адміністрації та їх сукупність, що дасть змогу значно спростити розуміння вказаного інституту адміністративного права, тлумачення його норм та їх застосування різноманітними юрисдикційними суб'єктами, у тому числі судами;

– поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві» концептуалізовано через такі ознаки: 1) публічно-владні повноваження, у тому числі делеговані суб'єктам приватного права в межах форм державно-приватного партнерства тощо; 2) рівноправність та відсутність ієрархічних відносин (службової підлеглості) між посадовими особами, а також між ними та головою (керівником) цього суб'єкта; 3) спосіб соціальної об'єктивації (групова або колективна

організаційно-правова діяльність та адекватна їй форма (принцип) організаційного устрою під час розробки й ухвалення рішень); 4) адміністративно-процесуальна правосуб'єктність;

– окреслено основні види публічно-правових спорів за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації за такими ознаками: 1) за предметом судового розгляду (здійснення публічно-владних управлінських функцій; порушення надання/ненадання адміністративних послуг; порушення прав особи під час виборчого процесу або референдуму); 2) за вольовою ознакою діяння відповідача та/або документального оформлення його дії (рішення, дія чи бездіяльність цього суб'єкта); 3) за напрямом публічно-правової відповідальності (загальні питання (за участю Кабінету Міністрів України на загальнодержавному рівні, місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів – на муніципальному рівні), секторальні питання у сфері публічних фінансів, економічної конкуренції та публічних закупівель, фінансових послуг, фондового ринку, ринку природних монополій, національної пам'яті Українського народу, телебачення та радіомовлення, публічного виборчого процесу, суддівського самоврядування, атестації та дисциплінарної відповідальності суддів, атестації та дисциплінарної відповідальності адвокатів); 4) за мотивом участі у спорах (інструментально-правовий і комунікативний); 5) за кількістю позивачів (індивідуальний і колективний); 6) за справжністю волі та правових намірів позивача (добровільний, раціональний та/або правомірний; маніпулятивний, кон'юнктурний та/або неправомірний); 7) за масштабом території повноважень (з відповідними органами загальнодержавного масштабу, місцевими органами чи громадськими організаціями); 8) за генетичним походженням повноважень, які оскаржуються (спори з приводу власних і делегованих повноважень);

– запропоновано напрями удосконалення виконання судових рішень в адміністративних справах колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, серед яких – забезпечення автономії системи адміністративних судів, створення й функціонування Судової державної виконавчої служби

адміністративних судів, розширення повноважень суду з контролю за виконанням ухваленого ним рішення, законодавче врегулювання питання щодо персоніфікації відповідальності конкретного члена колегіального суб'єкта публічної адміністрації за невиконання судового рішення в адміністративних справах, посилення гарантій примусового виконання судових рішень тощо;

удосконалено:

– теоретичні положення про поділ державних колегіальних суб'єктів залежно від їхнього адміністративно-правового статусу та особливостей його реалізації на такі умовні групи: а) органи виконавчої влади; б) національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків; в) органи суддівського самоврядування та врядування; г) інші суб'єкти, що мають певні особливості адміністративно-правового статусу;

– теоретичні положення про поділ недержавних колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, правова, організаційна й фінансова основа діяльності яких дозволила класифікувати їх на дві групи – органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень;

– наукові підходи до дослідження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, наголошено на тому, що нині не сформовано єдине доктринальне та правозастовне розуміння й тлумачення зазначених адміністративно-правових категорій. Аналіз чинного законодавства про правовий статус колегіальних суб'єктів публічного адміністрування та відповідна правозастосовна практика дали змогу виділити такі основні зовнішні форми інструментів діяльності досліджуваних суб'єктів, як постанови, рішення, акти перевірок, розпорядження, звіти, сертифікати, листи, рекомендації, накази, протоколи тощо. Своєю чергою дії як предмет судового оскарження знаходять свій прояв переважно у проведенні перевірок та інших контрольних заходів, використанні того чи іншого методу контролю, запиті певної інформації, вилученні документів, вчиненні фізичних дій,

спрямованих на припинення протиправної поведінки особи, тощо. Натомість бездіяльність колегіальних суб'єктів публічного адміністрування традиційно знаходить свій прояв у пасивній поведінці юрисдикційних суб'єктів, що унеможливлює реалізацію фізичними та юридичними особами їхніх прав, шкодить суб'єктивним інтересам тощо;

– положення про особливості реалізації повноважень адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, у цьому контексті зауважено, що чинне законодавство України виключає компетенцію судів на певне коло правовідносин, пов'язаних із виборами та референдумами. Розглянуті норми нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) вказують на те, що повноваження адміністративних судів в окреслених вище випадках обмежені законом. Визначений порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства перешкоджає здійсненню дієвого судового контролю щодо легітимності встановлення результатів виборів чи референдуму після їх завершення. Встановлено, що механізм відновлення порушених прав та інтересів суб'єктів відповідних процесів за їх межами у законодавстві не передбачений;

дістали подальший розвиток:

– доктринальні положення про призначення публічної адміністрації та формулювання термінологічного ряду в цій сфері. Зокрема, аргументовано, що категорія «публічне адміністрування» має два розуміння: а) функціональне – врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших недержавних суб'єктів, яким делеговано владні повноваження), спрямована на забезпечення прав та інтересів приватних осіб у публічній сфері; б) організаційне (публічна адміністрація) – сукупність уповноважених суб'єктів, пріоритетом діяльності яких є забезпечення, реалізація та захист прав фізичних і юридичних осіб у публічній сфері;

– наукові положення про підстави участі колегіальних суб’єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві, які являють собою об’єктивно існуючі, загальні, стійкі правові зв’язки (закономірності), які детермінують можливості реалізації права позиватися, бути відповідачем або третьою особою у справі. Серед них, зокрема, окреслено формально-юридичні та фактичні підстави;

– наукові положення про поліструктурність юридичної статусності колегіального суб’єкта публічної адміністрації як учасника справи в адміністративному судочинстві, що складається щонайменше із чотирьох правових статусів;

– наукові положення про форми адміністративного судочинства. Доведено, що процесуальна форма діяльності адміністративних судів – це встановлений нормами КАС України порядок розгляду й вирішення адміністративних справ у суді першої інстанції та перегляду судових рішень, який здійснюється шляхом визначених проваджень, з обов’язковим прийняттям актів процесуального характеру та/або по суті спору. Вмотивовано, що норми КАС України потребують ґрунтовного вдосконалення в частині розподілення справ щодо їх розгляду в порядку загального чи спрощеного позовних проваджень;

– тези про те, що під процесуальним розсудом адміністративного суду варто розуміти право адміністративного суду, що реалізується з дотриманням встановленої процесуальної форми здійснення правосуддя, яке надає йому альтернативності у прийнятті судового рішення, спрямоване на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення адміністративного спору, ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин;

– аналіз проблем виконання судових рішень у справах, у яких учасниками є колегіальні суб’єкти публічної адміністрації. Детально проаналізовано та окреслено перешкоди під час виконання судових рішень в адміністративних справах колегіальними суб’єктами публічної адміністрації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямах:

– *науково-дослідній сфері* – під час проведення наукових семінарів, наукових досліджень (акти впровадження Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського від 30.08.2019, Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна від 05.09.2019, Запорізького національного університету від 09.09.2019);

– *правотворчій діяльності* – для підготовки пропозицій до чинного законодавства України щодо розгляду та вирішення в адміністративному судочинстві справ про оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації (акт впровадження Комітету з питань правової політики Верховної Ради України від 07.10.2019);

– *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення діяльності суб'єктів публічного адміністрування та адміністративних судів (акт впровадження Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.08.2019);

– *навчальному процесі* – під час підготовки навчальної літератури, навчальних програм, навчально-методичних матеріалів, під час викладання лекцій, проведення семінарських і практичних занять із дисциплін «Адміністративно-правова реформа в Україні», «Адміністративний процес», «Адміністративне право зарубіжних країн», «Адміністративне право в умовах реформування» (акти впровадження Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського від 30.08.2019, Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна від 05.09.2019, Запорізького національного університету від 09.09.2019).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 11 науково-практичних конференціях, зокрема: «Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні» (м. Одеса,

2016 р.); «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 2016 р.); «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (м. Одеса, 2017 р.); «Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень» (м. Запоріжжя, 2017 р.); «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 2018 р.); «Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку» (м. Київ, 2018 р.); «Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Херсон, 2018 р.); «Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.» (м. Запоріжжя, 2019 р.); «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 2019 р.); «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 2019 р.); «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (м. Запоріжжя, 2019 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені у 2 монографіях (одна з яких є колективною), 24 наукових статтях, з яких 18 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові у галузі юридичних наук та/або включені до міжнародних наукометричних баз, і 6 статей – у зарубіжних наукових виданнях, а також в 11 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, що містять 15 підрозділів, два з яких включають 4 пункти, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 545 сторінок, у тому числі основна частина – 446 сторінок. Список використаних джерел налічує 658 найменувань.

РОЗДІЛ 1
ПРАВОВА ПРИРОДА КОЛЕГІАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ЇХ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ

1.1. Сутність та призначення публічної адміністрації

Перманентний процес оновлення вітчизняної адміністративно-правової доктрини, який супроводжується переглядом ключових засад адміністративного права та його системи, неминуче охоплює своєрідною «трансформаційною хвилею» як методологію науки адміністративного права, що закладає якісно нові підходи до розуміння цієї галузі права, так і тлумачення базових, системотворчих понять та категорій. Якщо узагальнено подивитись на весь період становлення та розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки, то одразу можна помітити явну тенденцію, що будь-який етап її становлення оперував власним категоріально-понятійним апаратом, що утворював відповідну основу галузі та відповідної науки. Так, в дореволюційний період (до 1917 р.) розвитку адміністративного права до базових його складових цілком виправдано можна віднести такі категорії, як «поліцейське право», «поліція», «поліцейська діяльність», «адміністративна юстиція», «внутрішнє управління» тощо. В Українській народній республіці адміністративне право розвивалось за загальноєвропейським сценарієм, але такий розвиток був перерваний радянською владою. Радянському періоду адміністративно-правової науки, ознаменованому ідеологічним спотворенням правової доктрини в цілому, властивими були такі категорії, як «державне управління», «соціалістичне державне планування», «демократичний централізм», «контроль та нагляд», «соціалістична законність», «примус та переконання» тощо. У свою чергу,

для сучасної адміністративно-правової науки є характерним не просто відмова від догматичних засад радянського адміністративного права, але й запозичення європейських принципів, понять та ключових категорій так званого європейського адміністративного права. Однією із таких правових категорій без сумніву є категорія «публічна адміністрація», що переважно використовується як узагальнена назва всіх в цілому або окремих суб'єктів публічної влади.

Справедливим буде зазначити, що аналіз новітньої адміністративно-правової літератури дає підстави стверджувати, що на її сторінках продовжується розпочатий ще на зламі тисячоліть пошук відповідей на питання – що являє собою публічна адміністрація? Яка її суть, правова природа та призначення? Вбачається, що в межах окресленого предмету цього дослідження відповідь на ці питання не просто обов'язкова, а є необхідною.

Вирішення цього наукового завдання є неможливим без історичного екскурсу, який дасть змогу не тільки встановити певну тенденційність у науковому пошуку на різних етапах становлення адміністративно-правової літератури, але й допоможе сформувати теоретичне підґрунтя сучасного розуміння правової природи публічної адміністрації. Зокрема, у дореволюційній адміністративно-правовій літературі досить змістовно досліджували питання адміністративно-правового статусу органів управління, які в різних джерелах іменувались адміністративними установами [1, с. 107]; органами адміністрації [2, с. 1; 3, с. 107], органами виконавчої влади [4], адміністративно-поліцейськими установами [5, с. 52], органами внутрішнього управління [6, с. 63] тощо. Як слушно зауважує І. С. Гриценко, головним завданням даної роботи вчені бачили розробку такої системи суб'єктів публічного управління, таких правових засад їх діяльності, які б дозволили розглядати останніх повноцінними суб'єктами адміністративно-правових відносин, зв'язаних взаємними правами та обов'язками з громадянами [7, с. 103]. Разом з цим, слід додати, що переважна більшість вчених-адміністративістів, висловлюючи власні думки з приводу предмету

адміністративного (поліцейського) права, практично формували різні підходи до розуміння суті та призначення діяльності «органів поліції», «внутрішнього управління», «адміністрації», що дало змогу сучасним дослідникам поділити вчених того періоду на лібералів та консерваторів [8, с. 149; 9, с. 21].

Зокрема, І. Т. Тарасов вважав, що «поліція» є частиною виконавчої влади, іншою частиною – «адміністрація». Сукупність постанов і норм, які розкривають сутність поліцейської діяльності в державі є позитивним поліцейським правом. І. Т. Тарасов визнавав, що заміна поняття «поліція» поняттям «адміністрація» або «внутрішнє управління» не є правильним і що при об'єктивному підході до даного питання необхідно називати поліцією сукупність установ, яка складає лише частину великого цілого, тобто адміністрації [2, с. 11-15; 9, с. 21; 10, с. 130].

При цьому І. Т. Тарасов, який, до речі, наполягав на тому, що саме проблематика органів державного управління є найважливішою складовою курсу поліцейського (адміністративного) права, переконував, що «органи адміністрації» розрізняються за метою, межами діяльності, особливими якостями ввірених їм предметів та характером влади, якою вони наділені [2, с. 1]. Наприклад, залежно від мети І. Т. Тарасов розрізняв органи уряду, самоврядування та так званих «соєдинств» (своєрідний прообраз окремих юридичних осіб публічного права, різноманітних громадських об'єднань тощо [1]). Між цими органами предмети внутрішнього державного управління розподілені так, що перші відають загальнодержавними предметами, переслідуючи державні і політичні цілі, другі – місцевими предметами управління, переслідуючи інтереси місцеві, федеративні, а треті відають поодинокими предметами, що випливають з особистих інтересів, спільність яких з'єднує людей у різноманітні спілки для задоволення або захисту цих інтересів [2, с. 1-2]. За простором, тобто за межами діяльності, органи адміністрації поділяються на центральні та місцеві. За особливими властивостями предметів органи адміністрації поділяються на загальні та

[1] Звісно, що така характеристика «соєдинств» є досить умовною.

спеціальні [2, с. 2]. За наданою владою органи управління (в широкому сенсі) поділяються на законодавчі, виконавчі, судові та контрольні [2, с. 3].

У контексті порушеної у цьому підрозділі проблематики надзвичайно важливим є переведення акценту уваги на органи, що відають «поодинокими предметами, що випливають з особистих інтересів» – «соєдинства» (союзи, профспілки). На думку І. Т. Тарасова, «соєдинство взагалі як вільне об'єднання поодиноких осіб для досягнення сукупними засобами вільно визначеної мети, існує від початку світу, з'явившись в перших свідомих і доцільних формах з'єднання або спілкування» [2, с. 34]. Вчений-адміністративіст акцентує увагу на тому, що російський термін «соєдинство» до цих пір не отримав загального визнання, а тому деякі дослідники замінюють його термінами «союз», «особистий союз», «асоціація» і т. п. [2, с. 34]. Слово «соєдинство» є буквальним перекладом німецького терміна Verein («vereinigung» – «з'єднання», «verein» – «соєдинство») [2, с. 35]. І. Т. Тарасов фактично відносив вказані суб'єкти до органів публічного адміністрування, підкреслюючи, що саме «соєдинствам» було делеговано значну частину повноважень, які до того виконувались органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. У цьому контексті вчений писав, що «соєдинство» представляє собою тільки деякі визначені законом, форми спілкування, за якими визнано значення органів управління, тобто не приватних установ, які переслідують приватні цілі, а установ громадських, які мають цілі суспільні. Форми ці – корпорації (установи), об'єднання і товариства [2, с. 35].

Окрему увагу І. Т. Тарасов приділив і сучасним формам об'єднань громадян. Так, наприклад, вчений-адміністративіст із посиланням на діюче на той період законодавство виділяв товариства, які визначались ним як з'єднання кількох осіб, які обрали предметом своєї сукупної діяльності певну мету, яка не має завданням отримання прибутку від ведення будь-якого підприємства, та союзи (спілки) – з'єднання двох або кількох таких товариств (релігійні, учнівські, професійні) [2, с. 38]. При цьому, професійні товариства

«мають на меті з’ясування та узгодження економічних інтересів, поліпшення умов праці своїх членів або підняття продуктивності належних їм підприємств, причому такі товариства можуть відкривати свої місцеві відділення, але з’єднання двох або більше таких товариств забороняється» [2, с. 39; 9, с. 57]. Таким чином, можна стверджувати, що І. Т. Тарасов до органів адміністрації відносив не тільки органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, але й доволі значну частину приватних суб’єктів (юридичних осіб приватного права), численні громадські об’єднання (профспілки, союзи тощо). Поряд із ними, видатний вчений-адміністративіст до «органів управління» відносив й судові та законодавчі органи.

Е. М. Берендтс також визнавав, що до органів адміністрації можна віднести й приватних юридичних та фізичних осіб. Зокрема, вчений писав, що об’єктами державного владарювання є: 1) підпорядковані державі публічно-правові спілки (громади, земства, провінції), які, у свою чергу, існують на підставі державного визнання або встановлення юридичними особами, які користуються певним ступенем примусової влади в межах даного місцевого підлеглого союзу (міста, села, волості, повіту, губернії) під контролем державної влади; 2) різні громадські союзи, установи або корпорації, добровільно створені (з дозволу державної влади) приватними особами з огляду на спільність різних інтересів, економічних, духовно-моральних чи розумових (наприклад, акціонерні компанії, благодійні установи, наукові товариства), життєдіяльність яких, врегульована нормами приватного і публічного права; 3) окремі фізичні особи. При цьому Е. М. Берендтс підкреслював, що всі ці приватні особи, будучи об’єктами державного владарювання, за певних умов закликаються державою до участі у здійсненні державних завдань. Що цікаво, на переконання вченого, діяльність держави і покликаних нею до сприяння юридичних і фізичних осіб, спрямована на здійснення державних завдань, називається управлінням або адміністрацією [11, с. 2], що є основою адміністративного права, яке, у свою чергу, є сукупністю норм, що регулюють обов’язково і примусово діяльність органів

державної влади, а також громадських груп і приватних осіб для виконання державних завдань і є сукупністю обумовлених цією діяльністю юридичних відносин між державою взагалі, її органами, громадськими групами і приватними особами [11, с. 7]. Іншими словами, вчений не просто окреслив коло суспільних відносин, що формують предмет адміністративного права, але й узагальнено визначив суть управління (адміністрування) як реалізацію державних завдань.

У свою чергу, А. І. Єлістратов адміністративні установи розрізняв залежно від їх складу (порядку комплектування), компетенції (ступеня влади), порядку діяльності (ієрархії), простору діяльності, предметів відання, особливостей компетенції, розподілу між посадовими особами їх службових завдань. Наприклад, за способом комплектування складу адміністративної установи розрізняються урядові та громадські установи. Урядова установа складається із посадових осіб за призначенням від уряду, склад же громадської установи утворюється через вибори серед місцевого населення або серед певної громадської групи. Через громадські установи здійснюється самоврядування [1, с. 114].

Поділ зазначених установ, виходячи зі ступеня їх влади, пов’язується, передусім, із розрізненням верховного та підпорядкованого управління. Разом із тим А. І. Єлістратов висловлював принципову незгоду із зазначеним підходом, наголошуючи на тому, що він є відгомоном ідеології поліцейської держави, згідно з якою посадові особи «черпали» свої повноваження від влади монарха. «У конституційній державі, у міру того як відбувається зміцнення засад правового порядку, це уявлення поступається місцем тій точці зору, що повноваження посадових осіб, так само як і права приватних осіб, ґрунтуються, перш за все, на законі. Завдяки цьому різниця між верховним та підпорядкованим управлінням значною мірою втрачає під собою ґрунт» [1, с. 114].

Що ж стосується такої підстави для класифікації адміністративних установ, як простір діяльності, то за нею зазначені установи поділялися на

центральні та місцеві. Слід вказати, що приблизно такий же підхід пропонував й М. М. Белявський, який групував центральні та місцеві установи («адміністративно-поліцейські») залежно від територіальних масштабів їх компетенції [12, с. 60]. Відмінність між центральними та місцевими установами цілком логічно полягала, на думку вчених, у тому, що центральні установи поширювали свою діяльність на усю державну територію, а місцеві – діяли у межах певної адміністративно-територіальної одиниці [7, с. 105-106].

Отже, А. І. Єлістратов фактично обмежував коло органів публічної адміністрації органами виконавчої влади (центральні органи) та місцевого самоврядування (місцеві або громадські установи). Схожий підхід використовували й інші вчені-адміністративісти – представники дореволюційного етапу становлення адміністративно-правової доктрини. Так, В. В. Івановський пропонував розрізняти органи управління того періоду залежно від ступеня їх влади, від предметів їх відання, від простору дії, від особливостей внутрішньої організації [6, с. 63]. Зокрема, як зазначав вчений, найбільшу міру влади мають ті органи внутрішнього управління, які безпосередньо підпорядковані державній владі, їх компетенція простягається за певними предметами відомства, як правило, на всю державну територію; за внутрішнім устроєм вони, за небагатьма винятками, являють організацію демократичну. … Такими є міністерства та інші установи, котрим довірено управління на просторі всієї держави окремими галузями адміністрації. Місцеві установи проявляють свою діяльність в межах тих чи інших місцевих районів. Вони поділяються на дві групи – урядові та громадські, перші складаються з осіб за призначенням носієм державної влади чи за призначенням органів до того уповноважених; останні – з осіб, що обираються місцевими громадами [6, с. 76-77]. Варто зазначити, що, за великим рахунком, саме таке уявлення про систему публічної адміністрації (що формується з центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) є базовим й у сучасній адміністративно-правовій літературі.

Що стосується, правової природи органів адміністрації, то, враховуючи той факт, що В. В. Івановський зводив регулюючий вплив норм адміністративного права до сфери внутрішнього управління, виділяючи у ній три основні напрями діяльності суб'єктів (адміністративних органів) – господарський, соціально-культурний та захисний (охорона громадської безпеки), можна припустити, що вчений-адміністративіст розглядав органи внутрішнього управління як прообраз сучасної публічної адміністрації із широким колом повноважень у різних сферах суспільного життя.

В цілому дещо відмінний підхід до призначення органів публічної адміністрації того періоду мав І. Є. Андрієвський, який, виходячи із запропонованого ним визначення поліцейської діяльності (як діяльності держави, яка провадиться урядом і полягає у нагляді за підприємствами приватних осіб, союзів та товариств, які мають на меті забезпечення умов безпеки та благочиння, в прийнятті зі свого боку заходів для забезпечення цих умов, при недостатності для цього приватної чи суспільної діяльності), окреслював межі правового впливу органів управління саме питаннями безпеки та благополуччя [13, с. 3]. М. К. Палібін також вважав, що поліцейська діяльність держави полягає у спостереженні за відповідним функціонуванням підприємств приватних осіб, спілок і товариств [14, с. 1, 2]. При цьому вчений фактично ототожнював поліцейську діяльність із внутрішнім управлінням, оскільки останнє, вважав він, «…стосується забезпечення умов безпеки та добробуту суспільства» [14, с. 1; 15, с. 24]. Іншими словами, М. К. Палібін, як і І. Є. Андрієвський, головним призначенням органів управління бачив питання суспільної безпеки та благополуччя. Аналогічну точку зору з приводу змісту та призначення публічної адміністрації (органів внутрішнього управління) мав і П. М. Шеймін [14, с. 4; 16].

У свою чергу, так звані ліберальні вчені-адміністративісти також мали власне бачення предмету адміністративного права. Так, В. Ф. Дерюжинський відносив до сфери поліцейського (адміністративного) права три великі групи

таких явищ: галузі державного та громадського життя, предметом яких є різні сторони господарства; галузі державного та громадського життя, завданням яких є сприяння духовно-інтелектуальному розвитку населення (турбота держави та суспільства про народну освіту); державну та суспільну діяльність, які за своєю природою не можуть бути віднесені прямо до однієї з двох згаданих галузей, але, не дивлячись на це, також є необхідними в інтересах забезпечення всебічного культурного розвитку як цілого суспільства, так і окремих його членів. Такими, перш за все, є ті галузі державної діяльності, завданням яких є охорона громадського порядку та спокою. На думку В. Ф. Дерюжинського, до галузі поліцейського (адміністративного) права належать також і такі галузі: шляхи сполучення та засоби зв'язку (пошта, телеграф); заходи, що застосовувалися державою та суспільством для матеріального забезпечення найнижчих верств населення [17, с. 16-17]. Отже, межі повноважень публічної адміністрації окреслювались вченим тими відносинами, які виникали у сфері: 1) адміністрування економікою; 2) адміністрування соціально-культурною сферою; 3) адміністрування охороною громадського порядку [7, с. 32; 15, с. 25].

Підсумовуючи узагальнений аналіз досліджень в дореволюційній адміністративно-правовій літературі питань правової природи та призначення публічного адміністрування, слід відзначити, що вказана проблематика розглядалась, як правило, під кутом зору формулювання авторських думок щодо змісту та предмету поліцейського або адміністративного права (права внутрішнього управління). У цьому контексті слід погодитись із І. С. Гриценком у тому, що у цей період вчені лише почали робити перші висновки про необхідність дослідження місця та ролі суб'єктів публічного управління у публічно-правових відносинах, що регулювалися нормами адміністративного права. Однак, зазначені спроби давалися важко, оскільки наштовхувалися на чинне на той час законодавство, яке у частині регулювання правового статусу органів управління переважно залишалося поліцейським [7, с. 115].

Разом з тим, варто відзначити, що саме в цей період вчені-адміністративісти розробили підстави для класифікації органів управління, що частково лягли в основу формування сучасного уявлення про систему публічної адміністрації та її елементи (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання тощо). Окремо варто підкреслити, що деякі вчені (наприклад Е. М. Берендтс та І. Т. Тарасов) обстоювали тезу про участь в публічному адмініструванні не тільки органів публічної (державної або самоврядної) влади, але й широкого кола приватних осіб, як юридичних, так і фізичних, що також варто визнати перманентною ознакою вказаного періоду розвитку адміністративно-правової науки, яка підтверджувала ідею про те, що саме в цей час було сформовано основні постулати сучасної моделі публічної адміністрації.

Продовжуючи історіографічний огляд дослідження в адміністративно-правовій літературі проблематики публічного адміністрування (в цілому та окремих її складових), слід зазначити, що частина вчених-адміністративістів (зокрема, О. Ф. Євтихієв, В. Л. Кобалевський, М. П. Карадже-Іскров, А. І. Єлістратов), чиї праці вийшли друком в період після 1917 р., за великим рахунком розвивала сформований ще в минулий період становлення адміністративно-правової науки вектор досліджень публічної адміністрації, який, щоправда, піддався певним «деформаціям» з боку нових соціально-політичних та економічних реалій Радянського Союзу та його ідеології. Разом з тим, саме в цей час (з 1917 р. – до кінця 30-х рр. XX ст.) з'являється нова генерація вже радянських вчених, наукова діяльність яких в основному заперечувала надбання своїх попередників. У цей проміжок часу напрямок дослідження правової природи публічної адміністрації почав суттєво схилятись у бік вивчення виключно тих відносин, що виникають у сфері державного управління та правового статусу радянських центральних органів виконавчої влади (наприклад, наукові праці С. С. Студенікіна, Г. С. Гурвіча, В. І. Ігнатьєва, О. М. Турубінера та ін.).

У результаті цього в періодичній науковій літературі почали з'являтися численні статті, присвячені, наприклад, питанням організації президії союзного Центрального виконавчого комітету [18], діяльності Ради народних комісарів [19], розподілу функцій у апараті повітового виконкому [20] тощо. При цьому особливістю зазначених статей була практично повна відсутність у них наукових положень. І це загалом зрозуміло, оскільки нову радянську владу та її ідеологів у ті часи цікавив, перш за все, практичний, а не теоретичний бік проблеми. Отже, як слушно вказує І. С. Гриценко, такі дослідження в основному розкривали практичну складову діяльності виконавчих органів влади, а теоретичні питання залишались осторонь уваги більшості радянських вчених [7, с. 117]. Лише окремі вчені-адміністративісти продовжували вести теоретичне обґрунтування та справжнє наукове осмислення зазначеної проблематики, зупиняючи увагу не тільки на аналізі нормативно-правових актів, що визначали коло повноважень відповідних органів управління, але й розкривали теоретико-правові аспекти їх діяльності (питання правоздатності та дієздатності владних суб'єктів, класифікації останніх, правової природи публічної влади в цілому тощо).

Так, наприклад, А. І. Єлістратов, розмірковуючи про призначення державного управління, вказував, що в його сферу входить забезпечення безпеки, охорона здоров'я, народна освіта, різні форми втручання в економічне життя тощо. Завдання державного управління, як підкреслював вчений, настільки є широкими та всеохоплюючими, що «…індивіду на кожному кроці необхідно вступати в ті чи інші відносини з посадовими особами, уповноваженими на виконання вказаних завдань» [1, с. 1]. Аналізуючи групу відносин, що формуються у сфері державного управління, вчений згадував і про поштовий зв'язок, і про проїзд у громадському транспорті, і про поліцію та громадський порядок, і т. д. Іншими словами, А. І. Єлістратов намагався підтвердити сформульований ним же висновок про комплексний характер державного управління та багатовекторність його завдань. На думку вченого, завдання державного управління здійснюються

незалежно від волі приватної особи і таким чином виправданою є можливість державного управління владно втручатися у життя індивіда своїми заборонами та вимогами [1, с. 1]. На перший погляд із вказаних тез видатного вченого видається, що у такому вимірі державного управління простежувався ідеологічний підтекст, який давав змогу А. І. Єлістратову пристосувати його наукові досягнення до радянської ідеології. Частково так і було, але окремі наукові здобутки вченого-адміністративіста спростовували таке в цілому хибне враження про наукову спадщину А. І. Єлістратова. Зокрема, ним влучно (і досить не характерно для адміністративно-правової літератури тієї доби) стверджувалось, що адміністративне право має найкращим чином захищати особистість від надмірного, несумісного з умовами її вільного розвитку державного втручання [21, с. 129].

У свою чергу, В. Л. Кобалевський підкреслював, що під управлінням розуміється зазвичай підзаконна державна діяльність, спрямована на здійснення завдань, які ставить перед державними органами правова система даної держави. Управління протиставляється законодавчій діяльності, тобто діяльності органів, від яких виходять вищі за своєю юридичною силою правостворюючі акти, що регулюють життя даної країни, а також діяльності судової, яка характеризується застосуванням правової норми до конкретних життєвих випадків у вигляді авторитарного судження про право [22, с. 3].

Окремо варто відзначити, що А. І. Єлістратов, В. Л. Кобалевський та О. Ф. Євтихієв вважали за необхідне відносити до публічного адміністрування й органи місцевого самоврядування, оскільки останні, на думку вчених, становили форму державного управління [23, с. 49]. Що цікаво, В. Л. Кобалевський до суб’єктів державного управління вважав за можливе відносити також приватні організації, у тому разі, якщо вони залучалися до виконання публічних завдань [24, с. 66-69].

Проте наукова спадщина вказаних вчених не визнавалася представниками, так би мовити, «офіційної» та «загальноприйнятої»

доктрини соціалістичного права. Зокрема А. Я. Вишинський[2] вважав «грубим збоченням розуміння сутності радянського закону» зазначеними вченими [25, с. 245]. Критикуючи В. Л. Кобалевського і О. Ф. Євтихієва, останнього він навіть називав «адміністративістом, який договорився до прямих антирадянських наклепів і контрреволюційної риторики стосовно радянського ладу». Цей «професор»[3], як писав А. Я. Вишинський, наважився стверджувати, що «права особистості в радянських республіках займають суто підлегле становище до прав колективу». І так цілий ряд осіб, як стверджував А. Я. Вишинський, «…насмілювалися називати себе радянськими юристами і навперебій один перед одним перекручували і глумилися над наукою радянського права, намагаючись дискредитувати і нашу науку, і наше право» [25, с. 246]. Як бачимо, ідеологічний супротив в цілому прогресивному погляду окремих вчених на адміністративне право, державне управління та суб'єктів останнього не дав змогу розвернути вектор розвитку адміністративно-правової доктрини тієї доби у русло людиноцентристського сприйняття адміністративного права та публічного адміністрування.

Тенденція, пов'язана із гіпертрофованим впливом «радянського світогляду» на адміністративно-правову науку значно загострилась у 40–60 рр. минулого століття, а у 70–80 рр. – остаточно сформувалась в догматичний науковий концепт під назвою «радянське адміністративне право», який визначив «державоцентристський» вектор наукових досліджень як базовий в адміністративно-правовій науці, що здійснило вирішальний вплив на визначення правової природи публічної адміністрації не тільки у той час, але й заклало помилкове сприйняття його призначення багатьма вченими-

[2] А. Я. Вишинського окремі вчені-правники називають автором теоретичних положень, що стали «єдиновірною» основою для подальшого розвитку юридичної науки в цілому. При цьому сучасна правова доктрина абсолютно слушно, піддаючи критиці наукові підходи А. Я. Вишинського, вважає його прикладом зневажливого ставлення до правової науки, яку вчений використовував як інструмент радянської пропаганди, чим применшував її роль та дійсне призначення.

[3] Саме так уїдливо підкреслював А. Я. Вишинський, виділяючи лапками в своїй праці слово «професор».

адміністративістами, державними службовцями та пересічними громадянами на багато років уперед.

У цей період розвитку адміністративно-правової наукової думки державне управління стає центральним предметом дослідження, а уявлення про нього базується не на науково сформованих теоретичних основах, а на засадах комуністичної ідеології. Яскраво відображають дещо спотворене уявлення про суть та призначення державного управління тези Г. І. Пєтрова. Зокрема, радянський вчений стверджував, що радянське державне управління – новий, вищий тип державного управління, що відповідає цілям і завданням диктатури робітничого класу. Будучи за своєю природою соціалістичним, воно є принципово протилежним до державного управління в експлуататорських суспільствах, зокрема в сучасному буржуазному суспільстві [26, с. 35]. При цьому, Г. І. Пєтров наголошував, що провідним, головним принципом радянського державного управління є керівництво Комуністичної партії Радянського Союзу. Це випливає з марксистсько-ленінського вчення про керівну роль Комуністичної партії в системі «механізму» диктатури робітничого класу. Зміст цього принципу полягає у тому, що у всій своїй діяльності всі громадські та державні організації диктатури робітничого класу, зокрема органи радянського державного управління та їх посадові особи, керуються політикою, виробленою партією, її керівними вказівками. Працівники органів радянського державного управління систематично вивчають політику партії, її вказівки і застосовують їх в кожному великому і малому питанні своєї діяльності у суспільстві. Всі інші принципи радянського державного управління здійснюються під постійним і єдиним керівництвом Комуністичної партії [26, с. 40].

С. С. Студенікін у своїй дисертаційній роботі визначав радянське державне управління у такий спосіб: «Державне управління або виконавчо-розпорядча діяльність Радянської держави є творча, організуюча діяльність щодо практичного здійснення функцій держави всіма державними органами під керівництвом ВКП (б) на основі та на виконання законів і в межах

наданих їм прав» [27]. Ц. А. Ямпольська зауважувала, що радянське державне управління (виконавча і розпорядча діяльність держави) – це така форма підзаконної, організуючої діяльності Радянської соціалістичної держави, що здійснюється під керівництвом Комуністичної партії, і спрямованої на побудову комунізму в СРСР, яка полягає у безпосередньому керівництві процесом проведення законів в життя, перевірці виконання законів та інших державних актів, плануванні, обліку і контролі, і знаходить юридичне вираження в актах державного управління (нормативних актах управління та індивідуальних актах) [28, с. 48]. Г. В. Атаманчук так само, як і Ц. А. Ямпольська, вважав, що державне управління головною метою має побудову комунізму в СРСР та є науково обґрунтованим, планомірним, безперервним, владним впливом Радянської держави на суспільну систему [29, с. 24].

Саме у такому руслі розглядалась правова природа державного управління переважною більшістю вчених-адміністративістів, а наукові дискусії стосувались лише обсягу та сфер впливу державного управління. Так, слід зауважити, що одні вчені ототожнювали державне управління із системою органів і розглядали його як виконавчо-розпорядчу діяльність тільки цих органів [30, с. 13; 31, с. 484; 32, с. 7], інші ж стверджували, що виконавчо-розпорядчу діяльність здійснюють всі державні органи, але різною мірою і різної якості [33, с. 7]. Цю точку зору визнавав більш правильною і О. Є. Луньов, який вважав, що і в процесі безпосереднього здійснення влади, і наглядових функцій, і функцій правосуддя виникає щоденна потреба в організації виконання прийнятих рішень, в створенні всіх необхідних умов для здійснення основних завдань даного органу [34, с. 6], але разом з тим радянський дослідник вважав, що державне управління хоча і варто розглядати як виконавчо-розпорядчу діяльність всіх органів держави, проте необхідно враховувати, що основним її суб’єктом є все ж таки органи державного управління [34, с. 6]. Виконавчо-розпорядча діяльність виявляється у розробці і організації виконання державних планів, проведенні

обліку, контролю, оперативному управлінні підприємствами, організаціями та установами, в організації підготовки, підбору та розстановки кадрів [34, с. 7]. Разом з тим, як вказувалось, виконавчо-розпорядча діяльність також виявляється в різних правових формах – видання актів управління, застосування встановлених законом методів заохочення і адміністративного впливу) [34, с. 8]. Радянське державне управління, стверджував О. Є. Луньов, – це виконавчо-розпорядча діяльність органів Радянської держави, що направлена на практичну реалізацію її функцій і організацію виконання радянських законів [34, с. 10].

Підтримували вказану точку зору й С. С. Студенікін, В. О. Власов та В. І. Попова [33, с. 7]. Остання з цього приводу писала, що формами реалізації виконавчої та розпорядчої діяльності органів держави є видання актів на підставі та на виконання законів та організаційна робота, яка полягає у здійсненні обліку, плануванні, фінансуванні, матеріально-технічному забезпеченні та інших способах оперативного управління та безпосереднього керівництва господарським та соціально-культурним будівництвом, в організації та перевірці виконання законів та заснованих на законі інших правових актів, у підборі, розстановці та підготовці кадрів, у перевірці їх роботи, застосуванні у необхідних випадках заходів переконання, заохочення та примусу. Зазначені форми виконавчої та розпорядчої діяльності, на думку вченої, тією чи іншою мірою властиві усім органам держави [35].

Окремо варто відзначити, що, як слушно зауважує І. С. Гриценко, в цей період розвитку адміністративно-правової науки було розроблено доволі ґрунтовну систему критеріїв для класифікації органів державного управління. Так, органи державного управління ранжувались за: характером їх компетенції (органи загальної, галузевої, міжгалузевої, внутрішньогалузевої та внутрішньої компетенції) [36, с. 97]; способом їх утворення (ті, що вибираються; ті, що призначаються) [34, с. 72]; порядком їх утворення (органи, що утворюються органами державної влади, та органи, що утворюються безпосередньо самими органами управління) [37, с. 90-91];

порядком вирішення ними підвідомчих питань (колегіальні органи та єдиноначальні органи) [38, с. 134]; джерелами їх фінансування (бюджетні органи та госпрозрахункові органи) [39, с. 60]; територіальною ознакою (вищі – Рада Міністрів СРСР, Рада Міністрів УРСР [40], центральні – міністерства, державні комітети, відомства [41; 42], місцеві органи державного управління – виконавчі комітети місцевих рад, їх відділи та управління тощо) [43] та органи управління державними підприємствами [44, с. 190-193; 45; 7, с. 129] тощо.

Отже, як слушно зауважує І. О. Сквірський, державне управління в радянський період: аналізувалося як один із видів державної діяльності поряд із такими її видами, як законодавча діяльність, правосуддя та прокурорський нагляд; здійснювалося спеціальними суб’єктами – органами радянського державного управління, які утворювали самостійний вид державних органів, покликаних здійснювати саме управлінську діяльність; мало своїм основним напрямком діяльності виконання законів та підзаконних актів; ототожнювалося з державним керівництвом усіма процесами, які мали місце в господарській, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах; до змісту державного управління включалися організаційно-розпорядчі функції, у т. ч. функції державного регулювання та державного контролю [46; 47; 48; 49; 50; 51, с. 12-13]. З огляду на це, можна зробити висновок, що державне управління за радянських часів було однією з провідних форм, у межах якої відбувалося функціонування тоталітарної держави. Зважаючи на це, воно здійснювалося у владно-примусовому порядку спеціально уповноваженими суб’єктами – органами державного управління [51, с. 14-15].

У перші роки незалежності України на сторінках переважної більшості джерел, присвячених адміністративно-правовій тематиці, незважаючи на державотворчі трансформаційні процеси, державне управління, як і в радянський час, продовжували розглядати як особливу форму діяльності держави у різних сферах (економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній) та визнавали за управлінськими відносинами

(організаційно-розпорядчими) домінуюче місце в предметі адміністративного права.

Зокрема, О. П. Рябченко вказувала, що державне управління має владний, організаційний, виконавчий характер, оскільки виконує усі види державної діяльності: законодавчу, виконавчу, судову. На переконання вченої, державному управлінню притаманні певні властивості: здійснюється на основі закону (ст. 8 Конституції України, де проголошено верховенство права); має активний, цілеспрямований характер (згідно ст. 13 Конституції України, держава забезпечує соціальну спрямованість економіки); має загальнодержавний характер, тобто охоплює усі сфери суспільних відносин; має виконавчо-розпорядчий, організуючий характер стосовно органів державної влади, відносин між членами суспільства. Останні держава регулює шляхом організації, упорядкування. Діяльність органів державного управління здійснюється на організаційних, юридично-владних, розпорядчих, виконавчих засадах; об’єктом управління є суспільні відносини взагалі, економіка, зокрема у вигляді її окремих складових та економічного механізму; реалізує вимоги закону шляхом виконання правозастосовної та правотворчої діяльності; виражається у розробці управлінських рішень на різних рівнях державного управління, у різних його ланках; захищає право власності (ст. 13 Конституції України); регулює приватизаційні та постприватизаційні процеси; для регулювання структурних змін в економіці використовує непрямі економічні методи – податки, пільги, субсидії, ціноутворення, реалізує антимонопольну політику, здійснює квотування, ліцензування, дотування; контролює діяльність суб’єктів господарювання недержавної форми власності [52, с. 14-15].

Л. В. Коваль, який не зовсім поділяв точку зору О. П. Рябченко, писав, що державне управління характеризується підзаконним, зовнішнім змістом, спрямованістю від виконавчої влади, нормативністю, гарантованою обов’язковістю, забезпечуваною примусовою силою держави [53, с. 25]. На його думку, державне управління – це діяльність спеціально утворюваних

органів, державно-службових посад, що складають систему органів виконавчої влади. Особливою якістю державного управління, як вказував вчений, є те, що органи, які його здійснюють, створюються у передбаченому Конституцією порядку виключно для реалізації виконавчої (адміністративної) влади. Це важливо підкреслити тому, що для органів державної влади, судових, прокурорських, управлінсько-організаційна діяльність теж потрібна, однак вона має другорядний характер відносно їхньої основної функції, якою є законодавчо-владна, судова, прокурорська тощо. А наявність організаційно-управлінського елементу в діяльності об'єднань громадян, партій, установ, підприємств, об'єктів приватного сектора наскільки необхідна, настільки ж і другорядна. Це є внутрішньо-організаційне управління (форма самоуправління), яке також може регулюватися нормами адміністративного права [53, с. 28, 29]. Таким чином, Л. В. Коваль чітко фіксував, що, по-перше, правовідносини, які виникають у сфері державного управління вирізняються жорсткою імперативністю («забезпечення примусовою силою держави»), а, по-друге, державне управління, як правило, здійснюється виключно органами державної виконавчої влади. При цьому, на думку видатного вченого, по-перше, адміністративно-правові норми спрямовано на організацію функціонування адміністрації, на виконавчо-розпорядчу діяльність. Ними регулюються і організаційно-управлінські відносини, засновані на праві державної власності. При цьому предметом адміністративного права, як підкреслював Л. В. Коваль, є не саме державне управління, а суспільні відносини, які у зв'язку з управлінням виникають. Саме ця обставина дозволила вченому-адміністративісту віднести до предмета адміністративного права й недержавні види управлінського впливу (наприклад, у сфері комерційної, підприємницької діяльності). По-друге, норми адміністративного права, обмежуючи сферу свободи соціального індивіда в інтересах суспільства, створюють правоохоронний режим, здійснюють функцію боротьби з адміністративними правопорушеннями. Отже, магістральні завдання адміністративного права, виходячи з його предмета, –

це правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві (адміністративна діяльність) та правоохоронна діяльність держави, що включає встановлення всілякого характеру правових заборон, застосування до порушників різноманітних державно-примусових засобів, зокрема й адміністративної відповідальності [53, с. 4].

У свою чергу, колектив авторів підручника «Адміністративне право України», розмірковуючи про предмет адміністративного права та місце у ньому управлінських відносин, зазначали, що «предмет адміністративного права складає широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої і розпорядчої діяльності» [54, с. 19]. Аналогічно з цього приводу висловлювався й І. П. Голосніченко [55, с. 3]. Разом з тим, вчений уточнював, що адміністративне право України є галуззю права, яка регулює з метою реалізації завдань та функцій держави суспільні відносини управлінського характеру та відповідальності, що формуються у сфері виконавчої влади, у внутрішній організаційній діяльності деяких органів держави інших гілок влади, а також в процесі здійснення органами місцевого самоврядування зовнішніх делегованих державою юридично-владних повноважень [55, с. 5]. Іншими словами, вчені-адміністративісти обмежували коло суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права лише відносинами, що виникають у сфері державного управління, визначаючи за останнім центральне місце в системі адміністративного права. При цьому суспільні відносини, що виникають у сфері місцевого самоврядування, на думку І. П. Голосніченка, зазнають регулюючого впливу з боку норм адміністративного права лише у тому разі, якщо вони виникають у зв'язку із реалізацією делегованих державою владних повноважень. Звісно, що з плином часу вказані твердження втрачали свою резонність, а їх автори у подальшому успішно розвивали ідеї формування якісно нового змісту та призначення адміністративного права.

Зокрема, автори колективної монографії «Державне управління: теорія і практика» за загальною редакцією В. Б. Авер'янова вказували на те, що соціалістичне державне управління забезпечувало функціонування суспільства як виробничого механізму, котрий ігнорує людський чинник. Уся система законодавства, механізми розподілу елементарних життєвих благ, економічна й фіскальна політика, уся управлінська сфера базувалися на ототожненні інтересів суспільства з інтересами держави, на підлеглості особи державі в усіх сферах життєзабезпечення людини. Номенклатура мала повну монополію на владу й панування. Тоталітарна система влади найяскравіше виражалася в авторитарно-бюрократичних методах управління. Ідеологічні постулати про відсутність принципових відмінностей між громадянами і соціальними верствами в суспільстві «розвинутого соціалізму» та загальну участь в управлінні країною зводилися до політичних фікцій [56, с. 27-28].

У зв'язку із вказаними обставинами вчені-адміністративісти наголошували на тому, що потрібна нова концепція управління, яка виходила б з об'єктивних потреб переходу до цивілізованого ринку, ураховувала б специфічні умови становлення Української держави. Та для цього необхідно методологічно правильно визначити сутність і поняття управління, оскільки тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. При цьому у баченні авторів вказаної монографії яскраво простежується теза про те, що переважна більшість думок, у яких державне управління зводиться до виконавчої й розпорядчої діяльності держави, в достатній мірі не розкривають матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпують її змісту, а саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності також потребує уточнення [56, с. 29].

Саме тому, на думку вчених, більш продуктивним буде підхід з точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, без обмеження юридичною формальною оцінкою. Зокрема, такий підхід, як підкреслюється у монографії, характерний для представників загально-соціологічних наукових напрямів,

що досліджують проблеми управління, що переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети [56, с. 29].

У цей же час (кінець 90 рр. XX ст. – початок XXI ст.) з'являються й інші наукові праці, в яких ставиться питання про необхідність переосмислення ролі та змісту не тільки державного управління, але й адміністративного права в цілому [57, с. 64, 65, 67; 58, с. 24, с. 26-27; 59, с. 8]. Слід підкреслити, що наукові дослідження, спрямовані на пошук нових моделей функціонування державного управління, пристосування його до нових суспільних потреб та умов, його наближення до інтересів громадянина, йшли паралельним курсом (а часом й випереджали) з конституційними державотворчими процесами, які безумовно зачіпали й сутнісні перетворення у системі державного управління. Зокрема, на рівні Основного Закону України фактично було закріплено орієнтири розвитку Української держави як правової, соціальної та демократичної, з домінуванням принципу верховенства права в механізмі правового регулювання усіх без винятку сфер суспільних відносин.

На підставі Конституції України, у 1998 р. Указом Президента України від 22 липня 1998 р. була розроблена та затверджена Концепція адміністративної реформи в Україні, яка на нормативному рівні закріпила, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові,

національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною [60].

Нормативне закріплення основних засад реформування державного управління стало справжнім каталізатором для вчених-адміністративістів, які у своїх наукових дослідженнях розгорнули наукову дискусію з приводу подальшого розвитку та модернізації цієї надважливої функції держави. Поміж питань суто практичного характеру, дослідники намагались сформувати цілісне уявлення про правову природу та спрямованість державного управління, термінологічну систему у цій сфері та її зміст, місце управлінських відносин в предметі адміністративного права тощо. Можна цілком справедливо стверджувати, що бачення вказаної проблематики кристалізувалось у двох підходах, які умовно можна назвати консервативним та «проєвропейським» розумінням суті та призначення державного управління. У цьому контексті надзвичайно влучними є слова Д. М. Лук'янця, який зауважує, що у вітчизняній науці адміністративного права доволі чітко простежуються два основних напрями. Перший умовно можна позначити як «схоластичний», оскільки в його основі – погляди, сформовані ще за радянських часів, і сучасні розробки становлять собою спробу пристосувати ці погляди до сучасних умов без жодних спроб переглянути догми і стереотипи, що склалися в минулому столітті. Другий напрям виразно акцентує увагу на підходах, властивих європейським правовим традиціям, і становить собою спроби перенести знання про відповідні правові інститути у вітчизняну доктрину адміністративного права [61, с. 37].

Представники так званого консервативного уявлення про державне управління[4] в цілому розвивали наукові тези, сформовані радянськими

[4] Справедливим буде зазначити, що доволі значна кількість вчених-адміністративістів у подальших своїх дослідженнях суттєво змінили свої погляди на природу державного управління, акцентуючи увагу не тільки на необхідності перегляду змісту категорії «державне управління», але й відмови від неї на користь категорії «публічне адміністрування (управління)».

вченими, намагаючись їх пристосувати до нових суспільно-політичних та економічних реалій. На противагу ним, інші вчені-адміністративісти акцентували увагу на необхідності відмови від дещо застарілого розуміння державного управління, порушуючи питання про якісне оновлення адміністративного права, його ознак, системи та термінологічного ряду, у т. ч. й такої його базової категорії, як «державне управління», у результаті чого на шпальтах адміністративно-правової літератури почали активно обговорювати так звану «дихотомію» адміністративного права з його управлінською та неуправлінською складовими, та дедалі частіше почала з'являтися нова для юридичної науки категорія «публічна адміністрація» («публічне адміністрування»).

Узагальнений огляд наукових підходів до визначення змісту та суті державного управління (публічного адміністрування), сформованих від початку XXI ст. і до сьогодні яскраво підтверджують попередню тезу. Так, С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова наголошують, що сутність державного управління проявляється в його особливостях, а саме: другорядний, підзаконний характер; організуючий характер; систематична, неперервна діяльність, направлена на збереження соціальної системи, її зміцнення та розвиток; універсальний характер в часі та просторі, тобто здійснюється завжди і всюди, де функціонують людські колективи; суб'єкти державного управління використовують наявні у них правові та фактичні можливості для застосування позасудового, тобто адміністративного примусу; у віданні органів державного управління знаходиться фактична державна міць: правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні ресурси, якими вони розпоряджаються; наявність великого державного апарату; підконтрольний характер діяльності.

При цьому вчені підтримують сформульоване ще за радянських часів визначення державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в

процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [62, с. 29, 30].

Досить схожу дефініцію державного управління надають й Т. О. Коломоєць [63, с. 53], Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Серед характерних рис державного управління, які, на думку вчених, випливають з його природи, – здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень, наводяться такі: а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найважливіші сторони життя держави й суспільства; б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність); в) юридично-владний, розпорядчий характер; г) організаційний зміст, за допомогою якого досягають регулювання й координації спільної праці людей; ґ) активність і цілеспрямованість, має безпосередніми об’єктами свого впливу галузі економічного, соціального й адміністративно-політичного будівництва; д) безперервне та постійне здійснення [64, с. 10, 11].

При цьому вчені наголошують, що зміни в соціально-економічній системі й державному ладі, перехід до ринкових відносин, місцевого самоврядування обумовили зміни в мотивації та методах державного управління – воно не зводиться лише до прямого управління економікою та соціально-культурною сферою, прямого управління діяльністю окремих підприємств і установ з боку вищих органів на основі принципу «влада – підкорення». Відбувається процес розроблення заходів, спрямованих на стимулювання самостійності в діяльності підприємств і установ, пошук напрямів заохочення такої діяльності. Владна управлінська діяльність може виявлятися по-різному, а державне регулювання має свої особливості не тільки в сферах економіки, соціальної, культурної, адміністративно-політичної діяльності, а й у окремих галузях [64, с. 9].

Натомість, В. Б. Авер’янов пропонував розглядати державне управління у широкому (сукупність всіх видів діяльності держави, тобто усіх форм реалізації влади держави загалом) та вузькому (самостійний різновид діяльності держави, який здійснює певне коло державних органів) розумінні,

акцентуючи увагу на тому, що дискусія з приводу змісту цієї категорії втрачає з часом свою актуальність. Так, видатний вчений підкреслював, що у вітчизняній адміністративно-правовій літературі досить активно дискутувалось з приводу вказаного співвідношення державного управління і з часом все більшої переваги, на думку В. Б. Авер'янова, поступово набула тенденція широкого його розуміння. Вчений-адміністративіст переконував, що кожен із наведених варіантів тлумачення є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Інакше кажучи, в кожному випадку те чи інше тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обґрунтування [65, с. 12, 13].

Саме вузьке розуміння державного управління, як вважав В. Б. Авер'янов, має бути основним в адміністративному праві, оскільки реальної потреби у використанні тут ще одного (широкого) розуміння державного управління просто немає [66, с. 59], оскільки такий його зміст, як зазначав вчений, був сформований у радянський період, коли поряд із державним управлінням до видів діяльності держави відносили діяльність рад народних депутатів усіх рівнів, правосуддя та прокурорський нагляд, а із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади така класифікація видів державної діяльності втратила своє значення.

Іншими словами, В. Б. Авер'янов наполягав, що державне управління існувало та продовжує існувати цілком об'єктивно, адже його основне призначення – виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом регулятивного і розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси – не тільки зберігається, а й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної й відкритої влади. На думку вченого, державне управління за сучасних умов слід тлумачити як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та

інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади [67, с. 130].

У цьому контексті дозволимо собі погодитись із думкою Р. С. Мельника та І. О. Сквірського про те, що подібний підхід до тлумачення державного управління (публічного адміністрування) в сучасних умовах виглядає дещо невиправданим, оскільки він приводить до висновку не про звуження меж державного управління, яке реально має місце за нинішніх умов [10, с. 309; 68], а, навпаки, про їх розширення, та, як наслідок, про домінування держави над приватними особами [51, с. 16]. Сам же І. О. Сквірський, який, критикуючи думку про те, що державне управління здійснюється лише у владно-організуючих формах, підкреслює, що управління за сучасних умов може здійснюватися в будь-яких формах [69, с. 94]. При цьому, вчений акцентує (із посиланнями на праці Н. А. Куртікова), що під управлінням слід розуміти процес створення цілеспрямованої взаємодії суб’єкта та об’єкта управління заради досягнення соціально значимих результатів, а за таких умов «вплив» суб’єкта управління на об’єкт з одностороннього явища перетворюється на їх «взаємодію», що більшою мірою відповідає діалектиці соціальних систем [70, с. 14]. До речі, І. О. Сквірський, полемізуючи щодо застосування тієї чи іншої категорії для позначення цього виду публічної діяльності та розмірковуючи про співвідношення державного та самоврядного управління, підтримує думку про необхідність пошуку терміну, за допомогою якого можна було б об’єднати названі поняття, не забуваючи при цьому, що між ними є принципові відмінності. Так, вчений вважає за доцільне використовувати категорію «публічне управління» [71, с. 29], під якою розуміє діяльність відповідних державних та недержавних суб’єктів, пов’язану з практичним застосуванням норм адміністративного права, закріплених у Конституції та законах України, а також підзаконних нормативних актах (у функціональному розумінні), об’єднану в одну систему сукупність органів виконавчої влади,

інших органів державної влади, які мають своїм призначенням реалізацію виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів делегованих повноважень (організаційний сенс) [71, с. 32, 33].

В цілому схоже бачення вказаного питання демонструє й Р. С. Мельник, який зауважує, що публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права [72, с. 14].

Спираючись на відповідні наукові дослідження В. Б. Авер'янова, М. М. Бурбики, А. В. Солонар та К. Д. Янішевської також розглядають державне управління у вузькому та широкому розумінні. Серед специфічних рис державного управління вони традиційно називають: загальнодержавний характер; підзаконний характер; юридично-владний, розпорядчий характер; організаційний зміст; цілеспрямованість, активний характер; постійна основа, безперервність [73, с. 18].

У свою чергу, майже ідентичний поглядам Л. В. Коваля підхід демонструє С. М. Алфьоров, який, не розкриваючи змістовно суть державного управління, стверджує, що управлінські відносини (відносини, що виникають у сфері державного управління) складають предмет адміністративного права … і завжди передбачають нерівність учасників, жорстке підпорядкування волі, яка скерована єдиною управлінською волею [74, с. 9, 10].

Фактично на противагу цьому В. К. Колпаков прийшов до висновку, що поняття предмета адміністративного права стає більш широким і виходить за межі державного управління [75, с.76-77]. На його переконання, такий умовивід став логічним за рахунок тих принципових наукових здобутків, яких досягла адміністративно-правова доктрина за роки незалежності. Як слушно зауважує вчений, висловлюючи власні міркування з приводу трансформаційних процесів у сфері адміністративного права, «…об'єктивні

обставини змушують реформувати адміністративне право, вони потребують визначити його місце і з'ясувати роль у теоретичному і нормативному обслуговуванні процесів державотворення, у формуванні правової держави». На думку В. К. Колпакова, для переосмислення й оновлення предмета адміністративного права принципове значення мали два теоретичних висновки, які були зроблені на розвиток ідей Концепції адміністративної реформи в Україні. По-перше, це висновок про те, що адміністративне право не може розвиватися як моноцентрична галузь, тобто як така галузь, що має єдиний системоутворюючий нормативний центр [76, с. 12]; по-друге, висновок про те, що адміністративне право є правом поліструктурним [77, с. 193]. Не менш значну роль відіграло сприйняття українським адміністративним правом як важливого системоутворюючого компонента його предмета відносин, що виникають за ініціативою підвладної сторони. Вони були впроваджені, як стверджує В. К. Колпаков, у вітчизняну адміністративно-правову теорію під назвою «реординаційні відносини» [76, с. 37].

Роздуми про необхідність перегляду призначення адміністративного права логічно привели вченого й до необхідності перегляду його ключових категорій, що «…зумовлюється новими реаліями правової дійсності (відродженням інституту приватної власності, новим за своєю суттю місцевим самоврядуванням, виникненням публічної служби, легалізацією підприємницької діяльності)» [75; 78, с. 16]. Зокрема вчений-адміністративіст цілком слушно переконує, що саме поняття публічної адміністрації стало базовим у формуванні адміністративно-правових відносин. При цьому однією із системоутворюючих категорій предмета адміністративного права є категорія «відносини адміністративних зобов'язань». Сутність цих відносин вчений-адміністративіст пов'язує зі змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та

законами України [79, с. 30]. В. К. Колпаков вважає, що відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством і є предметом адміністративного права. До них вчений, зокрема, відносить: а) відносини публічного управління; б) відносини адміністративних послуг; в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; г) відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) [79, с. 31].

Щодо дефініції «публічне адміністрування», то, на переконання вченого, це – сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Категорія, як зауважує В. К. Колпаков, має два виміри: функціональний – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, та організаційно-структурний – сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [76, с. 13, 14].

У цій же тональності про модернізаційні процеси в адміністративно-правовій науці висловлюється й Т. О. Коломоєць, яка акцентує увагу на тому, що трансформація предмета і методу адміністративного права об'єктивно зумовлює й оновлення фундаментального категоріального ряду: поступовий відхід від домінування «державного управління», «карального призначення», «управлінсько-юрисдикційного змісту», «об'єкта владарювання», «широкого та вузького розуміння адміністративного процесу» тощо й набуття реального превалювання як основних фундаментальних категорій адміністративного права – «обслуговування», «служіння», «адміністративних послуг», «адміністративних процедур», «адміністративного судочинства», «публічної адміністрації», «забезпечення пріоритету прав і свобод громадянина», «публічно-сервісного призначення» тощо. Оновлення основного категоріального ряду, як підкреслює Т. О. Коломоєць, відбувається у контексті зміни моделі взаємовідносин держави й особи, визнання останньої

основним суб'єктом, орієнтації функціонування держави в особі її уповноважених органів та осіб на задоволення та захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, розширення меж участі у відповідних правовідносинах юридичних осіб, не наділених владними повноваженнями [64, с. 13, 14].

На думку вченої, «публічна адміністрація» – термін складний, об'єктивний, включає дві складові – організаційну (інституційну) як вказівку на суб'єктний склад і процедурну. Саме тому, підкреслює Т. О. Коломоєць, доцільним для визначення процедурних аспектів діяльності органів (суб'єктів) публічної адміністрації є використання уточнюючого терміну «діяльність публічної адміністрації» або ж «публічне адміністрування», який означає сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законами, для досягнення публічного інтересу [80, с. 168].

Ю. Г. Кальниш, Т. М. Лозинська та В. І. Тимцуник зазначають, що публічна адміністрація у широкому розумінні охоплює сукупність органів, що здійснюють публічне адміністрування, а у вузькому – розглядається як конкретний публічний орган (наприклад, адміністрація міської ради). Відправним пунктом діяльності адміністрації є конституційні засади правоздатності, згідно з якими кожен адміністративний орган діє на підставі принципів права, дотримання яких висуває сукупність вимог до адміністрації [81, с. 54].

А. А. Пухтецька та А. М. Школик цілком слушно розмірковують про зміст категорії «публічна адміністрація» крізь призму аналізу європейської наукової думки. Зокрема вчена зазначає, що термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як: 1) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; 2) адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; 3) сфера управління публічним сектором тією ж публічною адміністрацією [82, с. 13, 14; 83, с. 9-11].

З теорією юридичних фікцій пов’язують виникнення категорії «публічна адміністрація» колектив авторів підручнику «Загальне адміністративне право». На думку вчених, публічна адміністрація (public administration), яка представлена численними суб’єктами, є «штучною» фіктивною особою. У цьому контексті вчені наголошують, що поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині, і має ширше значення, ніж його узвичаєний переклад українською мовою – державне управління та, відповідно, звужене розуміння в радянській та пострадянській науці [84, с. 121].

В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник наголошують на тому, що термін «публічне адміністрування» застосовується переважно на теоретичному рівні, оскільки у текстах вітчизняних нормативних актів він не вживається. Слід підкреслити, що, на думку вчених, його синонімом є категорія «управління», необхідність заміни якої на термін «адміністрування» пов’язана зі зміною призначення адміністративного права, яке формується, виходячи з так званої «людиноцентристської ідеології» [85, с. 39]. У баченні В. М. Бевзенка та Р. С. Мельника законодавча влада здійснюється у формі законотворчості, судова влада – правосуддя, а публічне адміністрування є формою реалізації виконавчої влади. Разом з тим, як підкреслюється дослідниками, у межах виконавчої влади поряд зі здійсненням публічного адміністрування реалізуються також і політичні рішення, які становлять зміст політичної діяльності, яка не входить до змісту публічного адміністрування, а відтак не регулюється нормами адміністративного права. До публічного адміністрування цілком слушно В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник також не відносять діяльність, пов’язану з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (внутрішньоуправлінська діяльність), яка, однак, на відміну від політичної діяльності, регулюється нормами адміністративного права [85, с. 39-41].

У цій площині варто підкреслити, що нами цілковито підтримується теза про те, що публічне адміністрування являє собою самостійний різновид публічної діяльності (влади), який існує поряд із законотворчістю та правосуддям, за допомогою якого реалізується виконавча влада та місцеве самоврядування[5]. До речі, останнім часом на сторінках правової літератури досліджується проблематика співвідношення таких категорій, як «публічна адміністрація» та «публічна влада» [81, с. 52-58]. Не занурюючись у дискусію з цього приводу, зазначимо, що наше бачення вказаного питання сформоване на підставі енциклопедичного розуміння категорії «публічна влада». Так, відповідно до юридичної енциклопедичної літератури, публічна влада означає суспільно-політичну владу, народовладдя. Основними видами публічної влади є: 1) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми тощо); 2) державна влада – законодавча, виконавча, судова; 3) місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами рад, сільськими, селищними і міськими головами тощо. Термін «публічна влада» аналогічний терміну «народовладдя» [86]. Виходячи із вказаного уявлення про публічну владу, зазначимо, що, на наше переконання, публічна адміністрація виступає формою публічної влади, оскільки остання реалізується, як правило, у т. ч. за допомогою інструментів публічної адміністрації та її суб’єктами. Разом з тим публічна влада може реалізовуватись й за рахунок інших механізмів, наприклад, таких як вибори, референдум, мітинги, пікетування, демонстрації, правосуддя, законотворчість тощо. Інакше кажучи, публічна влада є більш широким, узагальнюючим поняттям, ніж публічна адміністрація, а суб’єкти останньої є складовими елементами системи суб’єктів публічної влади, до якої також входять народ, територіальна громада, парламент, суди тощо.

---

[5] Таке сприйняття публічного адміністрування, звісно, зумовлює й відповідне бачення системи його суб’єктів, на чому більш детально буде наголошено у наступному підрозділі дослідження.

Як бачимо, узагальнений аналіз сучасної адміністративно-правової літератури дозволяє виявити яскраво виражену тенденційність у науково-дослідній діяльності, об'єктом якої є суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації прав та свобод особи у публічній сфері. Ця тенденційність у т. ч. полягає у поступовій відмові від застарілої понятійно-категоріальної бази у цій сфері, сформованої ще за радянських часів. Про що зокрема свідчить значна кількість сучасних адміністративно-правових досліджень, у яких альтернативою категорії «державне управління» є публічне адміністрування (публічне управління). У цьому контексті досить слушною є думка Т. О. Коломоєць про те, що відбувається не просто процес заміни термінів, а ідеологічно відмінне змістовне наповнення одного із основних інститутів адміністративного права, оскільки термін «публічна адміністрація» акумулює у собі дві складові – «публічна» (спільна, доступна для всіх, яка служить всім, поєднує у собі державну (національну) та самоврядну (територіальну)) та «адміністрація» (служить … із вказівкою на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності) й адекватно відтворює реальний зміст і сутність виконавчої організуючо-сервісної діяльності публічної влади [80, с. 167].

Інакше кажучи, Т. О. Коломоєць, як і значна кількість інших вчених-адміністративістів, цілком логічно намагається розробити такий понятійно-категоріальний апарат адміністративного права, що у повній мірі відповідав би новій «людиноцентристській» концепції адміністративного права та адміністративно-правової доктрини, яка, на думку В. Б. Авер'янова, має полягати в утвердженні справжньої спрямованості цієї галузі на забезпечення реалізації та захисту прав громадян, а держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод та інтересів [87, с. 156].

У цьому контексті надзвичайно влучними є словами В. В. Юровської про те, що категорія «людиноцентризм» має філософське походження та коріння, а філософія людиноцентризму загалом полягає не тільки у визнанні людини соціокультурним феноменом, який є центральною ланкою всіх

соціальних процесів та явищ, але й у вивченні проблем людини в усіх її сутнісних аспектах (у т. ч. і в аспекті її зв'язку з державою). Людиноцентризм є самостійним концептом філософського розуміння людини, що не тільки вбирає в себе та розвиває ідеї антропоцентризму, гуманізму і філософської антропології, але й значно поглиблює та пристосовує їх до сучасних умов розвитку суспільства [88, с. 99]. Філософський зміст людиноцентризму, як зазначає В. В. Юровська, став основою для оновленої концепції адміністративного права та адміністративно-правової доктрини, що, зокрема, підтверджується і тим, що більшість учених-адміністративістів пов'язують ідеологію людиноцентризму із принципом верховенства права та його реалізацією в публічній сфері [78, с. 58].

Не занурюючись у дискусію з приводу змісту категорії «людиноцентризм», зазначимо, що ми підтримуємо сформовану сучасною наукою адміністративного права тезу про те, що людиноцентризм як нова концепція адміністративного права полягає у забезпеченні та дотриманні у публічно-правовій сфері принципу верховенства права (правовладдя), забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя. При цьому людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини заснована на якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, підходах до дослідження вихідних ознак адміністративного права як галузі права, публічного адміністрування та його інститутів, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин та їх адміністративно-правового статусу, усіх аспектів адміністративного та судового порядку вирішення публічно-правових спорів тощо [89, с. 144].

З таким якісно новим (у порівнянні із багато у чому догматичним радянським) розумінням адміністративного права власне й пов'язується стратегічне призначення публічної адміністрації – забезпечення реалізації та

захисту прав приватних осіб у публічній сфері, обслуговування потреб та інтересів людини, громадянина, суспільства в цілому.

Разом з тим, варто наголосити, що нами не підтримується теза про те, що функціонування публічної адміністрації, враховуючи її переважно обслуговуючий характер, поділяється на управлінську діяльність (владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою її впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [67, с. 243]) та публічно-сервісну діяльність (розгляд і вирішення різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб з приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; надання конкретним приватним особам адміністративних послуг; прийняття індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також розв'язання так званих «публічних» справ; здійснення позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; вжиття щодо громадян заходів адміністративного примусу, в першу чергу заходів адміністративної відповідальності [67, с. 243, 244]). Нами вбачається, що навіть узагальнений аналіз деяких проваджень, що становлять так звану публічно-сервісну діяльність, підтверджує, що вони здійснюються за допомогою владних механізмів, тобто тих, що передбачають імперативний характер та підпорядкування. У цій площині варто підтримати І. О. Сквірського у тому, що застосування заходів адміністративного примусу, власне, є яскравим проявом управління, які (заходи) характеризуються владною природою застосування [51, с. 19].

Окрім того, як вже зазначалось, публічне адміністрування (державне управління) не може здійснюватися виключно у владно-організаційному порядку. За такої форми адміністрування поза межами публічної адміністрації абсолютно невиправдано залишаються такі його інструменти, як адміністративний договір, що заснований на диспозитивних засадах

правового регулювання, так звані сприяючі адміністративні акти, що видаються у результаті адміністративних процедур з надання різноманітних адміністративних послуг, та приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації (наприклад, заснування юридичних осіб державної чи комунальної власності, різноманітні засоби публічної допомоги суб'єктам господарювання тощо). Відтак, можна зробити цілком логічний висновок про те, що така ознака публічного адміністрування, як владно-організуючий характер, є неприйнятною за сучасних умов, а поділ публічного адміністрування на управлінську та сервісну складові є наразі помилковим.

Безумовно, не є «життєздатною» й така ознака публічного адміністрування (державного управління), як його загальнодержавний характер. Такий цілком логічний висновок випливає із суб'єктного складу вказаних відносин, адже суб'єктами публічного адміністрування можуть бути не тільки органи виконавчої влади, але і органи місцевого самоврядування та різноманітні приватноправові суб'єкти (зокрема, у тому разі, якщо їм у порядку адміністративного договору делеговано повноваження самоврядних органів), компетенція яких обмежується певною територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

На наше переконання, термін «публічне адміністрування» («публічна адміністрація») найбільш перманентно відображає «людиноцентристську» ідеологію адміністративного права і за етимологією обох слів («публічне» та «адміністрування»), і за суб'єктною ознакою (дозволяє не обмежувати коло уповноважених суб'єктів лише державними органами), і за змістовним наповненням (яке відображає переважно сервісний, а не виключно владно-організуючий характер такої форми державної діяльності).

Отже, підбиваючи підсумок, зазначимо, що категорія «публічне адміністрування» має два розуміння: функціональне – врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших недержавних суб'єктів, яким делеговано владні повноваження), спрямована на

забезпечення прав та інтересів приватних осіб у публічній сфері, та організаційне (публічна адміністрація) – сукупність уповноважених суб'єктів, пріоритетом діяльності яких є забезпечення, реалізація та захист прав фізичних і юридичних осіб у публічній сфері. Окремо варто відзначити, що, враховуючи окреслену вище загальну спрямованість та призначення публічної адміністрації, діяльність відповідних уповноважених суб'єктів, яка передбачає організацію їх роботи в цілому, роботу їх підрозділів та посадових осіб (так звана внутрішньооганізаційна діяльність), не відноситься до публічного адміністрування.

Насамкінець, зауважимо, що зумовлена сутнісними перетвореннями у сприйнятті адміністративного права та адаптаційними процесами у галузі законодавства про публічне адміністрування практика використання сучасної термінології в сфері реалізації публічної влади має стати загальноприйнятною не тільки для адміністративно-правової доктрини, але й для правозастосовної та, найголовніше, – правотворчої діяльності.

1.2. Поняття та види колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

Проблематика суб'єктного складу адміністративно-правових відносин завжди була і буде предметом наукових дискусій. В різні історичні періоди вчені-адміністративісти намагались сформувати певну модель системи суб'єктів адміністративного права, окреслити їх різновиди та визначити їх адміністративно-правовий статус. Незважаючи на численні дослідження у цій сфері та пов'язані із цим певні розбіжності у підходах вчених-адміністративістів до вирішення відповідних наукових завдань, суб'єкти публічної адміністрації дослідниками визнаються провідними учасниками адміністративно-правових відносин [78; 85, с. 125; 90, с. 6-7], а в доволі

значній кількості наукових робіт – обов'язковими (наприклад, роботи В. В. Коваленка, І. Д. Пастуха, О. І. Харитонової, Т. О. Мацелик та багатьох інших) [91; 92, с. 192].

Разом з тим, неоднозначно розглядається блок питань, пов'язаний із складовими самої системи суб'єктів публічного адміністрування. Так, наприклад, немає одностайності у роздумах про місце в цій системі Верховної Ради України, судів, органів прокуратури тощо [11; 80; 84; 93; 94; 95]. Не занурюючись глибоко у дискусію з цього приводу, зазначимо, що наше бачення відповідної системи сформовано на підставі висновку, що був зроблений попередньо у контексті визначення правової природи публічної адміністрації, відповідно до якого, законодавча гілка влади реалізується у законотворчій формі, судова – у правосудді, а виконавча, відповідно, – у публічному адмініструванні. У зв'язку із цим, на наше переконання, Парламент України та суди не є суб'єктами публічної адміністрації, оскільки їх функції та завдання у повній мірі охоплюються відповідними напрямами державної діяльності. У нашому розумінні, питання визначення складових елементів системи публічного адміністрування залежить від аналізу функцій, адміністративно-правового статусу та адміністративно-процесуальної правоздатності та дієздатності відповідних суб'єктів.

При цьому зауважимо, що додатковим критерієм віднесення до цієї групи суб'єктів є положення КАС України, які визначають зміст категорій «суб'єкт владних повноважень»[6] (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 т. ч. на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг[7]) та «адміністративний договір» (спільний правовий акт суб'єктів

---

[6] Відзначимо, що в межах цього дослідження, такі категорії як «суб'єкт владних повноважень» та «суб'єкт публічного адміністрування» вживаються як тотожні категорії, оскільки їх змістовні та сутнісні характеристики збігаються. Однак, з огляду на аналіз, перша із названих категорій охоплює більш ширше коло владних суб'єктів.

[7] Варто наголосити, що у попередній редакції КАС України вказаний термін розкривався дещо по-іншому. Зокрема, межі їх діяльності охоплювалися «владними управлінськими

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 та 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) [96] як одну із підстав, на якій здійснюється делегування адміністративних функцій приватним особам та іншим недержавним суб'єктам.

До суб'єктів публічної адміністрації, на нашу думку, відносяться органи та посадові і службові особи, які, через проведення адміністративної процедури та ухвалення адміністративного акту, створюють умови та забезпечують реалізацію приватною особою своїх прав, свобод та інтересів. В свою чергу суб'єкти владних повноважень – це представники публічної влади, які не завжди здійснюють публічне адміністрування. При цьому відповідачами в адміністративному судочинстві можуть бути: 1) суб'єкти владних повноважень, зокрема і суб'єкти публічного адміністрування (владні повноваження яких закріпленні законодавством); 2) суб'єкти із делегованими владними повноваженнями (яким такі повноваження делеговано на підставі закону чи договору); 3) суб'єкти, наділені адміністративною компетенцією (владних повноважень не мають, але, наприклад, розпоряджаються публічною інформацією).

Враховуючи вказане, та, виходячи із заявленого предмету дослідження, спробуємо визначити підсистему колегіальних органів

функціями», а вказівка на те, що такі суб'єкти надають адміністративні послуги була відсутня. Слід додати, що у новій редакції також уточнено й те, що згадані управлінські функції мають публічно-владний характер. Інакше кажучи, до 2017 р. категорія «суб'єкт владних повноважень» не співпадала за змістом із категорією «суб'єкт публічного адміністрування» та не відповідала усій сукупності вказаних існуючих суб'єктів.

публічної адміністрації. При цьому розгляд вказаного питання пропонуємо розпочати із визначення етимології слів «колегіальність» та «колегіальний». Так, колегіальність (від лат. «collegium») означає обговорення і прийняття рішень групою осіб з урахуванням їх загальної думки. Колегіальність передбачає відпрацювання колективних рішень на основі думок членів колегії. При прийнятті колегіального рішення відбувається перерозподіл відповідальності між членами колегії, за рахунок чого воно є більш ефективним [94, с. 177; 97]. У свою чергу, «колегіальний» – це той, який здійснюється спільно, групою осіб; в основі якого лежить здійснення чого-небудь спільними силами [98, с. 653].

Слід підкреслити, що слово «колегіальний» варто відмежовувати від слова «колективний», яке означає «спільний; належний колективу; який здійснює колектив; властивий колективу, який ґрунтується на спільності, на принципах колективізму; призначений для колективу» [99, с. 218]. При цьому колективними суб’єктами (зокрема адміністративного права) називаються ті, які не мають ознак юридичної особи, але нормами адміністративного права тією чи іншою мірою наділені правами і обов’язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій тощо [66, с. 191; 100, с. 146]. В інших варіантах класифікації суб’єктів адміністративного права колективними суб’єктами називають державні і недержавні організації [101, с. 41]; органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від форм власності; громадські організації, релігійні організації тощо [102, с. 18]; юридичні особи (держава, державні органи та установи, громадські об’єднання, адміністративно-територіальні одиниці та їх населення, виборчі округи, релігійні організації, промислові підприємства, іноземні підприємства тощо) [103, с. 121]. У даному випадку зрозуміло, що головна відмінність між вказаними поняттями полягає у різних формах прийняття рішення (як відомо, в межах колективних суб’єктів рішення можуть прийматися як одноособово, так і колегіально) та у розподілі відповідальності за прийняте рішення. Звісно,

що таке словниково-енциклопедичне розуміння слова «колегіальний» дає й загальне уявлення про зміст категорії «колегіальні органи управління (адміністрування)».

В адміністративно-правовій літературі колегіальні органи традиційно розглядаються крізь призму класифікації відповідних владних суб'єктів. Так, наприклад, за критерієм «порядок прийняття управлінських рішень» органи виконавчої влади поділяються на єдиноначальні та колегіальні, при цьому останні називаються органами виконавчої влади загальної компетенції, у яких управлінський процес здійснюється колективно, але з керівником на чолі. Такий колегіальний спосіб керівництва знайшов своє вираження у самій назві цих органів – рада, кабінет, колегія, комітет тощо. Кожен член даного органу володіє певними владними повноваженнями, і його думка враховується при ухваленні рішення, яке приймається лише за наявності необхідно встановленого кворуму і виражається у формі юридичних актів-постанов, рішень, наказів [104].

Враховуючи доволі численну кількість такого роду колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, вважаємо за необхідне здійснювати їх розгляд у певному порядку, в основу якого покладено класифікацію вказаних суб'єктів за їх належністю до підсистем публічного адміністрування на державні органи та недержавні суб'єкти (органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень).

1.2.1. Державні колегіальні суб'єкти публічного адміністрування

Надзвичайно різноманітну систему колегіальних суб'єктів публічної адміністрації становлять органи державної влади, серед яких провідне місце займають колегіальні органи виконавчої влади на чолі із Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ).

Відповідно до Конституції України КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [105].

Адміністративно-правовий статус КМУ визначений Законом України від 27 лютого 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України». У силу ст. 3 цього Закону діяльність КМУ ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності,

солідарної відповідальності, відкритості та прозорості; КМУ здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; є колегіальним органом, який приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях [106].

Що стосується наступної ланки виконавчої гілки влади, то варто зауважити, що центральні органи виконавчої влади (міністерства, служби, інспекції, агентства), відповідно до Закону України від 17 березня 2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади», як правило[8], діють за принципом єдиноначальності [107], тобто їх віднесення до колегіальних суб'єктів публічного адміністрування є неприпустимим, крім випадків, передбачених законодавством. При цьому єдиноначальний характер центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ) не виключає наявності при ньому різного роду колегіальних дорадчих структур, але навіть, якщо проект рішення розробляється в них колегіально, його приписи носять консультативно-рекомендаційний характер, у зв'язку із цим слід відзначити, що колегія міністерства або іншого ЦОВВ, яка утворюється для підготовки рекомендацій щодо виконання його завдань, не є самостійним суб'єктом публічного адміністрування.

Такий висновок у т. ч. підтверджується нормами постанови КМУ від 02 жовтня 2003 р. № 1569 «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації», відповідно до якої колегія міністерства, іншого ЦОВВ, місцевої державної адміністрації є консультативно-дорадчим органом і утворюється для підготовки рекомендацій щодо виконання міністерством, іншим ЦОВВ, місцевою державною адміністрацією своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для

[8] Мається на увазі те, що, за загальним правилом, в основі діяльності ЦОВВ лежить принцип єдиноначальності, але існують й певні виключення. Так, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» закріплює, що міністерства діють за принципом єдиноначальності, а інші ЦОВВ діють за цим принципом, якщо інше не передбачено законом.

колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів їх діяльності [108].

Виключенням із загального правила про єдиноначальність ЦОВВ є діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ). Відповідно до Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про запобігання корупції» НАЗК є ЦОВВ зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Агентство у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний КМУ. НАЗК утворюється КМУ відповідно до Конституції України, названого Закону та інших законів України [109].

До внесення Верховною Радою України 02 жовтня 2019 р. змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції, незважаючи на те, що питання діяльності Національного агентства у КМУ представляв Голова Національного агентства, НАЗК було колегіальним органом, до складу якого входило п’ять членів. Основною формою роботи НАЗК були засідання, що проводились не рідше одного разу на тиждень. Рішення Національного агентства приймались більшістю голосів від його загального складу. Регламент Національного агентства, а також розподіл функціональних обов’язків між заступником Голови та членами за відповідними напрямами щодо виконання покладених на нього функцій затверджувався рішенням цього органу.

Повноваження НАЗК в сфері публічного адміністрування також закріплюються спеціальним Законом. Так, ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що до повноважень Національного агентства, зокрема, належать: – проведення аналізу: стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень

та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; – розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії; – підготовка та подання в установленому законом порядку до КМУ проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; – здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; – здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування; – інші повноваження, визначені законом [109].

Парламентом України змінено форму врядування НАЗК з колегіальної на одноосібну. Повноваження членів, керівника апарату, заступників керівника апарату Національного агентства припинено достроково. Однак не виключено, що в подальшому форму врядування цього органу знову не буде повернуто до колегіальної.

Разом з тим, адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності НАЗК, ухвалених, вчинених та допущених ще колегіальним органом, розглядаються вітчизняними судами.

У свою чергу АМКУ є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Особливості спеціального статусу АМКУ обумовлюються його завданнями та повноваженнями, у т. ч. роллю у формуванні конкурентної політики, та визначаються Законом України від 26 листопада 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України», іншими актами законодавства і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови АМКУ, його заступників, державних уповноважених АМКУ, голів

територіальних відділень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності АМКУ, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників АМКУ на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці [110].

АМКУ утворюється у складі Голови та восьми державних уповноважених. Державні уповноважені є членами АМКУ як вищого колегіального органу. Колегіальний характер роботи АМКУ випливає з положень спеціального законодавства. Так, відповідно до Закону України від 26 листопада 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України», формою роботи АМКУ, його адміністративних колегій та адміністративних колегій його територіальних відділень є їх засідання. Засідання АМКУ та його органів є правоможним за умови присутності більшості від їх встановленого складу. Повноваження АМКУ можна поділити на групи, залежно від напрямів його діяльності. Так, можна окреслити повноваження у сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; у сфері здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією; у сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності АМКУ та застосування законодавства про захист економічної конкуренції; у сфері здійснення контролю за допустимістю державної допомоги для конкуренції.

Слід звернути увагу, що АМКУ має ряд повноважень у публічній сфері, які мають виключний характер, що випливає, як вказано у законі, з його правового статусу (вищий колегіальний орган). Зокрема, виключно до компетенції АМКУ належать: – надання дозволу або заборона узгоджених дій; – перевірка рішень, прийнятих державними уповноваженими та адміністративними колегіями АМКУ, перевірка законності та обґрунтованості постанов про адміністративні правопорушення, винесених державними уповноваженими та адміністративними колегіями АМКУ; – затвердження власних нормативно-правових актів; – затвердження разом з іншими заінтересованими органами виконавчої влади міжвідомчих нормативно-

правових актів; – інші повноваження. При цьому, як підкреслено у діючому законодавстві, АМКУ як вищий колегіальний орган може розглядати будь-яке питання, що належить до компетенції його органів [110].

Продовжуючи розгляд порушеної проблематики, слід відзначити, що особливим різновидом колегіальних органів публічного адміністрування є також і національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків. Як слушно зауважується на сторінках адміністративно-правової літератури, проблематика вказаних суб'єктів публічної адміністрації нині викликає увагу багатьох вчених-адміністративістів, про що свідчать дослідження таких вчених, як С. А. Буткевич, Р. С. Мельник, Є. В. Петров та багатьох інших [111; 112; 113; 85, с. 158; 114].

Адміністративно-правовий статус національних комісій регулювання природних монополій визначено Законом України від 20 квітня 2000 р. «Про природні монополії». Відповідно до ст. 4 та 5 вказаного Закону, національні комісії регулювання природних монополій здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій[9] у таких сферах: транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами; транспортування природного і нафтового газу трубопроводами; розподіл природного і нафтового газу трубопроводами; зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами); транспортування інших речовин трубопровідним транспортом; передачі електричної енергії; розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами); користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими

[9] Природна монополія – стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги).

об’єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування; управління повітряним рухом; централізованого водопостачання та водовідведення; транспортування теплової енергії; спеціалізованих послуг у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах відповідно до переліку, визначеного КМУ; захоронення побутових відходів [115].

Законодавство передбачає, що національні комісії регулювання природних монополій є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України. Комісії підпорядковуються Президенту України, підзвітні Верховній Раді України. Комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України. Комісії як колегіальні органи утворюються у складі Голови комісії та шести членів комісії. Голова, члени комісії призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України шляхом видання відповідного указу. Основною формою роботи національних комісій як колегіального органу є засідання, яке є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини її загального кількісного складу. Рішення комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загального кількісного складу комісії [115].

Наразі в Україні створені та діють такі національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) здійснює державне регулювання ринку цінних паперів. Основними завданнями НКЦПФР є: – формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку і функціонування ринку цінних паперів та

похідних (деривативів) в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів; – координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та похідних (деривативів); – здійснення державного регулювання та контролю за емісією і обігом цінних паперів та похідних (деривативів) на території України; – захист прав інвесторів шляхом здійснення заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів та законодавства про акціонерні товариства, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень; – сприяння розвитку ринку цінних паперів та похідних (деривативів); – узагальнення практики застосування законодавства України з питань емісії (випуску) та обігу цінних паперів в Україні, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення; – здійснення державного регулювання та контролю у сфері спільного інвестування; – здійснення у межах компетенції державного регулювання та контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення; – здійснення у межах компетенції державного регулювання і нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; – здійснення у межах компетенції заходів щодо запобігання і протидії корупції; – здійснення у межах повноважень, визначених законодавством, нагляду на консолідованій та субконсолідованій основі за небанківськими фінансовими групами та їх підгрупами [116].

Положенням про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг), яке затверджене Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070/2011, передбачено, що Нацкомфінпослуг є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України. У цьому Положенні визначені основні завдання Нацкомфінпослуг. Зокрема, Комісія формує та забезпечує реалізацію політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг (крім ринку банківських послуг і ринків цінних паперів та похідних цінних паперів) [117].

12 вересня 2020 р. Парламент України вніс зміни до деяких законодавчих актів щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг (Закон № 1069-2), метою яких є скорочення кількості регуляторних та контролюючих органів на ринках небанківських фінансових послуг. Так скорочено кількість регуляторних та контролюючих органів на ринках небанківських фінансових послуг шляхом розподілу функцій Нацкомфінпослуг між іншими органами, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг. Повноваження Нацкомфінпослуг у частині регулювання та нагляду у системі накопичувального пенсійного забезпечення, регулювання та нагляду за функціонуванням фінансово-кредитних механізмів і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю передано до НКЦПФР. Решту повноважень – до Національного банку України. Разом з тим, розгляд та вирішення судом адміністративних справ, відповідачем в яких є Нацкомфінпослуг, стосується предмету нашого дослідження.

Інший регулятор у галузі зв’язку та інформатизації – це Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації (далі – НКРЗІ), яка є органом державного регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв’язку. У визначеній сфері НКРЗІ здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду та контролю. Так, основними завданнями НКРЗІ є: 1) забезпечення проведення єдиної державної політики з питань державного регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, користування радіочастотним ресурсом, надання послуг поштового зв’язку; 2) здійснення державного регулювання та нагляду у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом, надання послуг поштового зв’язку, використання інфраструктури з метою максимального задоволення попиту споживачів на послуги зв’язку та інформаційні послуги, створення сприятливих умов для залучення інвестицій,

збільшення обсягів послуг та підвищення їх якості, розвитку та модернізації телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних мереж з урахуванням інтересів національної безпеки; 3) забезпечення ефективного користування радіочастотним ресурсом і функціонування ринку телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних, інформаційних послуг та послуг поштового зв'язку на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів господарювання та споживачів цих послуг; 4) сприяння розвитку конкуренції та підприємництва, забезпечення рівних умов діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності, вдосконалення механізму регулювання ринкових відносин у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку; 5) забезпечення системності, комплексності і узгодженості розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в державі [118].

На відміну від інших вище окреслених державних регуляторів, адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) визначено не тільки відповідним указом Президента [119], але і окремим законом, а саме Законом України від 22 вересня 2016 р. «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Відповідно до цього Закону, НКРЕКП є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Основними завданнями НКРЕКП є: 1) забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг; 2) сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг для всіх споживачів і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до мереж/трубопроводів; 3) сприяння інтеграції ринків електричної енергії, природного газу України з відповідними ринками інших держав, зокрема в рамках Енергетичного

Співтовариства, співпраці з Радою регуляторів Енергетичного Співтовариства, Секретаріатом Енергетичного Співтовариства та національними регуляторами енергетики інших держав; 4) забезпечення захисту прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг щодо отримання цих товарів і послуг належної якості в достатній кількості за обґрунтованими цінами; 5) сприяння транскордонній торгівлі електричною енергією та природним газом, забезпечення інвестиційної привабливості для розвитку інфраструктури; 6) реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг; 7) сприяння впровадженню заходів з енергоефективності, збільшенню частки виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та захисту навколишнього природного середовища; 8) створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах енергетики та комунальних послуг; 9) сприяння розвитку конкуренції на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг; 10) інші завдання, передбачені законом [120].

У контексті сучасного реформування сфери публічної адміністрації в цілому та інституту публічної служби зокрема надзвичайно актуальним є узагальнений аналіз адміністративно-правового статусу такого колегіального органу публічної адміністрації, як Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія). Відповідно до ст. 14 Закону України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу», Комісія є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах. До складу Комісії входять: представник, визначений Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; представник, визначений Президентом України; представник, визначений КМУ з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; керівник ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою); керівник НАЗК (за посадою); по одному представнику від спільного представницького

органу репрезентативних всеукраїнських об’єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об’єднань організацій роботодавців на національному рівні; чотири представники – громадських об’єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується КМУ.

Комісія утворюється КМУ, який затверджує її персональний склад. Пропозиції щодо утворення комісії та затвердження її складу КМУ вносяться ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [121]. Важливою особливістю вказаного органу є те, що він, на відміну від інших (окреслених вище) колегіальних суб’єктів публічної адміністрації, не має статусу юридичної особи.

Аналіз повноважень Комісії дає підстави стверджувати, що її діяльність як органу публічної адміністрації фактично зводиться не тільки до забезпечення формування високопрофесійного вищого корпусу державних службовців, але й спрямована на забезпечення реалізації права особи на рівний доступ до публічної служби. Так, зокрема, серед повноважень Комісії законом окреслено такі: 1) погодження розроблених ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; 2) проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та внесення суб’єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду; 3) розгляд пропозиції та надання згоди на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб’єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та повідомлення про своє рішення суб’єкта призначення і ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; 4) внесення пропозиції суб’єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби

категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу у випадках, передбачених законом; 5) здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження; 6) затвердження переліку посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлення категорії посад державної служби за поданням керівника державної служби в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України [121][10].

Колегіальний характер прийняття адміністративних рішень має і такий суб'єкт публічної адміністрації, як Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада). Законодавством встановлено, що Національна рада є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених законами. Національна рада є юридичною

[10] У контексті такого виду колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, як різного роду комісії, варто зазначити, що ми не поділяємо думку тих вчених, які медико-соціальні експертні комісії та різноманітні тимчасові комісії (експертна, ліквідаційна, атестаційна, кадрова) автоматично відносять до органів публічної адміністрації. Так, наприклад Г. В. Панова вважає, що названі комісії слід відносити до суб'єктів публічної адміністрації без статусу юридичної особи [122, с. 6]. Детально висвітлюють їх статус й автори аналітичного видання «Поліцейські комісії в Україні: звіт за результатами дослідження», проте не висловлюються з приводу їх організаційно-правової форми та приналежності до колегіальних суб'єктів публічного адміністрування [123]. На нашу думку, комісії не завжди слід відносити до органів публічної адміністрації. Якщо комісія діє у складі якогось органу (його структурного підрозділу) і самостійно не здійснює владних повноважень, то вона не є окремим суб'єктом публічної адміністрації. Такий висновок випливає з Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17 листопада 2015 р. № 1465 [124]. При цьому судова практика також не розглядає усі комісії як окремих суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, у справі №П/811/119/16 особа, звертаючись через адміністративний суд із позовними вимогами про визнання протиправним та скасування рішення Центральної атестаційної комісії Національної поліції України, адресує їх не відповідній комісії, а Національній поліції України та Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України [125]. Аналогічний склад відповідачів (органи національної поліції, а не атестаційні комісії) був й в інших подібних справах, наприклад: № 810/809/16 [126]; № 810/892/16 [127] тощо. Хоча ми не виключаємо, що певні комісії, з огляду на їх повноваження, можуть бути суб'єктами публічної адміністрації.

особою, має печатку із своїм найменуванням та зображенням Державного Герба України. Національна рада складається з восьми осіб. З них чотири члени Національної ради призначаються Верховною Радою України і чотири члени Національної ради призначаються Президентом України [128].

Публічне адміністрування у сфері телерадіомовлення Національна рада здійснює за рахунок низки повноважень наглядового (нагляд за дотриманням телерадіоорганізаціями та провайдерами програмної послуги вимог законодавства у галузі телерадіомовлення; нагляд за дотриманням ліцензіатами вимог законодавства України щодо реклами та спонсорства у сфері телерадіомовлення; нагляд за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов та умов ліцензій; нагляд за дотриманням ліцензіатами визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчих кампаній та референдумів; нагляд за дотриманням стандартів та норм технічної якості телерадіопрограм тощо) та регуляторного характеру (ліцензування телерадіомовлення; надання дозволів на тимчасове мовлення; ліцензування провайдерів програмної послуги; участь у розробці та погодження проекту Національної таблиці розподілу смуг радіочастот України і Плану використання радіочастотного ресурсу України у частині смуг радіочастот, виділених для потреб телерадіомовлення; ведення Державного реєстру суб’єктів інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення тощо), а також повноважень щодо організації та перспектив розвитку телерадіомовлення (участь у розробці і реалізації державної політики у сфері телерадіомовлення; розробка і затвердження Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору; здійснення аналізу стану телерадіомовлення в Україні; прийняття рішень про створення та розвиток каналів мовлення, мереж мовлення, телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресурсу; створення та утримання державного архіву телебачення і радіомовлення України у порядку, встановленому законом тощо) [128].

Колегіальним органом публічної адміністрації, який у т. ч. забезпечує можливість реалізації громадянами права вільно обирати та бути обраним, є Центральна виборча комісія (далі – ЦВК). Відповідно до Закону України від 30 червня 2004 р. «Про Центральну виборчу комісію», ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України. ЦВК очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення відповідних виборів та всеукраїнського референдуму [129].

Окрім ЦВК, яка є постійно діючим колегіальним державним органом, систему виборчих комісій також складають: на загальнонаціональних виборах – окружні виборчі комісії (далі – ОВК) та дільничні виборчі комісії (далі – ДВК); на місцевих виборах – територіальні виборчі комісії (далі – ТВК) та ДВК. Відповідні виборчі комісії також є колегіальними суб’єктами публічної адміністрації, що діють періодично. Також до колегіальних суб’єктів публічної адміністрації, які діють періодично, ми відносимо й комісії з референдуму.

Колегіальним органом публічної адміністрації із особливими повноваженнями є Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України). Згідно Закону України від 05 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони України», РНБО України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Функціями РНБО України є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний

час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [130]. Персональний склад РНБО України формує Президент України. До складу Ради за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Членами РНБО України можуть бути керівники інших ЦОВВ, а також інші особи, визначені Президентом України [130].

Відповідно до функцій, визначених Конституцією України та законодавством, РНБО України як суб'єкт публічної адміністрації має наступні повноваження: 1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України, приймає відповідні рішення; 2) координує виконання прийнятих РНБО України рішень, введених в дію указами Президента України, і здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції; 3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності; 4) ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання; 5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; 6) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану; 7) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян,

підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; 8) координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю з питань національної безпеки і оборони [130].

Колегіальним органом публічної адміністрації із особливими контрольними повноваженнями є Рахункова палата (далі – РП). Особливість адміністративно-правового статусу РП зумовлена тим, що вона від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. При цьому РП є організаційно, функціонально та фінансово незалежною та має особливий порядок організаційного забезпечення своєї діяльності.

Повноваження, покладені на РП Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується РП шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів [131].

Дещо специфічну (враховуючи сферу їх діяльності) групу колегіальних органів публічного адміністрування становлять органи суддівського самоврядування та врядування. Варто зауважити, що суди не відносяться до суб’єктів публічної адміністрації, оскільки їх виключною формою діяльності виступає правосуддя. Проте органи суддівського самоврядування та врядування наділяються окремими повноваженнями в сфері публічного адміністрування та мають відповідний інструментарій її реалізації, що підтверджується адміністративно-правовим статусом вказаних органів. Звісно, віднесення відповідних органів до переліку суб’єктів публічної адміністрації може мати дискусійний характер, проте лише на перший погляд. Вбачається, що при вирішенні цього питання слід виходити із правової природи публічного адміністрування, сформульованої нами попередньо. Враховуючи те, що стратегічною метою публічної адміністрації є

забезпечення реалізації прав особи у публічній сфері, окремі повноваження та функції органів суддівського самоврядування та врядування мають кореляційний зв'язок із призначенням суб'єктів публічного адміністрування. Так, окремі їх повноваження, наприклад, пов'язані з установчими функціями щодо формування державних судових органів. Частина з таких повноважень також спрямована на організаційне забезпечення діяльності судів, утвердження незалежності суду, забезпечення захисту суддів від втручання в судову діяльність, здійснення контролю за організацією діяльності судів та інших структур у системі судової влади, створення умов для забезпечення доступу особи до правосуддя, реалізації права особи на зайняття суддівською діяльністю тощо. Інакше кажучи, діяльність вказаних органів головним чином спрямована на забезпечення реалізації конституційного права особи на судовий захист прав, свобод та інтересів, у т. ч. і у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Зокрема, з'їзд суддів України, який є найвищим органом суддівського самоврядування, заслуховує звіти Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів; призначає суддів Конституційного Суду України відповідно до Конституції і законів України; обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення їх з посади члена Вищої ради правосуддя відповідно до Конституції і законів України; обирає Раду суддів України; розглядає інші питання суддівського самоврядування відповідно до закону [132].

У свою чергу, Рада суддів України, яка у період між з'їздами суддів є вищим органом суддівського самоврядування, здійснюючи свої повноваження, розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення організації діяльності судів; організовує проведення планових та цільових перевірок діяльності судів, Державної судової адміністрації, заслуховує інформацію голів судів і посадових осіб Державної судової адміністрації про їхню діяльність; вирішує

питання щодо призначення та звільнення суддів з адміністративних посад у судах у випадках і порядку, передбачених законом; перевіряє звернення громадян та ініціює порушення дисциплінарних проваджень відносно суддів; має право зупиняти рішення рад суддів, що не відповідають Конституції України та закону чи суперечать рішенням з'їзду суддів України і т. д. [133].

Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС України) є державним колегіальним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України. ВККС України є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державної казначейської служби України. ВККС України, зокрема: веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у т. ч. вакантних; проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, у т. ч. організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит; вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді; вносить рекомендацію про переведення судді відповідно до законодавства, крім переведення як дисциплінарної санкції; визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України; проводить кваліфікаційне оцінювання; здійснює інші повноваження, визначені законом [132].

Донедавна за законом до складу ВККС України обиралось (призначалось) шістнадцять членів, які є громадянами України, мають повну вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років. Наразі до складу ВККС України входять дванадцять членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу строком на чотири роки. Засідання колегії є повноважним, якщо у ньому беруть участь всі члени колегії [132].

На відміну від вказаних органів, Вища рада правосуддя (далі – ВРП), яка складається з двадцяти одного члена, не тільки є органом суддівського врядування, але й має статус державного конституційного органу. Таке її

правове становище у т. ч. зумовлене специфікою її повноважень, окремі з яких мають безпосереднє відношення до публічного адміністрування.

ВРП є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. Зокрема, ВРП: – вносить подання про призначення судді на посаду; – ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; – забезпечує здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді; – утворює органи для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів; – розглядає скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; – ухвалює рішення про звільнення судді з посади; – надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом; – ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; – вживає заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів; – ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого, рішення про відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації; – ухвалює рішення про припинення відставки судді; – здійснює функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення своєї діяльності; – бере участь у визначенні видатків Державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя; – призначає на посаду та звільняє з посади Голову Державної судової адміністрації України, його заступників; – здійснює інші повноваження, визначені законодавством [134].

Чималі дискусії у колі вчених-адміністративістів та юристів-практиків точаться з приводу віднесення (чи не віднесення) до суб’єктів публічної адміністрації Громадської ради доброчесності (далі – ГРД). ГРД, відповідно

до законодавства, утворюється з метою сприяння ВККС України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. ГРД складається з двадцяти членів, якими можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності. До повноважень ГРД законом віднесено: 1) збір, перевірка та аналіз інформації щодо судді (кандидата на посаду судді); 2) надання ВККС України інформації щодо судді (кандидата на посаду судді); 3) надання, за наявності відповідних підстав, ВККС України висновку про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє; 4) делегування уповноваженого представника для участі у засіданні ВККС України щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді); 5) право створювати інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді [132].

Слід підкреслити, що судова практика не є однозначною у питанні визнання за ГРД ознак суб'єкта владних повноважень. Так, до адміністративних судів надходять позови кандидатів на посаду судді касаційного суду у складі Верховного Суду з вимогою скасування ухвалених щодо них висновків Громадської ради доброчесності. Провадження за такими позовами, поданими проти Громадської ради доброчесності, відкрито Окружним адміністративним судом м. Києва, а провадження за таким позовом, поданим проти ВККС України, відкрито Вищим адміністративним судом України [135]. При цьому варто зауважити, що наразі є вже ціла низка рішень судів першої інстанції та постанов судів апеляційних інстанцій, в яких, скасовуючи рішення суду першої інстанції, ГРД визнається судами учасником

спірних правовідносин. Наприклад, постанови у справах № 826/7186/17 [136], № 802/1831/17 [137], № 816/2307/17 [138] та ін.

Зокрема, у постанові по справі № 802/1831/17 Вінницький апеляційний адміністративний суд зазначив, що адміністративне процесуальне законодавство визначило суб'єктом владних повноважень не лише орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, а й іншого суб'єкта, який в силу повноважень, наданих законодавством, виконує окремі публічно-владні управлінські функції або делеговані повноваження. На думку суду, для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень, визначених КАС України, з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. Так, відповідно до ч. 1 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» ГРД утворюється з метою сприяння ВККС України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання.

Частиною 6 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено повноваження ГРД, до яких, окрім іншого, належить й надання, за наявності відповідних підстав, ВККС України висновку про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє. Абзацом 2 ч. 3 ст. 88 Закону визначено: якщо ГРД у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то ВККС України може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше, ніж одинадцятьма її членами.

При цьому, судді, що виносили вказану постанову, зазначають, що Положенням про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх

встановлення, затвердженим рішенням ВККС України від 03 листопада 2016 р. № 143/зп-16, встановлено, що у мотивувальній частині рішення зазначаються отримані суддею (кандидатом на посаду судді) бали з оцінювання відповідних критеріїв, відомості про загальну кількість балів за результатами кваліфікаційного оцінювання, посилання на визначені Законом підстави його ухвалення або мотиви, з яких Комісія дійшла таких висновків. У разі наявності висновку ГРД про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності у мотивувальній частині також зазначаються мотиви його прийняття або відхилення. Рішення Комісії про непідтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді є підставою для припинення подальшої участі судді (кандидата на посаді судді) у процедурах, передбачених Законом. Враховуючи викладене, вказана колегія суддів вважає, що висновки ГРД про невідповідність судді критеріям професійної етики та доброчесності мають ознаки владного управлінського рішення та породжують для судді юридичні наслідки, а спір між фізичною особою та ГРД підлягає розгляду за правилами КАС України [137].

Наголосимо, що в колі вчених-адміністративістів теж немає одностайності щодо вирішення цього питання. Зокрема, В. М. Бевзенко вважає, що ГРД не може бути відповідачем у адміністративному суді з тих підстав, що вона не є суб’єктом владних повноважень, оскільки перебуває «посередині конкурсної процедури» й не ухвалює остаточного, а тим паче адміністративного акта. При цьому вчений, який, до речі, є суддею Верховного Суду, порівняв зазначені правовідносини з подібними, що виникають, коли податківці перевіряють суб’єкта господарювання та складають акт перевірки, а вже на підставі нього виноситься податкове повідомлення-рішення, яким можуть донарахувати податки. І саме податкове повідомлення-рішення, а не акт перевірки (який може сприйматися лише як доказ) можна оскаржити до суду [139].

Проте, дозволимо собі не погодитися із вказаним твердженням шановного вченого та судді. На наше переконання, слушними є згадані доводи колегії суддів Вінницького апеляційного адміністративного суду про те, що висновок ГРД про невідповідність судді критеріям професійної етики та доброчесності має ознаки владного управлінського рішення та породжує для осіб правові наслідки. У зв'язку із цим варто визнати те, що ГРД слід відносити до суб'єктів публічної адміністрації, оскільки цей орган наділений конкретними владними повноваженнями в публічній сфері. По-перше, вказаний орган приймає безпосередню участь у формуванні суддівського корпусу (зокрема через кваліфікаційне оцінювання судді/кандидата на посаду судді), а, по-друге, його діяльність фактично спрямована на забезпечення реалізації конституційного права особи на судовий захист. На нашу думку, рішення ГРД у формі висновків цілком мають характер індивідуальних актів, що є обов'язковими для тих суб'єктів, на яких вони поширюються, і які, як підтверджено у т. ч. вищезгаданою судовою практикою, також можуть бути предметом оскарження[11].

Таким чином, підсумовуючи, варто наголосити, що перелік державних колегіальних суб'єктів публічного адміністрування є досить значним за обсягом. Розмаїття вказаних суб'єктів дає змогу їх поділити на кілька умовних груп залежно від їх адміністративно-правового статусу та особливостей його реалізації. Зокрема: – органи виконавчої влади (КМУ, АМКУ та ін.); – національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків (НКРЕКП, НКЦПФР, Нацкомфінпослуг, НКРЗІ); – органи суддівського самоврядування та врядування (з'їзд суддів України, Рада суддів України, ВРП, ВККС України); – інші суб'єкти, що мають певні особливості у адміністративно-правовому статусі, у т. ч. відсутність статусу юридичної особи, наявність виключних повноважень, відсутність приналежності до жодної із гілок влади, специфічний порядок

[11] Вбачається, що остаточну крапку у цьому питанні на рівні судової практики має поставити Верховний Суд, на правову позицію якого й очікують у середовищі правників.

організаційного забезпечення діяльності тощо (Комісія з питань вищого корпусу державної служби, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК, інші виборчі комісії та комісії з референдуму, РНБО України, ГРД, РП тощо) [140, с. 173].

Слід підкреслити, що наведений перелік державних колегіальних суб'єктів публічної адміністрації не є вичерпним. При цьому, зауважимо, що розгляд запропонованих нами колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та акцент саме на їх адміністративно-правовому статусі був зроблений нами у т. ч. на підставі узагальнення судової практики, за матеріалами якої правозастосовна діяльність вказаних органів ставала предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства частіше, ніж інших аналогічних суб'єктів. Тобто відсутність інших колегіальних суб'єктів у запропонованому переліку не означає, що ми не вважаємо останніх колегіальними[12], а є лише нашою спробою на прикладі окреслених органів визначити правову природу колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та коло їх повноважень у публічній сфері.

Разом з цим, слід підкреслити, що наявність у структурі певного суб'єкта публічної адміністрації колегіального органу управління (рада, правління, комісія, колегія тощо) не є підставою для висновку про те, що вказаний суб'єкт публічного адміністрування є колегіальним, оскільки неодноособовий порядок прийняття рішень як обов'язкова характеристика колегіальності випливає, як правило, із нормативно визначеного адміністративно-правового статусу суб'єкта загалом, а не окремого його структурного підрозділу (у т. ч. органу управління).

[12] Окрім тих суб'єктів, відносно правового статусу яких автором зроблено відповідні уточнення на сторінках цієї наукової праці.

1.2.2. Недержавні колегіальні суб'єкти публічної адміністрації (органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень)

У зв'язку із реформою сфери публічного адміністрування та системним поглибленням процесів децентралізації влади питання наукового осмислення й дослідження адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та інших недержавних суб'єктів все більше набувають вагомого значення та суспільної важливості.

Правовою основою місцевого самоврядування є норми Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., Конституція України (зокрема, Розділ XI) та Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». У змісті Європейської хартії зазначено, що місцеве самоврядування є правом і спроможністю органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення [141]. У свою чергу, в Основному Законі України закріплено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [105].

Як слушно зазначається на шпальтах адміністративно-правової літератури, серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування є їх правова, організаційна, матеріальна та фінансова автономії. Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією та чинним законодавством України. Організаційна автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Матеріальна та фінансова

автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх праві володіти й розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій і повноважень [91].

У Законі України «Про місцеве самоврядування» зазначено, що система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [142].

З-поміж вказаних органів, як випливає із положень діючого законодавства, колегіальний порядок прийняття рішення є характерним для місцевих рад, виконавчих комітетів рад та органів самоорганізації населення. Перед тим, як перейти до узагальненого аналізу адміністративно-правового статусу вказаних груп колегіальних суб’єктів місцевого самоврядування, варто, із посиланням на діюче законодавство та адміністративно-правову літературу, вказати, що усі правовідносини, які виникають за їх участю, можуть бути пов’язані з такими проявами діяльності публічної адміністрації, як самоврядне управління, укладання та виконання адміністративних договорів, сервісно-обслуговуюча діяльність (надання адміністративних послуг) та загальноорганізаційна діяльність [85, с. 155].

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. У свою чергу, обласні та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Компетенцію місцевих рад як органів публічної адміністрації визначено законом.

Наступною складовою підсистеми колегіальних недержавних суб’єктів публічної адміністрації є виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування, для яких, на відміну від інших виконавчих органів (відділи, управління, департаменти тощо), характерним є колегіальний характер прийняття рішень. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Міська рада утворює у складі виконавчого комітету ради орган з питань містобудування та архітектури [142].

Основною формою роботи виконавчого комітету ради є його засідання, що скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – його заступником в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету [142].

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень, які виносять на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою. Перераховані повноваження належать до загальних повноважень виконавчого комітету. Крім них він має широке коло спеціальних повноважень у окремих напрямах його діяльності: в

галузі планування й обліку, бюджету та фінансів, управління комунальною власністю, розвитку місцевого господарства, охорони навколишнього природного середовища, будівництва, житлового господарства, транспорту, зв'язку, соціального обслуговування тощо [91].

У свою чергу, органи самоорганізації населення, до яких законом віднесено зокрема будинкові, вуличні, квартальні та інші органи, є представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством [143]. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Основними завданнями органів самоорганізації населення є: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [143].

Формою роботи органу самоорганізації населення є засідання, що скликаються його керівником або заступником керівника в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Засідання є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини його загального складу. Для забезпечення роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші свої органи в порядку, визначеному Положенням про цей орган [143].

Органи самоорганізації населення наділяються власними та делегованими повноваженнями, зміст яких дає підстави абсолютно виправдано відносити їх до системи суб'єктів публічної адміністрації. Разом з цим, як вже зазначалося вище, сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень

орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням. Варто зауважити, що місцева рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради [143; 144, с. 100].

Особливе місце в системі недержавних колегіальних суб'єктів займають адміністративні комісії. Слід відзначити, що адміністративні комісії утворюються, як правило, при органах місцевого самоврядування (або при місцевих органах виконавчої влади), що дає змогу їх віднести до виконавчих органів місцевого самоврядування. Разом з тим, на відміну, наприклад, від виконавчих комітетів місцевих рад, їх діяльність головним чином обмежується юрисдикційними повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, а саме тих категорій справ, що передбачені ст. 218 Кодексу України про адміністративні правопорушення [145]. До складу адміністративних комісій входять не тільки посадові особи місцевого самоврядування, але й представники громадськості. Так, наприклад, відповідно до рішення Київської міської ради від 28 липня 2016 р. № 858/858 «Про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації)», адміністративна комісія утворюється в складі голови, заступника голови, відповідального секретаря та членів комісії. До складу Адміністративної комісії входять депутати Київської міської ради, представники профспілкових, громадських організацій, трудових колективів. При цьому, до складу Адміністративної комісії не можуть входити представники органів державної влади, посадові особи яких мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівники прокуратури, суду і адвокати [146].

Як слушно зауважує В. С. Бердник, до особливостей, які визначають місце адміністративних комісій у системі органів адміністративно-

юрисдикційної діяльності, належать такі: 1) адміністративні комісії, на відміну від більшості органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, здійснюють виключно юрисдикційну діяльність; 2) адміністративні комісії можуть створюватися і функціонувати як у сфері органів місцевого самоврядування (адміністративні комісії при виконавчих органах міських, сільських, селищних рад), так і у сфері органів виконавчої влади (адміністративні комісії при районних в областях та при районних у містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністраціях); 3) адміністративні комісії є органами колегіального розгляду справ про адміністративні правопорушення, що частково гарантує забезпечення об'єктивності прийнятих рішень, їх обґрунтованості та успішності реалізації; 4) адміністративні комісії є органами територіальної компетенції, тобто здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність у межах адміністративно-територіальної одиниці; 5) до компетенції адміністративних комісій віднесені справи про адміністративні проступки в різних сферах (охорона громадського порядку, охорона природи, порядок управління та ін.); 6) правовими підставами юрисдикційної діяльності адміністративних комісій є матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми національного законодавства України [147, с. 12, 13].

Дещо спільний характер із органами самоорганізації населення мають й деякі суб'єкти делегованих повноважень – різноманітні громадські об'єднання, фізичні та юридичні особи, яким держава або представницькі органи місцевого самоврядування можуть адресувати певні адміністративні функції та окремі повноваження на їх виконання.

Одразу варто зауважити, що за своїм адміністративно-правовим статусом переважна більшість суб'єктів делегованих повноважених, серед яких приватні особи, не є окремими органами державної влади або місцевого самоврядування, але наявність у них делегованих адміністративних повноважень дає підстави для їх зарахування до суб'єктів публічної

адміністрації. У зв'язку із цим, варто зауважити, що ми не поділяємо думку В. М. Бевзенка та Р. С. Мельника про те, що суб'єкт делегованих повноважень після отримання владних управлінських функцій не набуває статусу суб'єкта публічного адміністрування, оскільки, як стверджують вчені, за таких умов не відбувається зміни його загального статусу, організаційно-правової форми тощо [85, с. 169]. На нашу ж думку, одержання приватною особою додаткових прав та обов'язків (у даному випадку у вигляді делегованих повноважень) фактично є розширенням меж її правового статусу. При цьому, як вказується у теорії права, правовий статус конкретної особи можна розглядати як суму загального, спеціального й індивідуального статусів, співвідношення яких варіює залежно від конкретних ситуацій. Так, зокрема спеціальний статус особи означає, що вона є представником тієї чи іншої соціальної групи, відособленої за певними юридично значущими підставами (родом діяльності, віком та ін.), що наділений відповідно до законів та інших нормативних актів спеціальними, додатковими правами та обов'язками. Він зумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (студент, пенсіонер, військовослужбовець, інвалід, посадова особа та ін.); є загальним для певного кола осіб. Спеціальний статус доповнює або обмежує загальний правовий статус, тобто коригує його. На відміну від загального статусу, що є постійним, спеціальний статус піддається змінам, має минущий характер [148, с. 60]. Індивідуальний статус, як зазначає О. Ф. Скакун, поєднує статуси загальний і спеціальний. У кожного суб'єкта права має бути певне співвідношення загального і спеціальних правових статусів як результат безлічі варіантів (багаторазовості) їх вияву, що притаманні лише йому, тобто загальний і спеціальний правові статуси містять у собі якість індивідуалізації – стосуються конкретної людини, виражають її індивідуальне правове становище, персоніфіковані права і обов'язки. При цьому, як зазначається у теорії права, спеціальні статуси мають більшу галузеву розмаїтість (у зв'язку із різноманіттям галузей права), ніж загальний статус, що визначається конституцією [148, с. 60].

Іншими словами, такі делеговані повноваження доповнюють загальний правовий статус приватної особи елементами адміністративно-правового характеру, а момент одержання владних адміністративних повноважень (відповідний адміністративний акт уповноваженого органу) є моментом виникнення у особи адміністративної правосуб'єктності. Саме ці умови (адміністративна правосуб'єктність та наявність окремих владних повноважень) дають змогу зараховувати таких осіб не тільки до загальної системи суб'єктів адміністративного права (оскільки приватні особи можуть вступати в адміністративні правовідносини й в інших якостях – заявник, скаржник, одержувач адміністративної послуги тощо), але й до суб'єктів публічного адміністрування. Такий висновок підтверджується і тим, що суб'єкти делегованих повноважень можуть бути відповідачами в адміністративному судочинстві, тобто мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність (ст. 4, 43 КАС України), що також підтверджується матеріалами судової практики[13].

Наразі адміністративно-правова наука на підставі аналізу діючого законодавства, практики його застосування, у т. ч. й судової, виробила певну класифікаційну систему суб'єктів делегованих повноважень, до якої, як правило, відносять громадські об'єднання (громадські організації, громадські спілки) та представників самоврядних професій (арбітражні керуючі, адвокати, приватні нотаріуси, митні брокери, третейські суди (судді)) щодо виконання ними функцій публічної адміністрації [85, с. 171]. Окремо варто відзначити, що й приватні фізичні та юридичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність, також можуть наділятися окремими публічними управлінськими функціями. Так, наприклад, доволі широкого поширення набула практика укладання договорів у межах повноважень органів місцевого

[13] До речі, слід відзначити, що з метою упорядкування делегування владних повноважень народним депутатом України О. О. Омельченком розроблено та внесено на розгляд парламенту проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (№ 344), однак його так і не було прийнято.

самоврядування, передбачених п.п. 7 п. а) ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 10 Податкового кодексу України, а саме закріпленої можливості органів місцевого самоврядування укладати з юридичними і фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством [142]. Такі договори, як правило, укладаються на підставі положення про конкурс серед суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності на право організації паркувальних місць та справляння збору за місця для паркування транспортних засобів, яке затверджується рішенням відповідного виконавчого комітету. Положення про конкурс передбачає вимоги до конкурсантів, паркувальні зони, повноваження замовника тощо. За результатами проведеного конкурсу з переможцем укладається договір про організацію паркувальних місць та справляння збору за місця для паркування транспортних засобів.

Як й інші суб'єкти публічної адміністрації, суб'єкти делегованих повноважень також можуть класифікуватися залежно від порядку прийняття управлінських рішень на колегіальні та єдиноначальні. За таких умов, до вищеназваної групи суб'єктів можна віднести лише громадські об'єднання. При цьому, слід зауважити, що не для всіх вказаних суб'єктів характерним є колегіальний порядок прийняття рішень. Так, враховуючи той факт, що діюче законодавство не передбачає жодних обов'язкових умов, що стосуються органів управління об'єднання, то колегіальний чи одноосібний характер керівництва діяльністю громадського об'єднання визначається його статутом. Зокрема, якщо установчим документом громадського об'єднання передбачено, що керівним органом (органом управління) є рада, комітет, збори тощо, то вказане об'єднання вважається колегіальним, а якщо йому делеговано публічно-владні управлінські функції (наприклад, таке об'єднання здійснює функцію громадського контролю у публічній сфері), його цілком логічно можна віднести до колегіальних суб'єктів публічного адміністрування.

На сторінках адміністративно-правової літератури громадські об’єднання класифікують і за іншими критеріями. Так, зокрема, М. Ю. Віхляєв, спираючись на законодавство, вважає, що усі громадські об’єднання України поділяються на три основні групи: 1) політичні партії; 2) громадські організації; 3) інші громадські об’єднання. При цьому, громадські організації залежно від нормативно-правового регулювання діяльності вченим запропоновано поділити на: 1) громадські організації, діяльність яких регламентується лише Законом України від 22 березня 2012 р. «Про громадські об’єднання»; 2) громадські організації, діяльність яких, окрім Закону України «Про громадські об’єднання» додатково регулюється іншими законами; 3) громадські організації, діяльність яких регламентована Законом України «Про громадські об’єднання», проте особливий правовий статус (специфічні права та обов’язки) цих організацій визначається окремим, проте неспеціальним законом [149, с. 15]. Серед таких організацій вчений-адміністративіст на сторінках своєї монографії згадує громадські організації інвалідів; громадські об’єднання осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; громадські організації жертв нацистських переслідувань; громадські організації дітей війни; національні культурні товариства; жіночі об’єднання; громадські природоохоронні організації; протипожежні об’єднання громадян; професійні організації аудиторів України; громадські наукові організації; фахові громадські організації працівників охорони здоров’я; наукові медичні товариства; громадські організації мисливців; громадські організації споживачів (об’єднання споживачів); громадські організації пасічників [150, с. 83-87].

Натомість, третя група «інших громадських об’єднань», як їх називає М. Ю. Віхляєв, включає громадські об’єднання, на діяльність яких не розповсюджується дія базового Закону України «Про громадські об’єднання», оскільки порядок їх створення та подальшого функціонування, а також їхній правовий статус визначається спеціальними законами. До групи інших громадських об’єднань вчений відносить професійні спілки, організації

роботодавців, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, творчі спілки, окремі види релігійних організацій, благодійні товариства, торгово-промислові палати [149, с. 15].

У свою чергу І. А. Артеменко, який досліджує громадські об'єднання як суб'єктів адміністративно-процесуального права, вважає, що їх розмаїття ускладнює здійснення їх однозначної класифікації. Саме тому, як стверджує вчений, доцільно звернутись у вирішенні цього питання до міжнародної практики. Так, І. А. Артеменко зауважує, що на рівні міжнародних правових надбань була здійснена спроба класифікації громадських організацій у планетарному вимірі університетом Джона Гопкінса (США). Система, що була розроблена вченими вказаного закладу, отримала назву Міжнародної класифікації неприбуткового сектору, відповідно до якої, громадські організації, а згідно з оригіналом термінології – неурядові організації, розподіляються за десятьма категоріями: культура і відпочинок; освіта і наукові дослідження; охорона здоров'я; соціальні служби; навколишнє середовище; розвиток і житлово-комунальне господарство; адвокатура і політика; філантропічне посередництво та підтримка; міжнародна діяльність; бізнес; професії; спілки [151, с. 360; 152, с. 195]. На думку самого І. А. Артеменка, запропонована система є вичерпною та може бути застосована на території нашої держави, однак, її доцільно викласти у таких категоріях: 1) соціальна сфера, до якої слід віднести культуру і відпочинок; освіту і наукові дослідження; охорону здоров'я; соціальні служби; 2) сфера політики та міжнародних відносин, у яку будуть входити політика та міжнародна діяльність; 3) сфера внутрішньої діяльності держави, до якої віднесено навколишнє середовище, розвиток і житлово-комунальне господарство, адвокатуру, благодійну діяльність; бізнес, професії, спілки [152, с. 195].

В цілому підтримуючи розроблені вказаними вченими-адміністративістами додаткові критерії класифікації громадських об'єднань та залишаючи осторонь деякі дискусійні питання, зазначимо, що у нашому

баченні, базові критерії класифікації громадських об’єднань визначені Законом України від 22 березня 2012 р. «Про громадські об’єднання», відповідно до якого громадське об’єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. При цьому громадське об’єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу [153]. Інакше кажучи, організаційно-правова форма та наявність/відсутність статусу юридичної особи є базовими класифікаційними критеріями вказаних об’єднань громадян.

Враховуючи широке розмаїття громадських об’єднань, форм їх діяльності, особливості участі в публічно-правових відносинах як суб’єктів публічного адміністрування, спробуємо на прикладі окремих груп громадських об’єднань визначити характер та форми участі останніх в публічному адмініструванні. Зокрема, серед громадських організацій, що можуть наділятися певними публічно-владними управлінськими функціями є, наприклад, громадські природоохоронні організації, громадські організації у сфері цивільного захисту, громадські організації споживачів, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, торгово-промислові палати тощо.

Варто відзначити, що засади взаємодії громадських об’єднань з органами державної влади та органами місцевого самоврядування визначено законом. Так, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об’єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об’єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об’єднань [153].

Також слід завернути увагу на те, що аналіз відповідного кола прав громадських об’єднань дає підстави вважати, що вказані об’єднання громадян наділяються контрольними повноваження в сфері публічного адміністрування. Так, наприклад, громадські природоохоронні організації відповідно до ст. 96 Лісового кодексу України мають право: 1) брати участь у розробці планів, програм, пов’язаних з охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів; 2) вільного доступу до інформації про стан лісів та ведення господарства в них; 3) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони та відтворення лісів; 4) вносити пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства та внесення змін до них; 5) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом інформації про стан лісів або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення [154; 155, с. 212].

Громадські організації у сфері цивільного захисту відповідно до ст. 29 Кодексу цивільного захисту України залучаються на добровільних або договірних засадах до робіт із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій за наявності в учасників ліквідації відповідного рівня підготовки [156].

Натомість, громадські організації споживачів (об’єднання споживачів) згідно Закону України від 12 травня 1991 р. «Про захист прав споживачів» мають право: проводити самостійно або звертатися до уповноважених державних органів щодо проведення експертизи та випробування продукції; сприяти відповідним державним органам у здійсненні контролю за якістю продукції та обслуговування; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування згідно із законодавством тощо [157].

У свою чергу, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створені громадянами України для участі останніх у відповідній правоохоронній діяльності, сприяння органам місцевого

самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [158].

Особливим різновидом громадських організацій, що наділяються окремими повноваженнями в сфері публічного адміністрування, є Національна асоціація адвокатів України, яка є недержавною некомерційною професійною організацією. Проте варто підкреслити, що лінія відмежування публічно-правового та самоврядного характеру визначених законом форм адвокатського самоврядування наразі визначена судовою практикою, оскільки окремі рішення, дії та бездіяльність окремих органів адвокатури були і є предметом судового оскарження. При цьому правозастосовною практикою підтверджено, що адвокатура як інституція та її діяльність в аспекті забезпечення реалізації конституційного права особи на правову допомогу набуває певних особливих властивостей суб'єкта публічних відносин. Ця властивість адвокатури увиразнюється (посилюється) метою її служіння суспільному інтересу шляхом надання своєчасної і належної правової допомоги у поєднанні з виконанням делегованих їй державою окремих владних повноважень. Наприклад, коли виникає спір із правовідносин, у яких адвокатура як особлива формація реалізує надані їй правоможності в означеному сенсі, як-от у разі обмеження права особи на заняття адвокатською діяльністю або прийняття рішення про зупинення або припинення права на заняття адвокатською діяльністю, оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення, інші подібні за суттю і значенням дії, зокрема й щодо делегованих державною владних повноважень, то такий спір, за наявності для цього підстав, може підпадати під ознаки публічно-правового, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів [159].

Разом з тим, адвокатура є недержавним самоврядним інститутом (формуванням, об'єднанням), що самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, визначеному Законом України від 05 липня 2012 р. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». За ч.ч. 1, 3-6 ст. 45 цього Закону всі адвокати України об'єднуються в Національну асоціацію адвокатів України з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування. Вона є юридичною особою та діє через організаційні форми адвокатського самоврядування, передбачені цим Законом. У ст.ст. 47-49, 54-56 цього Закону визначені структурні організаційні одиниці адвокатського самоврядування, порядок формування, повноваження та правила самоврядної діяльності адвокатури.

Правова природа дій та/чи бездіяльності Асоціації адвокатів та Ради адвокатів України як органів адвокатського самоврядування, які за законом і статутом віднесені до повноважень цієї самоврядної організації адвокатів (наприклад, визначення квоти представництва, порядку висування та обрання делегатів конференції адвокатів регіонів, з'їзду адвокатів України; виконання рішень з'їзду адвокатів України; організаційне, методичне, інформаційне забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України; затвердження регламенту конференції адвокатів регіону тощо), є питаннями їхньої внутрішньої (статутної) діяльності. На такі спірні правовідносини юрисдикція адміністративних судів не поширюється [160].

Іншими словами, у разі, коли органи адвокатського самоврядування реалізують свої повноваження через такі організаційні форми, як діяльність конференцій адвокатів регіону, рад адвокатів регіону, ревізійних комісій адвокатів регіонів, Вищої ревізійної комісії адвокатури, Ради адвокатів України, з'їзду адвокатів України, вони (суб'єкти адвокатського самоврядування) діють як самоврядні громадські організації та вирішують питання внутрішнього характеру їх діяльності. Коли ж формами їх функціонування є діяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури,

органи адвокатського самоврядування наділяються повноваженнями суб'єкта публічного адміністрування і їхні рішення, дії чи бездіяльність можуть бути предметом оскарження у адміністративному суді [161; 162].

До речі, як слушно зауважує Г. В. Панова, публічно-правову природу функціонування органів адвокатського самоврядування визнає Європейський суд з прав людини. Так, Суд зазначає, що згідно з розділом 1 Закону Іспанії 1974 р. про професійні об'єднання останні є корпораціями публічного права. Стосовно колегій адвокатів ця особливість правового статусу посилюється їх метою служіння суспільному інтересу шляхом надання вільної та належної правової допомоги у поєднанні з державним контролем за здійсненням юридичної практики й дотриманням норм професійної етики [163]. Рішення, яке оспорювалося, було прийнято відповідно до норм, що застосовуються до членів колегії адвокатів Барселони, й воно могло бути оскаржене до компетентних судів. Ці суди, так само як і Конституційний Суд Іспанії, будучи державними установами, підтвердили правильність застосування санкції. А якщо це так, то є всі розумні підстави вважати, що відбулося втручання «органів державної влади» у здійснення паном Касадо Кока свободи поширювати інформацію [163; 164, с. 139-140].

Серед громадських організацій, які можуть мати владно-публічні управлінські функції, варто виділити й торгово-промислові палати (далі – ТПП). ТПП є недержавною неприбутковою самоврядною організацією, яка об'єднує юридичних осіб, які створені і діють відповідно до законодавства України, та громадян України, зареєстрованих як підприємці, та їх об'єднання. Однак, разом з тим, матеріалами судової практики підтверджуються, що ТПП делеговані управлінські повноваження щодо засвідчення форс-мажорних обставин (обставини непереборної сили) та видачі сертифікатів про такі обставини, а відтак вони є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС України [165].

Отже, ТПП України та уповноважені нею органи в сфері публічного адміністрування мають ряд специфічних повноважень, зокрема: засвідчують

форс-мажорні обставини (обставини непереборної сили), а також торговельні та портові звичаї, прийняті в Україні, за зверненнями суб'єктів господарської діяльності та фізичних осіб; засвідчують форс-мажорні обставини відповідно до умов договорів за зверненнями суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють будівництво житла (замовників, забудовників); ТПП України веде недержавний реєстр українських підприємців за їх згодою, фінансовий стан яких свідчить про їх надійність як партнерів у підприємницькій діяльності в Україні та за її межами [166].

Підсумовуючи розгляд недержавних колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, зазначимо, що їх розмаїття, правова, організаційна та фінансова основа діяльності дозволяє класифікувати їх на дві групи – органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень.

У свою чергу, серед органів місцевого самоврядування колегіальний характер діяльності мають місцеві ради, виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування, адміністративні комісії та органи самоорганізації населення.

Натомість, колегіальні суб'єкти делегованих повноважень – це різноманітні громадські об'єднання, фізичні та юридичні особи, яким держава або представницькі органи місцевого самоврядування адресують певні адміністративні функції та окремі повноваження на їх виконання (громадські природоохоронні організації, громадські організації у сфері цивільного захисту, громадські організації споживачів, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, окремі суб'єкти адвокатського самоврядування, торгово-промислові палати тощо) [167, с. 188].

1.3. Рішення, дії та бездіяльність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації як предмет оскарження в порядку адміністративного судочинства

Правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, у т. ч. й колегіальних, має вираз у певних зовнішніх формах, які у діючому законодавстві отримали узагальнюючу назву «рішення та дії». При цьому, як слушно зауважує Г. В. Панова, варто звертати увагу й на пасивну сторону функціонування цих суб'єктів, яка в національному законодавстві, правозастосовчій практиці, науковому середовищі отримала назву бездіяльності [164, с. 135].

За правовою позицією, відображеною у постанові Верховного Суду України від 13 червня 2017 р. у справі № 21-1393а17, протиправною бездіяльністю суб'єкта владних повноважень слід вважати зовнішню форму поведінки (діяння) цього органу, яка полягає (проявляється) у неприйнятті рішення чи у нездійсненні юридично значущих й обов'язкових дій на користь заінтересованих осіб, які на підставі закону та/або іншого нормативно-правового регулювання віднесені до компетенції суб'єкта владних повноважень, що були об'єктивно необхідними і реально можливими для реалізації, але фактично не були здійснені [168].

При цьому, висловлюючись щодо критеріїв протиправності бездіяльності та фактичних обставин, з'ясування яких є необхідним для правової оцінки бездіяльності, Верховний Суд України наголосив, що для цього недостатньо одного лише факту неналежного та/або несвоєчасного виконання обов'язкових дій. Важливими є також конкретні причини, умови та обставини, через які дії, що підлягали обов'язковому виконанню відповідно до закону, фактично не були виконані чи були виконані з порушенням строків. Значення мають юридичний зміст, значимість, тривалість та межі бездіяльності, фактичні підстави її припинення, а також шкідливість

бездіяльності для прав та інтересів заінтересованої особи. На доповнення до вищевикладеного, вказується на те, що самі по собі строки поза зв'язком із конкретною правовою ситуацією, набором фактів, умов та обставин, за яких розгорталися події, не мають жодного значення. Сплив чи настання строку набувають (можуть набувати) правового сенсу в сукупності з подіями або діями, для здійснення чи утримання від яких встановлюється цей строк [168]. Слід підкреслити, що прихильність до зазначених міркувань про протиправну бездіяльність виявив Верховний Суд, зауваживши, що Велика Палата Верховного Суду не знаходить підстав відступити від цих висновків, викладених у постанові Верховного Суду України від 13 червня 2017 р. у справі № 12-1393а17 [169].

Що стосується рішень та дій публічної адміністрації, то зазвичай вони уособлюються в адміністративних та нормативних актах, хоча форми її діяльності можуть проявлятись й в інших інструментах, зокрема, в адміністративних договорах та приватноправових інструментах, практика застосування яких суб'єктами публічної адміністрації поки що не є досить поширеною в нашій державі[14].

Адміністративний акт є волевиявленням адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом завершується розгляд та вирішення справи по суті. Він може мати усну або письмову форму, а також може вчинятися у вигляді певних дій (наприклад, внесення до реєстру, вчинення надпису тощо). Визначальними ознаками адміністративного акту є його прийняття адміністративною владою (адміністративним органом), індивідуальність

[14] З огляду на вітчизняне законодавче врегулювання рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх неоднозначне наукове обґрунтування та судову оцінку доцільно враховувати їх перелік, визначений сучасною наукою адміністративного права [171; 170; 84, с. 243, 272, 325, 340, 356, 379]: нормативні акти; адміністративні акти; адміністративні договори; акти-дії; акти планування; приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації (заснування юридичних осіб публічного права, відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності) [164, с. 149-150].

(конкретність) та зовнішня дія акту [170, с. 33]. На думку В. П. Тимощука, для цілей правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів, принципово важливо розрізняти обтяжуючі (негативні) та сприяючі (позитивні) адміністративні акти [170, с. 33]. У свою чергу, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник вважають, що адміністративні акти можна класифікувати на наказові, правовстановлюючі та підтверджуючі, обтяжуючі та сприяючі [85, с. 266-268].

Натомість, нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування традиційно розглядається в адміністративно-правовій літературі як вид юридичного акту, який видано уповноваженим суб'єктом та який містить у собі норми адміністративного права [85, с. 253]. Нормативні акти публічної адміністрації носять загальний характер, а їх норми поширюються на невизначене коло осіб. Вказані акти (як нормативні, так і адміністративні) є характерними для переважної більшості колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. На прикладі окремих із них розглянемо зовнішні прояви діяльності подібних суб'єктів.

Зокрема, законодавство передбачає, що КМУ на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти нормативного характеру у формі постанов КМУ. При цьому акти КМУ з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень [106]. Однак варто зауважити, що, незважаючи на приписи Закону України «Про Кабінет Міністрів України», деякі розпорядження КМУ також поширюються на невизначене (або широке) коло осіб, тобто мають нормативний характер. Зокрема, такими актами нормативного характеру є: розпорядження від 11 січня 2018 р. № 1-р «Про перенесення робочих днів у 2018 році» [172], розпорядження від 20 червня 2018 р. № 425-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2018 рік» [173], розпорядження від 20 червня 2018 р. № 442-р «Про схвалення

Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року» [174], розпорядження від 20 червня 2018 р. № 437-р «Про схвалення Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року» [175], розпорядження від 06 червня 2018 р. № 392-р «Про затвердження плану заходів з розвитку неолімпійських видів спорту на 2018–2022 роки» [176] тощо.

Разом з тим індивідуальний характер має переважна більшість розпоряджень КМУ, оскільки вони стосуються конкретних ситуацій та певного, визначеного розпорядженням, кола осіб. Наприклад, розпорядження КМУ від 20 червня 2018 р. № 434-р «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» передбачає, що Уряд надає дозвіл приватному суб’єкту господарювання на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки площею 37,6 га [177]. Аналогічний персоніфікований характер мають й такі розпорядження КМУ, як: «Про вилучення та передачу земельної ділянки в оренду із зміною її цільового призначення» від 20 червня 2018 р. № 433-р [178], «Про призначення Булатова Д. С. заступником Голови Державного агентства резерву України» від 20 червня 2018 р. № 439-р [179], «Про передачу будівлі у м. Києві до сфери управління Державного бюро розслідувань» від 13 червня 2018 р. № 401-р [180] та багато інших.

Нормативно-правові акти КМУ (постанови) досить часто ставали предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства. Адміністративні суди під час інтерпретації відповідних положень нормативно-правових актів та встановлення рівня їх відповідності діючому законодавству, посилаючись на приписи ч. 3 ст. 2 КАС України, звертають увагу на дотримання формальних вимог прийняття актів та підстави його видання. Зокрема, Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) у своїй постанові від 28 січня 2016 р. у справі № К/800/49436/15 (про скасування постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до

норм споживання природного газу населенням у разі відсутності газових лічильників» від 29 квітня 2015 р. № 237) наголосив, що акти КМУ, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». З урахуванням визначення терміну «регуляторний акт», наведеному в ст. 1 зазначеного Закону, спірна постанова КМУ є регуляторним актом, відтак її розроблення, розгляд, прийняття та оприлюднення повинно відбуватись за процедурою, визначеною Законом України «Про Кабінет Міністрів України», та з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Колегія суддів ВАСУ зауважила, що ч. 1 ст. 5 вказаного Закону передбачено принцип планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, тобто передбачуваності, згідно з яким регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом. Окрім того, згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань.

Надаючи оцінку правовій позиції судів першої та апеляційної інстанцій, ВАСУ підкреслив, що при прийнятті спірної постанови відповідачем не дотримано принципу передбачуваності, що означає послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що, у свою чергу, дозволяє суб’єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності. Також одним із основоположних принципів забезпечення здійснення державної регуляторної політики є принцип оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань, що одночасно є одним із етапів, що

передує прийняттю регуляторного акту. Однак, як було встановлено, спірна постанова не була опублікована, або в будь-який інший спосіб оприлюднена до моменту її прийняття. У підсумку мотивувальної частини постанови ВАСУ підкреслив, що з огляду на те, що проект регуляторного акту не був у жодний спосіб оприлюднений, за умови відсутності аналізу регуляторного впливу акту та погодження з ЦОВВ, що реалізує державну регуляторну політику, а також, зважаючи на порушення відповідачем принципу передбачуваності, суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, дійшов законного та обґрунтованого висновку, що наведені порушення, допущені КМУ під час прийняття спірної постанови, у сукупності є достатньою підставою для визнання її незаконною, нечинною з моменту прийняття, що означає, що така постанова не породжує правових наслідків з моменту її прийняття [181].

Інші окреслені нами колегіальні органи виконавчої влади також видають як нормативні, так і адміністративні акти. Зокрема, Законом України «Про запобігання корупції» передбачено, що НАЗК може приймати з питань, що належать до його компетенції, обов’язкові для виконання нормативно-правові акти (накази). Разом з тим, НАЗК має право вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених законом, складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (акти індивідуального характеру) тощо.

Дії НАЗК як інструменти його впливу на адміністративно-правові відносини, що також можуть бути предметом оскарження в суді, головним чином полягають у: проведенні за власною ініціативою перевірки можливих фактів порушення вимог антикорупційного законодавства; проведенні перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого

самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм; ініціювання проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень тощо. Натомість, як свідчить правозастосовна практика, бездіяльність НАЗК може знаходити прояв у непроведені відповідно до вимог повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, неприйняття виправленої декларації, невжиття антикорупційних заходів, обов'язок виконання яких покладено на НАЗК тощо.

Так, наприклад, питання противоправної бездіяльності НАЗК розглядається у межах справи № 826/1408/17 за позовом Громадської організації «Центр протидії корупції» до Служби безпеки України та НАЗК, зокрема, із вимогою про визнання неправомірною бездіяльність НАЗК щодо незатвердження нормативно-правового акту, який би визначав порядок здійснення заходів, передбачених розділом VII Закону України «Про запобігання корупції», стосовно осіб, визначених у п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», які належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких становить державну таємницю, зокрема, у військових формуваннях та державних органах, що здійснюють оперативно-розшукову, контрозвідувальну, розвідувальну діяльність, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад [182].

Окружний адміністративний суд м. Києва, із висновками якого погодився Київський апеляційний адміністративний суд, констатував, що на підставі ст. 52-1 Закону України «Про запобігання корупції» у НАЗК виник вищезазначений обов'язок. Разом з тим, суд вказав на те, що рішенням НАЗК від 16 березня 2017 р. № 91 схвалений проект Порядку здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб, розроблений відповідно до ст. 52-1 Закону та направлений на погодження до військових формувань та державних органів, що здійснюють оперативно-розшукову,

контррозвідувальну, розвідувальну діяльність. Також була звернена увага на те, що законодавчо не визначено строку, протягом якого має бути напрацьований відповідний порядок. Через це суд визнав безпідставними твердження позивача про вчинення НАЗК неправомірної бездіяльності (постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 23 жовтня 2017 р. у справі № 826/1408/17) [182][15].

У свою чергу, зі змісту окреслених попередньо повноважень АМКУ випливає, що з метою впливу на адміністративно-правові відносини АМКУ може застосовувати як нормативні акти, так і адміністративні. АМКУ та його органи (адміністративна колегія АМКУ та адміністративна колегія його територіального відділення), реалізуючи свої повноваження, видають розпорядження та рішення, що приймаються шляхом голосування більшістю голосів присутніх на їх засіданнях членів. При цьому відповідні розпорядження та рішення, які, відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [110].

Адміністративні акти оформлюються у вигляді рішень АМКУ та його органів. Як правило, вони мають персоніфікований характер і стосуються порушень законодавства про захист економічної конкуренції, надання дозволу, надання попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації тощо (рішення АМКУ від 18 лютого 2018 р. № 74-р «Про надання дозволу на узгоджені дії» (узгоджені дії у вигляді укладання договорів про надання ліцензійного договору про використання знаків для товарів і послуг строком на 5 років) [184], рішення АМКУ від 14 червня 2018 р. № 311-р «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [185], рішення АМКУ від 14 червня 2018 р. № 304-р «Про надання дозволу на концентрацію» (концентрація

[15] На даний момент зазначена постанова разом із постановою суду апеляційної інстанції оскаржуються до Верховного Суду, а справа призначена до розгляду (ухвала Верховного Суду від 19 червня 2018 р. у справі № 826/1408/17) [183].

полягає у (прямому чи опосередкованому) придбанні компанією «Starfruit Finco B.V.» акцій компанії «Akzo Nobel Industrial Chemicals GmbH», що забезпечує перевищення 50 відсотків голосів у вищому органі управління компанії) [186] і т. д.).

Нормативний характер мають розпорядження АМКУ, які, на відміну від рішень, поширюються на невизначене коло осіб. Зокрема, серед них можна окреслити розпорядження АМКУ від 19 лютого 2002 р. № 33-р «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання» (Положення про концентрацію) [187], розпорядження АМКУ від 16 січня 2013 р. № 21-р «Про затвердження Порядку забезпечення проведення експертизи під час здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» [188], розпорядження АМКУ від 28 листопада 2012 р. № 874-р «Про затвердження Порядку складання та ведення зведеного переліку суб'єктів природних монополій» [189] тощо.

Окремо варто відзначити, що АМКУ видає й інші нормативні та адміністративні акти, які у певних випадках мають обов'язковий характер. Так, наприклад, 22 лютого 2018 р. АМКУ надано рекомендації № 2-рк Богуславській районній державній адміністрації про усунення причин виникнення порушень законодавства про захист економічної конкуренції і умов, що їм сприяють. Суть вказаних рекомендацій зводилась до того, що вказаний орган публічної адміністрації має забезпечити, починаючи з 2018 р., рівні умови участі в Урядовій програмі «Доступні ліки» для всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють роздрібну торгівлю лікарськими засобами в Богуславському районі Київської області [190].

Як відомо, ст. 46 Закону України від «Про захист економічної конкуренції» передбачає, що органи АМКУ мають право надавати рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам

господарювання, об’єднанням стосовно припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, а у разі, якщо порушення припинено, – щодо вжиття заходів для усунення наслідків цих порушень. При цьому такі рекомендації надаються у формі листа, який підлягає обов’язковому розгляду органами чи особами, яким вони надані. Про результати їх розгляду АМКУ, його територіальному відділенню повідомляється у десятиденний строк з дня отримання рекомендацій, якщо органами АМКУ не продовжено цей строк. За умови виконання положень рекомендацій у разі, якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідних заходів для усунення наслідків порушення, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається [191].

Висловлюючи власне бачення з приводу правової природи рекомендацій АМКУ, відзначимо, що, на нашу думку, законодавчо визначений обов’язковий характер вказаних рекомендацій не у повній мірі відповідає духу та назві вказаного документу, оскільки загальновизнаним фактом є те, що норми рекомендаційного характеру не є імперативними для суб’єктів, яким вони адресовані, а лише можуть розглядатись як певні орієнтири у визначенні подальшої правової поведінки суб’єкта правовідносин. За таких умов вказаний акт АМКУ, що фактично підлягає обов’язковому розгляду, доцільно іменувати не рекомендаціями, а наприклад, – приписом тощо.

Національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків як колегіальні органи публічного адміністрування теж у своїй діяльності застосовують як нормативні, так і адміністративні акти. Зокрема, Законом України «Про природні монополії» передбачено, що вказані національні комісії мають право приймати в межах своєї компетенції у порядку, встановленому положеннями про комісії, рішення, що є

обов’язковими для виконання суб’єктами природних монополій. Такі рішення комісій приймаються на засіданнях, які проводяться у формі закритих або відкритих слухань. У разі розгляду питань, що мають важливе суспільне значення, засідання проводяться у формі відкритих слухань, в яких беруть участь представники суб’єктів природних монополій та суб’єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, об’єднань споживачів і громадськості. Рішення комісії приймається більшістю голосів від її загального кількісного складу. При цьому слід підкреслити, що, на відміну від загального правила про реєстрацію нормативно-правових актів, не всі рішення комісій, які є нормативно-правовими актами по своїй суті, підлягають обов’язковій державній реєстрації у Міністерстві юстиції України. Так, зокрема, виняток становлять рішення з питань встановлення цін та тарифів (крім встановлення цін та тарифів для населення) і функціонування оптового ринку електричної енергії [115] (зокрема, це стосується актів НКРЕКП).

Рішення комісій, які відповідно до закону є регуляторними актами (крім рішень щодо встановлення тарифів та інших рішень, передбачених законом), розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Варто відзначити, що рішення у справах, пов’язаних з порушеннями законодавства про природні монополії, які впливають на суспільні інтереси, підлягають опублікуванню у засобах масової інформації не пізніше ніж через місяць з дня їх прийняття [115].

Характерною особливістю прийнятих рішень є те, що, згідно вказаного Закону, їх оскарження у судовому порядку не зупиняє їх виконання, хоча це не позбавляє, наприклад, позивача (або інших осіб) права подати клопотання про забезпечення позову в порядку КАС України із вимогою про зупинення дії рішення відповідної національної комісії.

Згідно Регламенту Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердженого

постановою НКРЕКП від 06 грудня 2016 р. № 2133, Комісія у межах своїх повноважень, на підставі та на виконання актів законодавства видає постанови і розпорядження[16] [192]. У свою сергу, НКЦПФР (п. 2.2.2. Регламенту Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, затверджений наказом голови НКЦПФР від 23 травня 2013 р. № 302), НКРЗІ (Регламент Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, затверджений рішенням НКРЗІ від 21 жовтня 2014 р. № 720) видають рішення[17] [193; 194], а Нацкомфінпослуг (п. 3 Регламенту Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженого наказом Голови Нацкомфінпослуг від 27 березня 2012 р. № 18) – розпорядження[18] [195].

Національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків, вирішуючи питання про притягнення до юридичної відповідальності правопорушників у відповідній сфері діяльності, про необхідність усунення виявлених порушень, про видання різноманітних ліцензій, дозволів суб'єктам господарювання, проведення перевірок тощо видають акти індивідуального характеру, як правило, у формі рішень, розпоряджень, актів та постанов[19].

---

[16] Постанова НКРЕКП від 26 червня 2018 р. № 556 «Про встановлення «зелених» тарифів на електричну енергію для приватних домогосподарств» [196]; Постанова НКРЕКП від 14 червня 2018 р. № 289 «Про затвердження Тимчасової методики визначення та розрахунку тарифу на послуги розподілу природного газу» [197].

[17] Рішення НКЦПФР від 26 березня 2018 р. № 432 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку» [198]; Рішення НКРЗІ від 12 червня 2018 р. № 311 «Про визначення можливості застосування радіоелектронних засобів на території України» [199].

[18] Розпорядження Нацкомфінпослуг від 14 листопада 2017 р. № 4258 «Про затвердження Вимог до методики розрахунку викупної суми за договором страхування життя» [200].

[19] Розпорядження НКРЕКП від 02 листопада 2017 р. № 24-р «Про попередження ПАТ «ЗАКАРПАТГАЗ» про необхідність усунення порушень» [203]; Постанова НКРЕКП від 14 червня 2018 р. № 427 «Про проведення позапланової виїзної перевірки ТОВ «ЕПГ «ЮГЕНЕРГОПРОМТРАНС» [204]; Постанова НКРЕКП від 26 червня 2018 р. № 579 «Про видачу ліцензії з захоронення побутових відходів ТОВ «ЕКОСТАЙЛ» [205]; Постанова НКЦПФР від 08 травня 2018 р. № 804-ЦД-1-Е «Про накладення санкції за правопорушення на ринку цінних паперів» [206].

Разом з тим, правозастосовній практиці відомі випадки бездіяльності вказаних суб'єктів публічного адміністрування. Наочним прикладом цього може слугувати адміністративна справа за позовом декількох суб'єктів господарювання, що є учасниками ринку електроенергії та постачальниками електричної енергії за регульованим тарифом, до НКРЕКП про визнання протиправною її бездіяльності щодо невстановлення умов «зеленого» тарифу для цих суб'єктів господарювання.

В обґрунтування позовних вимог позивачі зазначили, що відповідачем допущено бездіяльність стосовно нерозгляду питання затвердження розміру «зеленого» тарифу для позивачів, що порушує гарантовані державою права останніх на застосування «зеленого» тарифу у розмірах, перерахованих відповідно до законодавства, на отримання розрахунків за вироблену електроенергію з альтернативних джерел на підставі «зеленого» тарифу, перерахованого відповідно до вимог законодавства, та призводить до недоотримання позивачами повної оплати за вироблену електричну енергію з альтернативних джерел за період вересень – грудень 2014 р. та січень 2015 р. у зв'язку з непереглядом «зеленого» тарифу [201].

За результатами судового розгляду Київський апеляційний адміністративний суд, із позицією якого погодився ВАСУ [202], встановив, що відповідач зобов'язаний перераховувати «зелений» тариф на кожний розрахунковий місяць за встановленою формулою та на підставі курсу євро, офіційно встановленого Національним банком України станом на дату встановлення роздрібних тарифів для споживачів на розрахунковий місяць. Натомість неперегляд тарифів на кожний календарний місяць призводить до відсутності перерахованого «зеленого» тарифу, що, у свою чергу, не дозволяє встановити загальну вартість виробленої електричної енергії за договорами, які укладені між позивачами та ДП «Енергоринок», а тому позивачі не отримують повну оплату за вироблену електроенергію, що порушує права останніх. Зважаючи на вищезазначене, суд констатував, що відповідачем

допущено бездіяльність щодо невстановлення «зеленого» тарифу позивачам на кожний розрахунковий місяць за встановленою формулою [201].

Визнаючи органи суддівського врядування колегіальними суб'єктами публічного адміністрування, фактично ми вбачаємо, що для них також є характерним застосування тих чи інших інструментів публічного адміністрування, які пропонується узагальнено розглянути в аспекті діяльності ВРП та ВККС України. При цьому слід зауважити, що ознаки інструментів публічного адміністрування мають лише ті акти названих органів суддівського врядування, що стосуються питань, пов'язаних з установчими функціями щодо формування державних судових органів та створення умов для забезпечення доступу особи до правосуддя, реалізації права особи на зайняття суддівською діяльністю тощо. Так, наприклад ВРП приймає рішення у т. ч. щодо кандидата на посаду судді, у справах щодо несумісності, у дисциплінарних справах, щодо звільнення судді з посади, надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом тощо. Особливою формою діяльності ВРП є також її подання, що вноситься, зокрема, з питань виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя, яке є обов'язковим для розгляду відповідним органом чи посадовою особою протягом десяти днів після його отримання, якщо інший строк не встановлено законом [134].

Закон передбачає, що рішення ВРП ухвалюється більшістю членів ради, які беруть участь у її засіданні, якщо інше не визначено законом. Рішення ВРП та її органів ухвалюється у спеціальному приміщенні (нарадчій кімнаті), бути присутніми у якому іншим особам, крім членів ВРП, які мають право голосу при ухваленні рішення, забороняється. Рішення ВРП та її органів ухвалюється відкритим голосуванням, якщо інше не визначено законом. Важливо відмітити, що рішення ВРП може бути оскаржене до Верховного Суду протягом тридцяти днів з дня його ухвалення, при цьому

голова Верховного Суду не може брати участі у перегляді Верховним Судом рішень ВРП [134].

У свою чергу, Закон України «Про судоустрій та статус суддів», а також Регламент Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, затверджений рішенням ВККС України від 13 жовтня 2016 р. № 81/зп-16, передбачає, що результатом вирішення питань діяльності Комісії, віднесених законом до її компетенції, а також вирішення питань організаційної діяльності ВККС та секретаріату є рішення [207]. Зокрема, ВККС України приймає рішення щодо: проведення кваліфікаційного оцінювання; проведення добору кандидатів для призначення на посаду судді; оцінювання відповідності займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п’ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»; розгляду дисциплінарних справ тощо.

Переходячи до характеристики рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічного адміністрування, що мають певні особливості у адміністративно-правовому статусі, варто відзначити, що відсутність статусу юридичної особи, наявність виключних повноважень, відсутність приналежності до жодної із гілок влади, специфічний порядок організаційного забезпечення діяльності і т. д. можуть накладати відбиток не тільки на процедуру застосування того чи іншого інструменту публічного адміністрування такими суб’єктами, але й на порядок їх (інструментів) оскарження.

Так, наприклад, рішення, дії чи бездіяльність ЦВК оскаржуються у порядку, передбаченому КАС України із особливостями, що закріплено окремими статтями глави 11 вказаного Кодексу. Така специфіка, зокрема, стосується обчислення процесуальних строків, правил підсудності, строків розгляду справи тощо. Отже, спробуємо узагальнено розглянути, які саме акти або бездіяльність ЦВК можуть бути предметом оскарження у суді.

ЦВК як колегіальний орган публічного адміністрування за результатами розгляду та обговорення на своїх засіданнях питань порядку денного ухвалює рішення у формі постанови, яка повинна містити: 1) найменування Комісії; 2) найменування рішення Комісії; 3) дату та місце ухвалення рішення Комісії, порядковий номер постанови; 4) встановлені факти та підстави для ухвалення рішення Комісії, а також акти законодавства України, за наявності – рішення судових органів, якими керувалася Комісія при прийнятті рішення; 5) висновок Комісії. Постанови ЦВК приймається на її засіданні відкритим голосуванням більшістю голосів від складу ЦВК. Постанова ЦВК, прийнята в межах її повноважень, є обов'язковою для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму, у т. ч. відповідними виборчими комісіями і комісіями з референдумів нижчого рівня, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами України [129].

Варто відзначити, що постанови ЦВК можуть носити характер як нормативних, так і адміністративних актів. Зокрема, постанови, що стосуються утворення виборчих округів, утворення виборчих комісій і т. д. поширюються на невизначене коло осіб, а такі акти ЦВК, як постанови про реєстрацію кандидата у депутати, реєстрацію довіреної особи кандидата, про зміни в складі окружних виборчих комісій, мають індивідуальний характер.

Досить часто предметом оскарження у суді в порядку адміністративного судочинства є бездіяльність Комісії. Так, наприклад, у справі № А/9901/1/18 Верховний Суд як суд апеляційної інстанції вирішував питання про правомірність неприйняття ЦВК рішення про поновлення строків для встановлення результатів виборів сільського голови сільською виборчою комісією та дільничною виборчою комісією [208].

Дослідивши матеріали справи та відповідне вітчизняне законодавство, Суд зауважив, що протиправною бездіяльністю суб'єкта владних

повноважень слід вважати ухилення ним від обов'язків, покладених на нього законодавством. До повноважень ЦВК входить вирішення питання здійснення контролю за організацією підготовки і проведення виборів сільських голів, а також здійснення контролю за дотриманням виборчого законодавства України, проте такий контроль ЦВК здійснюється лише у межах наданих їй повноважень. Зазначене, за висновками Суду, унеможливлює визнання протиправною бездіяльності ЦВК, що полягає у непоновленні строків для встановлення результатів виборів сільського голови сільською виборчою комісією та дільничною виборчою комісією, оскільки на ЦВК законодавством про місцеві вибори не покладено обов'язку встановлювати порядок і строки для визначення результатів позачергових виборів сільського голови, а також обов'язку для поновлення строків для встановлення результатів виборів [208].

У свою чергу, інструментом діяльності РНБО України як колегіального органу публічної адміністрації є рішення РНБО, які приймаються не менш як двома третинами голосів її членів. Важливою особливістю прийнятих рішень є те, що вони вводяться в дію указами Президента України. Рішення РНБО України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади [130]. Вказана специфіка введення в дію рішень РНБО України накладає свій відбиток і на процесуальні особливості оскарження таких рішень.

Зокрема, Окружним адміністративним судом м. Києва у рішенні від 21 березня 2018 р. у справі № 826/13777/17 (за позовом ТОВ «Сапран Україна» до РНБО України про визнання дій протиправними та скасування рішення) вказано, що ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (далі – Закон № 183/98-ВР) встановлено, що РНБО відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Суд звернув увагу, що, за змістом ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 6, ч. 4 ст. 10 Закону № 183/98-ВР, головою РНБО України є Президент України. Персональний склад РНБО України

формує Президент України, який вводить своїми указами в дію прийняті РНБО рішення. Комплексний аналіз вищенаведених положень Конституції України та Закону № 183/98-ВР дав підстави суду дійти до висновку, що рішення РНБО України саме по собі, без введення його в дію відповідним Указом Президента України, який є її головою і формує її персональний склад, не є обов'язковим до виконання органами виконавчої влади, а тому не спричиняє виникнення будь-яких прав і обов'язків осіб чи суб'єктів владних повноважень, відтак, не породжує правовідносин, що можуть бути предметом спору. Таким чином, суд вирішив, що рішення РНБО України не може бути оскаржене окремо від Указу Президента України, яким його введено в дію [209][20].

Натомість Комісія з питань вищого корпусу державної служби застосовує такий інструмент діяльності, як адміністративний акт. При цьому формою такого акту є рішення, що оформлюється протоколом засідання Комісії. Що цікаво, вказані рішення Комісії вже неодноразово були предметом оскарження в судовому порядку. Так, зокрема Окружний адміністративний суду м. Києва у своєму рішенні від 14 травня 2018 р. у справі № 826/2692/17 (за позовом до Комісії з питань вищого корпусу державної служби про визнання протиправним та скасування рішення, оформленого протоколом) встановив, що у ході судового розгляду справи було з'ясовано, що наказом АМКУ від 26 січня 2017 р. № 40-ВК «Про оголошення повторного конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» оголошено конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» керівника апарату АМКУ. Конкурс відбувся, за його результатами визначено переможця. Позивачі брали участь у конкурсі, разом з тим вони не пройшли конкурсний відбір. Вважаючи конкурс таким, що проведений із порушенням процедури, останні звернулися до суду із позовами.

---

[20] Слід підкреслити, що аналогічна правова позиція викладена в ухвалі ВАСУ від 18 лютого 2016 р. у справі № 826/19392/14 [210].

Надаючи правову оцінку спірним правовідносинам, суд керувався постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» (далі – Порядок № 246 у редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин) та Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженим КМУ від 25 березня 2016 р. № 243 (далі – Положення № 243). Так, згідно з п. 17 Положення № 243, представник державного органу, в якому оголошено конкурс на зайняття вакантної посади державної служби, має бути присутнім на засіданні Комісії щодо відбору кандидатів на посади категорії «А». В даному випадку таким представником мав бути представник АМКУ, якого, як випливає із матеріалів справи, не було під час відповідного засідання Комісії.

Як було встановлено судом, посада керівника апарату АМКУ є фаховою, тобто вимагає ґрунтовних знань та досвіду в сфері захисту конкуренції. З метою встановлення факту відповідності кандидата професійним вимогам, на думку суду, до роботи Комісії мав би бути залучений експерт у даній сфері. Суд врахував, що залучення експерта є правом, а не обов’язком Комісії, разом з тим, зважаючи на специфіку та приймаючи до уваги необхідність встановлення повної відповідності кандидата прецесійним вимогам, залучення експерта значно б покращило конкурсний відбір. До того ж, суд зауважив, що неможливо залишити поза увагою той факт, що представника АМКУ на засіданні 14 лютого 2017 р. не було, тобто під час прийняття рішення щодо визначення переможця конкурсу на зайняття вакантної посади керівника апарату АМКУ взагалі не була присутня особа, яка є спеціалістом у сфері захисту конкуренції. Суд прийшов до висновку про обґрунтованість тверджень позивачів про те, що Комісією допущено порушення процедури проведення конкурсу, яке вплинуло на результати конкурсу. Допущені порушення, про які зазначено вище, дійсно свідчать про те, що під час проведення конкурсу на зайняття вакантної посади керівника апарату АМКУ не було дотримано принципу ефективного і

справедливого процесу відбору. Згідно з пп. 1 п. 67 Порядку № 246, рішення Комісії стосовно переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на посади державної служби скасовується у разі встановлення факту порушення умов конкурсу під час його проведення, яке могло вплинути на його результати.

На підставі вказаного, суд вирішив, що оскаржуване рішення Комісії з питань вищого корпусу державної служби, оформлене протоколом № 3 від 14 лютого 2017 р., підлягає скасуванню в частині визначення переможця конкурсу на зайняття вакантної посади керівника апарату АМКУ, оскільки саме у вказаній частині рішення є таким, що порушує права та інтереси позивачів як учасників конкурсу на зайняття відповідної вакантної посади [211].

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення в межах своїх повноважень приймає регуляторні акти, у т. ч. нормативно-правові, а також інші акти індивідуальної дії (адміністративні акти). Регуляторні, у т. ч. нормативно-правові акти Ради, мають проходити всі стадії прийняття та порядок оприлюднення актів, визначені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». При цьому законодавство чітко закріплює, що Національна рада має право приймати регуляторні акти виключно у випадках, передбачених законом. Акти Національної ради, що не є регуляторними, не пізніше наступного дня після їх прийняття оприлюднюються на офіційному веб-сайті Національної ради, передаються для оприлюднення у друкованих засобах масової інформації Національної ради і набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено в самому акті, але не раніше дня їх оприлюднення.

У свою чергу, кожен акт індивідуальної дії Національної ради повинен містити мотивувальну частину, в якій зазначаються щонайменше такі дані: посилання на норму чинного закону України, яка наділяє Національну раду повноваженнями приймати зазначений акт індивідуальної дії; обставини, з настанням яких закони України пов’язують виникнення у Національної ради

повноважень приймати відповідний акт, а також посилання на докази, якими підтверджується настання таких обставин [130].

Згідно із Законом України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» та Регламентом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, затвердженого рішенням Національної ради від 29 квітня 2015 р. № 581 [212], Рада приймає акти у формі рішень, які можуть мати, як вже підкреслювалось, нормативний та індивідуальний характер[21].

Рахункова палата як колегіальний орган публічного адміністрування також приймає акти у формі рішень. Як вказано у законодавстві, рішення приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів від кількості присутніх на засіданні членів РП і підписуються Головою РП або особою, яка головувала на засіданні РП [131]. Правова природа вказаних рішень є досить цікавою, оскільки переважна більшість рішень, що мають нормативно-правовий характер, стосується затвердження індивідуальних актів, що були прийняті за результатами проведених контрольних заходів окремих суб'єктів. Так, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату», за результатами здійснення аудиту ефективності, фінансового аудиту складається акт. В акті наводиться перелік документів, інших матеріалів, які перевірялися, аналізувалися, оцінювалися під час здійснення аудиту ефективності, фінансового аудиту. У свою чергу, за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) складається звіт, складовими частинами якого є акт (у разі наявності), висновки та рекомендації (пропозиції) [131].

---

[21] Рішення Національної ради від 28 грудня 2011 р. № 2979 «Про затвердження Положення про порядок видачі ліцензії провайдера програмної послуги» [213]; рішення Національної ради від 18 грудня 2013 р. № 2433 «Про затвердження форми ліцензії на мовлення» [214]; рішення Національної ради від 17 травня 2018 р. № 675 «Про результати планової виїзної перевірки Комунальної організації «Редакція районного радіомовлення» Млинівської районної ради Рівненської області, смт Млинів» [215]; рішення Національної ради від 17 травня 2018 р. № 695 «Про анулювання ліцензій провайдера програмної послуги ТОВ «УКРАЇНСЬКА ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНА ГРУПА», смт Калинівка Васильківського району Київської обл.» [216].

При цьому за результатами обговорення на засіданні РП звіту, складеного за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), РП приймає рішення, яке надсилає разом із відповідним звітом об'єкту контролю. Вимоги до складання та оформлення рішень РП, прийнятих за результатами обговорення звітів, визначаються законом та Регламентом Рахункової палати, який затверджено постановою Колегії РП від 27 грудня 2004 р. № 28-6 [217][22].

Серед колегіальних суб'єктів публічного адміністрування, які зведені нами до групи інших суб'єктів, що мають певні специфічні риси адміністративно-правового статусу, особливе місце, як випливає із вже проаналізованої вище судової практики, обіймає ГРД, яка застосовує своєрідні інструменти у своїй діяльності. Як вже вказувалось, ГРД, надаючи ВККС України інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді) та, за наявності відповідних підстав, висновку про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, діє як суб'єкт публічного адміністрування, а його висновки (оформлені як протоколи зборів ГРД) мають ознаки владного управлінського рішення та породжують для відповідних суб'єктів юридичні наслідки. Такі твердження знаходять свою підтримку й у правозастосовній практиці, в якій зауважується, що на ГРД покладено функцію щодо участі у проведенні кваліфікаційного оцінювання з метою визначення здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді за визначеними законом критеріями, що фактично означає те, що ГРД приймає участь у формуванні суддівського корпусу, впливає на суддівську кар'єру та наділена з цією метою відповідними владними повноваженнями [136].

---

[22] Рішення РП від 13 лютого 2018 р. № 3-2 «Про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «Український державний центр радіочастот» [218]; рішення РП від 13 лютого 2018 р. № 3-5 «Про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» [219].

Переходячи до групи недержавних колегіальних суб'єктів публічного адміністрування, слід розпочати узагальнений аналіз інструментів їх діяльності з розгляду відповідних форм впливу окремих органів місцевого самоврядування. Так, представницькі органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень[23], які приймаються на пленарному засіданні ради після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос [142].

Рішення ради приймаються відкритим поіменним голосуванням, окрім випадків, передбачених законом, в яких рішення приймаються таємним голосуванням. Результати поіменного голосування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». При цьому варто зауважити, що рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності. Акти колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію [142].

---

[23] Слід відзначити, що місцеві ради можуть приймати нормативні акти також у вигляді розпоряджень та ухвал [220; 221].

Варто зауважити, що з приводу правової природи рішень місцевих рад свою позицію висловлював й Конституційний Суд України, який у контексті питання про скасування актів органів місцевого самоврядування у своєму рішенні від 16 квітня 2009 р. підкреслив, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, КМУ.

Разом з тим, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов’язані з реалізацією певних суб’єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб’єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення. Іншими словами, індивідуальні («ненормативні») правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання [222]. У свою чергу, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень та органи самоорганізації населення також приймають акти у формі рішень [142]. Однак рішення органів самоорганізації населення мають виключно організаційно-розпорядчий характер [143].

Адміністративні комісії, враховуючи характер покладених на них повноважень, виносять виключно акти індивідуального характеру у формі постанов по справах про адміністративні правопорушення. Так, за результатами слухання справи адміністративні комісії виносять один з двох

видів постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про закриття справи.

Таким чином, як і переважна більшість окреслених вище державних колегіальних суб'єктів публічного адміністрування, органи місцевого самоврядування застосовують у своїй діяльності як нормативні, так і адміністративні акти, що приймаються у формі рішень, розпоряджень, постанов та ухвал.

Натомість бездіяльність органів місцевого самоврядування, як правило, знаходить свій прояв у пасивній поведінці, що робить неможливою реалізацію приватною особою своїх прав. Типовим прикладом адміністративної справи, що виникла через неприйняття органами місцевого самоврядування рішення щодо законних вимог приватних осіб, є справа № 159/4683/16-а за позовом до міської ради про визнання протиправною бездіяльності, що полягає у невирішенні питання про надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки [223].

У ході судового розгляду суд встановив наявність права, яке має бути поновлене, із посиланням на ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), за якою відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених ст. 122 ЗК України, розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Не виявивши передбачених законом підстав для відмови у задоволенні зазначеного клопотання, суд вказав на те, що відповідачем не було виконано вимоги вищевказаної норми закону і рішення за результатами розгляду заяви особи не було прийнято ні у встановлений ч. 7 ст. 118 ЗК України місячний строк, ні в подальшому. Зважаючи на вищевикладене та беручи до уваги те, що особа, звертаючись до міської ради із заявою про надання їй дозволу на виготовлення проекту землеустрою, правомірно розраховувала на розгляд такого питання

компетентним органом – міською радою – оскільки вирішення такого питання не доручено жодному іншому органу, а відповідач в ході розгляду заяви позивача на сесії міської не прийняла рішення, суд констатував факт того, що міська рада допустила протиправну бездіяльність. У підсумку, суд зауважив, що вимоги особи про визнання протиправною бездіяльності відповідача, яка полягає у неприйнятті рішення за результатами розгляду її заяви з питання регулювання земельних відносин, та зобов'язання відповідача прийняти рішення за результатами розгляду такої заяви є підставними та підлягають задоволенню [223].

У свою чергу, як показав аналіз правозастосовної практики, на відміну від органів місцевого самоврядування, які переважно використовують такі інструменти публічного адміністрування, як нормативно-правові та адміністративні акти, колегіальні суб'єкти делегованих повноважень (переважно громадські об'єднання), як правило, впливають на адміністративно-правові відносини за допомогою актів-дій, що в адміністративно-правовій науці визначаються як офіційні рішення суб'єкта публічної адміністрації, що виконуються на основі і у відповідності з нормами адміністративного права у формі певних інтелектуально-вольових і фізичних (вербальних) дій і втілюють публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, спрямоване на регулювання суспільних відносин у певній сфері [84, с. 325, 326].

Яскравими прикладами діяльності такого характеру є, зокрема, делеговані повноваження приватним суб'єктам щодо проведення різноманітних контрольних заходів або участь приватних осіб у таких заходах як представників громадськості (наприклад, участь громадських екологічних організацій у проведенні моніторингу викидів в атмосферне повітря тощо), делеговані повноваження щодо евакуації громадян у випадку стихійного лиха тощо (наприклад, громадські організації залучаються на добровільних або договірних засадах до робіт із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій за наявності в учасників ліквідації відповідного рівня

підготовки); вчинення фізичних дій для припинення протиправної поведінки особи (зокрема, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону приймають участь в публічному адмініструванні шляхом спільного з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах; участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень тощо); прибирання доріг, проведення заходів з благоустрою територій; відібрання проб продукції для визначення її якості тощо (наприклад, відповідна практика громадських організацій споживачів, спрямована на захист прав останніх).

Разом з тим варто відзначити, що деякі громадські об’єднання можуть застосовувати й певні різновиди адміністративних актів, що підтверджується аналізом їх адміністративно-правового статусу та матеріалами судової практики, яка частково була проаналізована нами у попередньому підрозділі. Так, зокрема, Вища дисциплінарна комісія адвокатури (далі – ВДКА), згідно Положення про її діяльність, затвердженого рішенням звітно-виборного з’їзду адвокатів України від 09 червня 2017 р., створюється та діє з метою реалізації публічно-правових функцій з відбору, атестування осіб, які виявили намір займатися адвокатською діяльністю, та як дисциплінарний орган у системі самоврядування адвокатури [224].

Так, реалізуючи повноваження, спрямовані на виконання вказаних завдань, ВДКА як колегіальний орган адвокатського самоврядування приймає рішення за наслідками розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури [224]. У свою чергу, до повноважень кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури (далі – КДКА) належить організація та проведення кваліфікаційних іспитів; прийняття рішень про видачу свідоцтва про складення кваліфікаційного іспиту; прийняття рішень про зупинення або припинення права на заняття адвокатською діяльністю, про позбавлення права на заняття адвокатською діяльністю; здійснення дисциплінарного провадження стосовно адвокатів

тощо. За наслідками розгляду окреслених вище питань КДКА приймає рішення, що носить індивідуальний характер. Відзначимо, що згадані рішення ВДКА та КДКА мають природу адміністративного акта суб'єкта публічної адміністрації та оскаржуються в порядку адміністративного судочинства.

У свою чергу, як вже вказувалось, інструментом публічного адміністрування суспільних відносин, що застосовується таким недержавним суб'єктом публічного адміністрування, як ТПП, є засвідчення нею форс-мажорних обставин (обставини непереборної сили) та видача сертифікатів про такі обставини. До речі, практика оскарження подібного роду рішень, дій або бездіяльності ТПП є досить поширеною. Як правило, у переважній більшості випадків у задоволенні позовних вимог суб'єктів господарювання про визнання протиправними відповідних дій ТПП адміністративні суди відмовляють у повному обсязі, посилаючись зокрема на відсутність належних доказів, що підтверджують факт настання форс-мажорних обставин та на порушення положень Закону України «Про торгово-промислові палати» (в частині визначення випадків непереборної сили) та норм затвердженого рішенням Президії ТПП України від 18 грудня 2014 р. № 44(5) Регламенту (нова редакція) засвідчення Торгово-промисловою палатою України та регіональними торгово-промисловими палатами форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили), який набрав чинності 18 грудня 2014 р. [225; 166; 226].

Окремо, за межі розгляду найбільш вживаних форм діяльності публічної адміністрації, слід винести питання використання регулюючих можливостей адміністративного договору. Такий інструмент публічної адміністрації може застосовуватись державними колегіальними суб'єктами у т. ч. для делегування повноважень відповідним, наприклад, приватним суб'єктам. Варто зазначити, що він, як предмет наукового дослідження, прогнозовано притягує увагу вчених-юристів, які справедливо зазначають, що на рівні матеріального адміністративного законодавства цей інститут залишається неврегульованим [78, с. 150]. Так, В. К. Колпаков вважає, що

адміністративний договір є визначеною актами адміністративного права угодою сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших [227, с. 220]. На переконання ж В. Б. Авер'янова, ознаки адміністративного договору такі: 1) виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого врядування своїх владних повноважень; 2) підставою виникнення є правозастосовчий акт, прийнятий згаданими органами; 3) організуючий характер; 4) метою є задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей [66, с. 279]. У свою чергу, К. К. Афанасьєв серед ключових ознак адміністративного договору окреслює: 1) участь як обов'язкової сторони органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування; 2) практична реалізація цими органами повноважень, наданих їм для здійснення державно-управлінської діяльності; 3) здійснення цієї діяльності у сфері державного управління; 4) правова урегульованість і захищеність установлюваних договором відносин мають здійснюватися за нормами різних галузей права, але на базі норм адміністративного права, оскільки для учасників договору саме вони матимуть обов'язковий характер [228, с. 107-108]. П. С. Лютіков наполягає, що адміністративний договір – це добровільна, заснована на відносній рівності домовленість двох чи більше юридичних осіб – суб'єктів адміністративного права, які наділені достатнім обсягом адміністративної правосуб'єктності, необхідної для укладення такої форми угод, що встановлюють, змінюють або припиняють взаємні права та обов'язки її учасників і спрямовані на реалізацію ними публічного інтересу [9, с. 195].

На думку І. С. Гриценка, Р. С. Мельника, А. А. Пухтецької та інших, ознаками адміністративного договору є необхідні (ті, що визначені КАС України) та додаткові (ті, що стосуються усіх адміністративних договорів або частини з них). До необхідних вченими віднесено: 1) обов'язковою стороною у ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники

правовідносин); 2) його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією принаймні однією з них владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень. У свою чергу, серед додаткових названо такі: суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє для задоволення не особистих потреб як фізичної чи юридичної особи, а публічних інтересів (потреб); суб'єкт владних повноважень, як правило, у разі укладення такого договору зв'язаний вимогами (процедурами, обмеженнями тощо), визначеними законодавством як у частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору; суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї адміністративної правосуб'єктності, а не цивільної (для адміністративної правосуб'єктності статус фізичної чи юридичної особи для суб'єкта владних повноважень не має значення); суб'єкт владних повноважень зазвичай укладає договір на підставі рішення, прийнятого на виконання владного управлінського повноваження; договір може встановлювати умови, які не властиві цивільним договорам і спрямовані на оптимальне забезпечення публічного інтересу [84, с. 285-286].

Підтримуючи в цілому сформульовані тези, слід відзначити, що найбільш поширеними різновидами укладання адміністративних договорів у сфері публічного адміністрування є вже згадані випадки укладання договорів між органами місцевого самоврядування та приватними особами про адміністрування паркувального збору та договори між органами місцевого самоврядування та адвокатами, які беруть на себе зобов'язання надавати від імені муніципального органу безоплатну правову допомогу тощо[24].

На завершення узагальненого дослідження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації варто навести цілком слушні тези Г. В. Панової про те, що деякі акти законодавства містять положення про рішення та дії, щодо яких ще не сформувалася однозначна судова практика та які не завжди однозначно ідентифікуються в системі інструментів діяльності

[24] Важливо відмітити, що практика оскарження адміністративних договорів або їх окремих положень наразі не набула свого поширення в нашій державі.

публічної адміністрації, обґрунтованій сучасною адміністративно-правовою наукою. Водночас принципово важливим є формулювання однозначного висновку про природу та наслідки рішень, дій, бездіяльності суб'єктів, оскільки він обумовлюватиме вибір судової юрисдикції, до якої слід звернутися за захистом прав та свобод [164, с. 138].

Таким чином, підбиваючи підсумок, варто зауважити, що наразі не сформовано єдине доктринальне та правозастовне розуміння та тлумачення таких адміністративно-правових категорій, як рішення, дії та бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації. Аналіз діючого законодавства про правовий статус колегіальних суб'єктів публічного адміністрування та відповідна правозастосовна практика дають змогу виділити такі основні зовнішні форми інструментів діяльності згаданих суб'єктів: постанови, рішення, акти перевірок, розпорядження, звіти, сертифікати, листи, рекомендації, накази, протоколи тощо. У свою чергу, дії як предмет судового оскарження головним чином знаходять свій прояв у проведенні перевірок та інших контрольних заходів, використанні того чи іншого методу контролю, запиті певної інформації, вилученні документів, вчиненні фізичних дій, спрямованих на припинення протиправної поведінки особи тощо. Натомість бездіяльність колегіальних суб'єктів публічного адміністрування традиційно знаходить свій прояв у пасивній поведінці юрисдикційних суб'єктів, що унеможливлює реалізацію фізичними, юридичними особами їх прав, шкодить суб'єктивним інтересам тощо.

Внаслідок відсутності в цілому одноманітного наукового сприйняття сутності вказаних категорій законодавчо не визначеним залишається їх зміст та приблизний перелік, що знову ж таки відбивається у судовій практиці численною кількістю судових рішень, що суперечать одне одному, а часом й спотворюють реальний зміст та сутність окремих інструментів публічної адміністрації, у т. ч. і тих, що застосовуються колегіальними суб'єктами владних повноважень.

Окрім того, узагальнений аналіз судової практики щодо вирішення публічно-правових спорів, які стосуються застосування того чи іншого інструменту діяльності уповноважених суб’єктів, виявив у деяких випадках в цілому низький рівень ефективності нормотворчої функції відповідних суб’єктів, оскільки доволі значна кількість із них (особливо тих, що стосуються прав та інтересів широкого кола осіб) скасовувалась у зв’язку із порушенням процедури їх прийняття або явною невідповідністю діючому законодавству.

На нашу думку, все це дає підстави для актуалізації питання детальної законодавчої регламентації цього інституту адміністративного права із всебічним окресленням ознак та понять рішень, дій та бездіяльності суб’єктів публічної адміністрації (у т. ч. й колегіальних) та визначеним переліком (бажано відкритим) інструментів публічної адміністрації із вказівкою на їх публічно-правову або приватноправову природу та, відповідно, – судову юрисдикцію вирішення спорів, що виникають у зв’язку із застосуванням кожного окремого інструменту. При цьому за аналогією із проектом Закону України «Про адміністративну процедуру», який окремим розділом визначає засади застосування адміністративного акту [229], пропонується легально визначити для кожного окремого інструменту процедуру прийняття та оформлення рішення чи дії, форму та зміст акту (якщо він є письмовим), порядок набрання чинності та доведення до відома рішення чи дії, що є зовнішніми формами певного інструменту публічної адміністрації, умови чинності, визнання недійсним та порядок припинення рішення чи дії тощо. Разом з тим, у змісті такого закону варто передбачити особливості застосування (зокрема, процедури прийняття, ухвалення та набрання чинності) інструментів публічної адміністрації порізно як колегіальними, так і єдиноначальними органами публічної адміністрації, а також особливості застосування окремих форм діяльності публічної адміністрації суб’єктами делегованих повноважень, приватними фізичними та юридичними особами тощо.

У зв’язку із викладеним, пропонуємо прийняти спеціальний закон у цій сфері під назвою «Про інструменти публічної адміністрації» [230, с. 97]. Приблизна структура цього акту, на нашу думку, може бути наступною:

Розділ 1 «Загальні положення». В межах цього розділу доцільно чітко встановити предмет регулювання цього закону; визначити термінологічний ряд у цій сфері (загальні поняття «інструмент публічної адміністрації», окремі його різновиди, зокрема такі, як «адміністративний акт», «нормативний акт», «акт-дія», «адміністративний договір», «приватноправовий інструмент» тощо; «суб’єкт публічної адміністрації», «суб’єкт делегованих повноважень», «колегіальний суб’єкт публічної адміністрації», «єдиноначальний суб’єкт публічної адміністрації» «адміністративно-правова правосуб’єктність» і т. д.); окреслити загальні принципи застосування інструментів публічної адміністрації; визначити зовнішні форми вираження таких інструментів (рішення, акт, припис, дозвіл, сертифікат, довідка, свідоцтво, ліцензія, дія, бездіяльність тощо) і т. д.

Розділ 2 «Суб’єкти, уповноважені на застосування інструментів публічного адміністрування (суб’єкти публічного адміністрування)». У цьому розділі бажано чітко унормувати перелік суб’єктів публічної адміністрації із визначенням їх адміністративно-правового статусу. Обов’язково слід визначити умови та форми участі громадськості (громадських об’єднань та інших приватних суб’єктів) у публічному адмініструванні тощо.

У Розділах 3 «Адміністративний акт», 4 «Нормативний акт», 5 «Адміністративний договір», 6 «Акт-дія», 7 «Приватноправові інструменти» необхідно визначити адміністративну процедуру застосування відповідних інструментів у т. ч. із визначенням правил прийняття та оформлення, порядку набрання чинності, доведення до відома, порядку виконання рішення чи дії, що є зовнішніми формами відповідного інструменту із окресленням особливостей застосування таких форм колегіальними та єдиноначальними органами публічної адміністрації, а також суб’єктами делегованих повноважень, приватними фізичними та юридичними особами тощо.

Розділ 8 «Оскарження застосування інструментів публічної адміністрації» має бути присвячено загальним засадам судового та адміністративного порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності суб’єктів публічної адміністрації із акцентом на деталізацію положень про адміністративний (в межах відповідної ієрархічної системи органів публічної адміністрації) та позасудовий (медіація) порядок оскарження.

Розділ 9 «Юридична відповідальність». В межах цього розділу слід закріпити засади юридичної відповідальності для суб’єктів публічної адміністрації за порушення законодавства у цій сфері, недотримання прав, свобод та інтересів приватних осіб; окреслити коло санкцій, що можуть бути застосовані до відповідного суб’єкта публічної адміністрації у випадку порушення процедури застосування певного інструменту тощо; правові наслідки для суб’єктів вказаних правовідносин, що настають у зв’язку із скасуванням незаконних рішень та дій, допущення бездіяльності тощо.

У Розділі 10 «Прикінцеві та перехідні положення» необхідно визначити порядок та терміни набрання чинності цим законом, умови застосування інших законів, що регулюють відносини у цій сфері, обов’язки для КМУ щодо розроблення необхідних для реалізації положень цього закону підзаконних нормативно-правових актів тощо.

Варто уточнити, що в даному випадку ми пропонуємо лише певний варіант назви та структури такого закону і залишаємо для дискусії та обговорення його зміст. Підкреслимо, що, на наше переконання, загальною метою прийняття подібного нормативно-правового акту є уніфікація як доктринальних, так і законодавчих положень про окремі інструменти діяльності публічної адміністрації та їх сукупність, що дасть змогу значно спростити розуміння вказаного інституту адміністративного права, тлумачення його норм та їх застосування різноманітними юрисдикційними суб’єктами, у т. ч. судами.

Висновки до розділу 1:

Доведено, що термін «публічне адміністрування» («публічна адміністрація») найбільш відповідно відображає «людиноцентристську» ідеологію адміністративного права і за етимологією обох слів («публічне» та «адміністрування»), і за суб'єктною ознакою (дозволяє не обмежувати коло уповноважених суб'єктів лише державними органами), і змістовним наповненням (яке відображає переважно сервісний, а не виключно владно-організуючий характер такої форми державної діяльності).

Зауважено, що зумовлена сутнісними перетвореннями у сприйнятті адміністративного права та адаптаційними процесами у галузі законодавства про публічне адміністрування практика використання сучасної термінології в сфері реалізації публічної влади має стати загальноприйнятною не тільки для адміністративно-правової доктрини, але й для правозастосовної та, найголовніше, – правотворчої діяльності.

Дослідження дало змогу поділити різноманітні державні колегіальні суб'єкти публічної адміністрації на кілька умовних груп залежно від їх адміністративно-правового статусу та особливостей його реалізації. Зокрема:

– органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Антимонопольний комітет України та ін.);

– національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків (Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг);

– органи суддівського самоврядування та врядування (з'їзд суддів України, Рада суддів України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України);

– інші суб’єкти, що мають певні особливості в адміністративно-правовому статусі, зокрема: відсутність статусу юридичної особи, наявність виключних повноважень, відсутність приналежності до жодної із гілок влади, специфічний порядок організаційного забезпечення діяльності тощо (Комісія з питань вищого корпусу державної служби, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія, інші виборчі комісії та комісії з референдуму, Рада національної безпеки і оборони України, Громадська рада доброчесності, Рахункова палата тощо). Підкреслено, що наведений перелік державних колегіальних суб’єктів публічної адміністрації не є вичерпним.

Зазначено, що розмаїття недержавних колегіальних суб’єктів публічної адміністрації, правова, організаційна та фінансова основа діяльності яких дозволили класифікувати їх на дві групи – органи місцевого самоврядування та суб’єкти делегованих повноважень. У свою чергу, встановлено, що серед органів місцевого самоврядування колегіальний характер діяльності мають місцеві ради, виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Натомість, колегіальні суб’єкти делегованих повноважень – це різноманітні громадські об’єднання, фізичні та юридичні особи, яким держава або представницькі органи місцевого самоврядування адресують певні адміністративні функції та окремі повноваження на їх виконання (громадські природоохоронні організації, громадські організації у сфері цивільного захисту, громадські організації споживачів, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, окремі суб’єкти адвокатського самоврядування, торгово-промислові палати тощо).

Аналіз діючого законодавства про правовий статус колегіальних суб’єктів публічного адміністрування та відповідна правозастосовна практика дають змогу виділити такі основні зовнішні форми інструментів діяльності згаданих суб’єктів: постанови, рішення, акти перевірок, розпорядження, звіти, сертифікати, листи, рекомендації, накази, протоколи тощо. У свою чергу, дії

як предмет судового оскарження головним чином знаходять свій прояв у проведенні перевірок та інших контрольних заходів, використанні того чи іншого методу контролю, запиті певної інформації, вилученні документів, вчиненні фізичних дій, спрямованих на припинення протиправної поведінки особи тощо. Натомість бездіяльність колегіальних суб’єктів публічного адміністрування традиційно знаходить свій прояв у пасивній поведінці юрисдикційних суб’єктів, що унеможливлює реалізацію фізичними, юридичними особами їх прав, шкодить суб’єктивним інтересам тощо.

Запропоновано прийняти спеціальний закон у цій сфері під назвою «Про інструменти публічної адміністрації». Окреслено структуру цього акта. Уточнено, що автором запропоновано лише певний варіант назви та структури такого закону, залишено для дискусії та обговорення його зміст. Підкреслено, що загальною метою прийняття подібного нормативно-правового акта є уніфікація як доктринальних, так і законодавчих положень про окремі інструменти діяльності публічної адміністрації та їх сукупність, що дасть змогу значно спростити розуміння вказаного інституту адміністративного права, тлумачення його норм та їх застосування різними юрисдикційними суб’єктами, зокрема судами.

РОЗДІЛ 2
УЧАСТЬ КОЛЕГІАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ ЇХ РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Підстави та форми участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві

В Україні на тлі глибоких соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних змін створення належних умов для реального здійснення колегіальними суб'єктами публічної адміністрації своїх суб'єктивних прав та обов'язків є актуальною теоретичною і практичною проблемою. Навіть вичерпне законодавче врегулювання відносин між державою і приватною особою не здатне запобігти порушенням прав громадян представниками державної влади [23, с. 170]. Важливою умовою розвитку українського суспільства є створення сучасної ефективної системи державного управління, яка стане здатною належним чином задовольняти потреби і запити людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння інтересам Української нації. Реалізація прав, встановлених для суб'єкта адміністративного права, і виконання ним певних обов'язків відбуваються в межах конкретних правовідносин [231, с. 97], у т. ч. адміністративно-процесуального змісту, відповідно до КАС України та інших законів України. Варіантом такої реалізації стає участь колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві, що, зокрема, обумовлено необхідністю домагатися через суд виконання своїх законних вимог, в межах функціонального навантаження і предмету відповідальності, іншими суб'єктами права (позиватися) або відповідати за свої діяння перед такими

суб'єктами (бути відповідачами)[25]. Компетенція як законно покладений на уповноважений суб'єкт обсяг публічних прав, сукупність встановлених нормативно-правовими актами прав та обов'язків (повноважень) організацій, органів, посадових осіб [232, с. 53-55] стає рамками не тільки для дій колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, але й для вимог суспільства щодо них, у т. ч. заявлених у судовому порядку. Для колегіальних суб'єктів публічної адміністрації формою адміністрування суспільних відносин у сфері їхньої юрисдикції стає колегіальне управління (collegial administration) – самостійний вид публічної діяльності, яка не є законотворчістю та правосуддям, має підзаконний виконавчо-впорядковуючий характер, здійснюється суб'єктами владних повноважень на засадах колегіальності та спрямована на реалізацію інтересів Української нації шляхом організаційно-правового забезпечення відносин, що виникають в сфері їхньої компетенції [233, с. 76][26].

Держава та органи публічної влади повинні функціонувати і забезпечувати цивілізаційний розвиток народу на основі права [234, с. 65, 68]. Контекст порушеного нами питання передбачає розгортання цієї тези думкою про те, що формально-юридична фіксація мети, завдань, принципів і компетенції складають суть вираження правових підстав участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. Гносеологічно ці підстави являють собою закономірності обґрунтованості, які детермінують схвалення можливості реалізації права (об'єктивного і суб'єктивного), що відображено у дійсності та відповідає практиці, культурним кодам та ін. Таке поняття, дотримуючись методу сходження від конкретного до абстрактного, уявляється фундаментальною правовою

---

[25] Будучи суб'єктом владних повноважень, колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, за вимогами КАС України (ч. 8 ст. 47, ст. 177), не має права пред'явити зустрічний позов.

[26] З позиції правової доктрини феномен юрисдикції розкривається за такими характерними ознаками: теоретичне визначення діяльності юрисдикційного органу, який за статусом реалізує виконавчо-розпорядчі, правозастосовні, правоохоронні, судові та інші повноваження, притаманні предмету такої діяльності [31, с. 355, 356].

категорією, що за умов абстрагування свідомості дослідника у зазначених логіко-юридичних утвореннях (феноменах, явищах, об’єктах) від усього загального, орієнтується на специфічні риси конкретного в їх узагальненому вигляді. Отримуємо мисленнєвий рельєф цих рис у вигляді суттєвих, закономірних сторін конкретних явищ сфери правової дійсності (сущого), у нашому випадку – вищезазначених підстав. Далі, услід за М. І. Пановим, визнаємо умовність абстрактності отриманого нами поняття й одночасно підкреслюємо його об’єктивність у цілому, у походженні та у генезисі, вони нерозривно пов’язані з об’єктивним світом та визначаються ним [235, с. 27].

Формально знаходимо досліджувані підстави у чинному законодавстві України, інколи навіть у вигляді безпосередньо передбаченого у відповідному профільному законі права позиватися до суду. Так, КМУ є колегіальним органом; приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях (ч. 3 ст. 3); відповідно до Конституції та законів України здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від свого посадового складу (ч. 2 ст. 41) [106]. НАЗК є колегіальним, ЦОВВ зі спеціальним статусом, до складу якого входить 5 членів і який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (ч. 1 ст. 4, ч. ст. 5). Має право звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених законодавством вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов’язаного з корупцією правопорушення (п. 10 ч. 1 ст. 12) [109].

Рахункова палата є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції (абз. 8 п. 1) [236]. Є державним колегіальним органом фінансового контролю (ч. 3 ст. 1) і здійснює свої повноваження через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів (ч. 1, 2 ст. 4). Водночас, ті положення Закону, які надають РП

виконавчі повноваження владно-розпорядчого характеру, мають розглядатись як такі, що не відповідають Конституції України, за висновком Конституційного Суду України (останній абзац п. 2 Рішення) [236]. Як процесуальний суб'єкт РП звертається до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень її членів та посадових осіб її апарату, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень (п. 10 ч. 1 ст. 7). Це повноваження вочевидь спрямоване на використання ресурсів захисту у порядку адміністративного судочинства [131]. Утім О. С. Койчева звернула увагу на те, що потребує удосконалення механізм взаємодії РП із судовими та правоохоронними органами з метою відстеження процесу прийняття та виконання рішень за правопорушення, виявлені РП, а також система судового контролю за діяльністю членів та апарату Палати, зокрема в частині розкриття інформації про функціонування РП та реалізацію її повноважень; необхідно зафіксувати за РП право безпосереднього звернення до суду, з метою представництва інтересів держави та в процесуальному порядку доводити факт завдання державі збитків та підраховувати фактичний розмір завданого збитку [237, с. 16, 19]. Тобто підстави участі РП в адміністративному процесі як відповідача і як позивача ще не розкриті належним чином навіть на рівні закону, не кажучи вже про аналіз, узагальнення та удосконалення відповідної судової практики, яка об'єктивно через відсталість законодавства й виникнути не може.

У вітчизняній системі учасників адміністративного судочинства звертає на себе увагу також такий впливовий колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, як АМКУ. Це державний колегіальний орган із спеціальним та вищим серед усіх своїх органів статусом, який може розглядати будь-яке питання, що належить до компетенції його органів з метою діяльності забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 13). За ст. 12-1 профільного закону про АМКУ, він діє також через постійно діючі адміністративні колегії, тимчасові адміністративні колегії й на місцях адміністративні колегії

територіального відділення АМКУ [110]. Вченими слушно відзначається, що на сьогодні існує певна невизначеність у підвідомчості справ, в яких бере участь АМКУ, адже Господарський процесуальний кодекс України та КАС України одночасно містять норми, які регламентують питання підвідомчості справ за участю АМКУ [238, с. 155].

НКЦПФР є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України; для забезпечення виконання покладених на неї завдань і функцій має право звертатися до суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушенням законодавства України про цінні папери (пп. 68-70 п. 6). Представником у суді без спеціальних дозволів є голова НКЦПФР (пп. 8 п. 10) [116]. Нацкомфінпослуг є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України; може звертатися до суду з позовами (заявами) щодо порушення законодавства про фінансові послуги, а також в інших передбачених законом випадках (пп. 1 п. 6) [117]. Відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України від 18 листопада 2003 р. «Про телекомунікації», Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України. За змістом п. 15 ч. 1 ст. 18 цього Закону, така Комісія може бути позивачем, адже звертається до суду з відповідними позовними заявами в разі порушення суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на ринку телекомунікацій, законодавства про телекомунікації. Тобто з таких підстав бере участь в суді як позивач. Учасником адміністративного судочинства може бути і в інших процесуальних статусах [239]. В абз. 2 ч. 4 ст. 5 Закону України від 24 червня 2004 р. «Про житлово-комунальні послуги» зазначено, що НКРЕКП є державним колегіальним органом, що здійснює регулювання діяльності у сфері теплопостачання (крім діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють комбіноване виробництво теплової і електричної енергії та/або використовують нетрадиційні або поновлювані джерела енергії),

централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів для об’єктів, які обслуговують населені пункти з чисельністю населення понад 100 тисяч осіб, та об’єктів з потужністю перероблення чи захоронення понад 50 тисяч тонн або 200 тисяч метрів кубічних побутових відходів на рік [240]. На відміну від попередньої національної комісії, цей колегіальний суб’єкт може бути також позивачем в адміністративному судочинстві, адже має право звертатися до суду з метою захисту інтересів держави, споживачів, суб’єктів природних монополій та суб’єктів господарювання на суміжних ринках з підстав, передбачених законодавством, а також в інших випадках, якщо це необхідно для здійснення його повноважень і забезпечення виконання покладених на нього законом завдань (п. 1 ч. 2 ст. 6) [241].

Стосовно державного регулювання вищезгаданих ринків природних монополій, колегіальна статусність відповідних національних комісій зафіксована у ч. 1 ст. 11 Закону України від 20 квітня 2000 р. «Про природні монополії», а саме: національні комісії регулювання природних монополій є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України, підпорядковані йому, діють на підставі положень, що ним затверджуються й підзвітні [115].

Національна комісія з реабілітації (6 членів) – спеціальний постійно діючий орган, який утворюється при ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері відновлення та збереження національної пам’яті Українського народу. Предмет її функціонального навантаження – прийняття рішень з питань визнання осіб реабілітованими або потерпілими від репресій. Рішення Національної комісії приймаються відкритим голосуванням простою більшістю голосів членів Національної комісії, присутніх на її засіданні (ч. 9 ст. 7-1). Регіональні комісії з реабілітації (є постійно діючими колегіальними органами, що утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі Радою міністрів Автономної Республіки Крим, головами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій,

за ч. 1 ст. 7-2) готують і надають подання про прийняття рішень з питань визнання осіб реабілітованими або потерпілими від репресій [242].

Управління – це діяльність держави, яка є ані її законодавчою діяльністю, ані юрисдикцією її судів [243, с. 27], «управлінська діяльність державного апарату реалізується лише в єдності законодавчої, адміністративної і правоохоронної функцій державного апарату, які є необхідними моментами правової форми цієї діяльності…». По суті справи, мова йде про співвідношення матеріального змісту державного управління з правовою формою, необхідно притаманною зазначеному змісту [244, с. 23]. Тому до колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в сфері судової влади належить така група суб'єктів, яка бере участь у зовнішніх відносинах з органами виконавчої влади в сфері публічного управління організаційно-правовим забезпеченням функціонування судової влади в Україні [245, с. 20], а саме: це органи суддівського самоврядування – збори суддів, з'їзд суддів України та Рада суддів України; ВККС України[27] та ВРП.

Однією з визначальних особливостей таких відносин в діяльності судів є те, що вони виникають поза сферою здійснення правосуддя [246, с. 8]. За В. Кривенком, переважна більшість нормативно-правових актів управлінської діяльності в судовій системі видається колегіальними органами суддівського врядування й суддівського самоврядування, що підкреслює демократичний характер засад їх діяльності. До основних форм такої діяльності він зарахував: видання актів локальної та відомчої нормотворчості; формування внутрішньосистемних управлінських структур; проведення організаційних заходів з обговорення діяльності судово-управлінських і самоврядних структур; виконання організаційно-технічних операцій, пов'язаних з

---

27 Організаційними формами діяльності ВККС України є засідання у складі колегій, палат або у пленарному складі Комісії – залежно від питань, визначених законодавством та Регламентом Комісії. Колегія ВККС України формується не менше ніж з трьох членів Комісії. У складі ВККС України діють дві палати. До кожної палати входять по вісім членів Комісії. У кожній палаті забезпечується рівне представництво членів Комісії, які є суддями чи суддями у відставці (ч. 3-5 ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

виданням індивідуальних правових актів; здійснення координації з іншими органами; контроль [247, с. 14-15]. Відповідно до Закону України від 02 червня 2016 р. «Про судоустрій і статус суддів» [132], ці органи не отримали права подавати позови до суду, потенційно залишаючись у статусі відповідача чи третьої особи в адміністративному судочинстві. Аналогічна ситуація й з ВРП, яка є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів (ч. 1 ст. 1) [134]. Її правовий статус визначено на рівні Конституції України (ст. 131). Рішення ВРП – це розпорядчі документи, що колегіально обговорюються [248, с. 16] й ухвалюються більшістю членів Ради, які беруть участь у засіданні в колегіальному порядку для розв’язання питань, що належать до їх компетенції. За юридичними властивостями рішення можуть бути нормативними й індивідуальними [249, с. 274]. Процесуально, як і інші колегіальні суб’єкти публічної адміністрації в системі судової влади, цей орган не має повноважень подавати позови, а тільки може відповідати за позовами чи виступати третьою особою.

У інших суб’єктів, які реально здатні брати участь у правовідносинах, в нашому випадку – адміністративних процесуальних, і мають відповідні властивості в силу юридичних норм [250, с. 70], в нашому випадку – властивості колегіальних суб’єктів публічної адміністрації, також наявні підстави для участі у справах в порядку КАС України. Проте вони, здійснюючи державно-владні управлінські повноваження, мають певні особливості у адміністративно-правовому статусі, у т. ч.: відсутність статусу юридичної особи, наявність виключних повноважень, відсутність прямої приналежності до жодної із гілок влади, специфічний порядок організаційного забезпечення діяльності. Це Комісія з питань вищого корпусу

державної служби, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК, РНБО України, ГРД та ін.

Поряд з державними колегіальними суб'єктами публічної адміністрації в Україні функціонують недержавні колегіальні суб'єкти публічної адміністрації на рівні місцевих громад (органи місцевого самоврядування – місцеві ради, виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування та деякі органи самоорганізації населення). Муніципальні органи відрізняються за структурними особливостями організації їхніх апаратів, зокрема представницький та контрольні органи зараховуються до колегіальних органів, їхні правові акти ухвалюються більшістю голосів після відповідного обговорення [251, с. 197]. Недержавна організація слушно характеризується самокерованістю об'єднання людей, які прагнуть досягти спільної вигоди шляхом спільних дій; добровільністю організації; забезпеченням соціальної інтеграції окремих індивідів у спільноту, сприяння єдності і згуртованості суспільства; наявністю способів пом'якшення або навіть зняття цивілізаційної напруги, зокрема між потребами громади, соціальною політикою і соціальним забезпеченням державної влади [252, с. 20]. Як влучно наголосив О. В. Батанов, самоврядування, самодіяльність та інші прояви самостійності по суті, це відносини, в основі яких принцип оптимального поєднання автономії особи та управлінсько-колективістських засад у взаєминах громадян із суспільством, державою і владою стає можливим тільки як забезпечення негативної свободи, тобто свободи від кого-небудь або чого-небудь, зокрема держави [253, с. 209].

За ч. 1 ст. 46 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради [142]. Сесія – це загальний, основний, постійний, колегіальний спосіб організації роботи цих органів з метою здійснення ним своїх функцій і повноважень впродовж визначеного регламентом строку, а їхні пленарні

засідання являють такі самі способи організації роботи рад протягом дня або тижня [254, с. 268]. Стосовно іншої категорії недержавних колегіальних суб'єктів – виконавчих комітетів місцевих рад – то їхня колегіальність нормативно зафіксована положенням про те, що основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його засідання (ст. 53); рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від його загального складу і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради (ч. 6 ст. 59) [142]. Стаття 18-1 профільного Закону присвячена процесуальній правосуб'єктності органів місцевого самоврядування: може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема, звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування. Серед інших колегіальних суб'єктів публічної адміністрації на муніципальному рівні згадуємо будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Засідання є формою їхньої роботи (ч. 1 ст. 19), на якому орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру; рішення цього органу вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини його загального складу (ч. 1, 2 ст. 20) [143][28].

Окрім власне державних і муніципальних колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, існує також група таких суб'єктів з делегованими від держави повноваженнями, які стали результатом необхідності системного характеру управлінської діяльності держави в умовах високого рівня розвитку демократії та відкритого громадянського суспільства в Україні, виявляючи реальну участь громадян в управлінні державними справами [255, с. 85]. До

---

28 Орган самоорганізації населення, за ч. 5 ст. 9 профільного Закону, може бути позивачем, зокрема рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про відмову у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення може бути оскаржено до суду в установленому законом порядку.

носіїв делегованих повноважень як колегіальних та одноосібних суб'єктів публічної адміністрації зараховують: 1) вищеохарактеризовані органи самоорганізації населення, які є суб'єктами делегованих від сільської, селищної, міської, районної у місті ради повноважень; 2) представників самоврядних професій: арбітражні керуючі, адвокати, приватні нотаріуси, митні брокери, третейські суди (судді) (щодо виконання ними функцій публічної адміністрації) [85, с. 171]; громадські організації та інші юридичні особи, яким держава або представницькі органи місцевого самоврядування адресували частину адміністративних функцій і відповідних повноважень для їхньої реалізації.

У сучасних умовах розвитку системи права і законодавства в Україні участь в управлінні державними справами забезпечується, зокрема, через інститут громадського контролю, за допомогою якого суспільство, в особі його інститутів, перевіряє дії окремих суб'єктів державного управління відповідно до соціальних нормативів, ціннісних стандартів, правових законів тощо [255, с. 85]. Неурядові/недержавні громадські організації (non-governmental organizations, NGOS) [256, с. 5] утворюються громадянами України відповідно до Конституції на добровільній основі з метою задоволення і захисту своїх законних соціальних інтересів (досягнення легітимних цілей), не мають на меті отримання прибутку як засіб для виконання власних статутних функцій [257, с. 3]. Громадське об'єднання являє собою 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 (ч. 1 ст. 1) [153]. Держава залучає громадян до здійснення частини своїх повноважень, фактично делегуючи їх у різних сферах. З них нами розглядаються як учасники адміністративного судочинства тільки ті громадські організації, що колегіально (спільно) розробляють, ухвалюють рішення, несуть за них відповідальність та іншими чином діють в інтересах своїх членів.

Історико-правовий екскурс до положень Закону України від 19 грудня 1992 р. «Про адвокатуру» та його співставлення з нині чинним Законом України від 05 липня 2012 р. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» в розрізі питання адвокатського самоврядування, організаційного підпорядкування і функціонування (при КМУ за попереднім законом) кваліфікаційно-дисциплінарних органів адвокатури дає уявлення про сутність делегованих повноважень від виконавчої гілки публічної влади до адвокатури. Дійсно, найбільш важливими повноваженнями, у силу соціального значення наслідків для адвокатів їхньої реалізації на практиці, стали права і обов'язки кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури і Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури. Організаційно сформовані органами адвокатського самоврядування ці структури опосередковують спільну волю адвокатів в частині атестації й дисциплінарної відповідальності окремо кожного з них. Їхні повноваження, отримані за законом від органів публічної адміністрації, дозволяють їм ухвалювати доленосні по суті рішення, а саме: 1) атестаційного змісту, що означають для особи, яка бажає стати адвокатом і/або адвоката оцінку змістовної спрямованості їхнього професійного розвитку та його корегування; 2) дисциплінарного змісту – для адвокатів відповідальність за свої діяння. У цьому зв'язку інакше як публічно-владними їх не визначиш, погоджуючись з відповідними оцінками, викладеними у релевантній судовій практиці. Ці органи розробляють та ухвалюють рішення колегіально, на засіданнях більшістю голосів або номінальної кількості, або тих, хто бере участь у роботі[29]. Процесуальні права звернення до суду з позовом у профільному законі за цими органами не закріплені.

---

29 Конференція адвокатів регіону приймає рішення шляхом голосування більшістю голосів делегатів конференції, які беруть участь у її роботі (ч. 6 ст. 47). Засідання ради адвокатів регіону є повноважним, якщо в його роботі бере участь більше половини її членів. Рада адвокатів регіону приймає рішення шляхом голосування більшістю голосів від загальної кількості її членів (ч. 5 ст. 48). Засідання кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури вважається правомочним, якщо на ньому присутні більше половини членів її палат. Засідання палати вважається правомочним, якщо на ньому присутні більше половини її

Отже, нормативно за вищеохарактеризованими колегіальними суб'єктами публічної адміністрації зафіксовано демократичну форму колегіального (кооперативного, колективного) здійснення процесу прийняття і реалізації рішень. Також для більшості з них визначено можливість виступати позивачем у суді, а для всіх презюмується їхня здатність бути відповідачем чи третьою особою у справах адміністративного судочинства. Судовий захист, поряд з адміністративним і державним, є однією з форм правового захисту прав людини та інших суб'єктів права, що гарантується як міжнародними, так і національними нормативно-правовими актами. Формальною матеріально-правовою підставою для такого статусу колегіальних суб'єктів публічної адміністрації стала ч. 1 ст. 55 Конституції України: кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; ч. 6 цієї статті – кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Відповідно, спираючись на цю норму, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації та інші суб'єкти права можуть позиватися один до одного. Враховуючи і доповнюючи зазначене, є підстави погодитись з влучними думками В. М. Бевзенка про те, що участь суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві регламентується нормами як матеріального, так і процесуального права, до того ж вони перебувають у жорсткій взаємозалежності, доповнюючи одне одного. Реалізація

членів. Рішення кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури приймається шляхом голосування більшістю голосів від загальної кількості членів її палат. Рішення палати приймається шляхом голосування більшістю голосів від загальної кількості її членів, крім випадків, передбачених законодавством (ч. 6, 7 ст. 50). Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури є колегіальним органом, завданням якого є розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури (ч. 1 ст. 52). Рішення з'їзду адвокатів України приймаються шляхом голосування більшістю голосів делегатів, що беруть участь у з'їзді (ч. 8 ст. 54). Засідання Ради адвокатів України є повноважним, якщо на ньому присутні більше половини членів Ради. Рішення Ради адвокатів України приймаються більшістю голосів від загальної кількості її членів. У разі рівного розподілу голосів членів Ради голос головуючого на засіданні є вирішальним (ч. 6 ст. 55) [258].

процесуальних норм обумовлена прийнятими матеріальними нормами. Процесуальні норми покликані регулювати надзвичайно важливі суспільні відносини – відносини правосуддя, від повноти та відповідності якого (тобто регулювання) безпосередньо залежить ступінь та якість захисту публічних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб. Зважаючи на цю обставину, норми, які регулюють здійснення адміністративного судочинства та участь у ньому суб'єктів владних повноважень, закріплені виключно у КАС України. Натомість, матеріальні норми, які також певним чином регулюють участь суб'єктів владних повноважень, у т. ч. колегіальних, в адміністративному судочинстві, містяться як у законодавчих, так і в підзаконних нормативно-правових актах [259, с. 115].

Процесуально-правовими підставами для прийняття колегіальними суб'єктами публічної адміністрації рішення і вчинення дій (утримання від них) в адміністративній справі за КАС України необхідно визнати норми, у яких описано порядок і строки використання своїх процесуальних прав і обов'язків. Процесуальна форма судочинства передбачає порядок здійснення процесуальних дій суду, інших учасників процесу, їх процесуально-документальне оформлення та фіксацію [260, с. 33]. Суддя організовує ведення судового процесу, координуючи діяння учасників справи, орієнтуючи їх своїми словами, вказівками, питаннями, коментарями і т. п., зокрема в частині встановлення не тільки наявних у законі нормативних, проте й фактичних підстав, і, що головне, належної кореляції між ними на рівні основних понять задля порозуміння і винесення у підсумку правосудного рішення. Як справедливо зауважив В. М. Селіванов, поняття можуть мати різноманітні визначення, але все ж таки вони завжди повинні відображати сутність реального явища чи процесу як об'єкта (предмета) пізнання і тому відповідати певним вимогам – однозначності, визначеності, точності тощо [261, с. 14].

У нашому дослідженні йдеться про сутність фактичних підстав участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві та критерії її адекватного пізнання. Ці підстави ніщо інше, як обставини та дійсні правовідносини сторін у спорі з колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. Їх зараховують до матеріально-правових підстав участі в адміністративному процесі, а виражаються вони у конкретних діяннях суб'єктів права і/або інших життєвих обставинах, що призводять до виникнення, припинення чи зміни правовідносин, які знаходяться в сфері вищеописаного формально-юридичного впливу колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Такі факти повинні бути належним чином зафіксовані, а саме: вичерпно та повно описані у юридично достовірних і неспростовних документах. При цьому невиконання обов'язку відповідача довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності не звільняє адміністративний суд від обов'язку ухвалити справедливе і правосудне судове рішення. Презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень-відповідача означає припущення, що повідомлені позивачем обставини справи про рішення, дії чи бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності, доки відповідач не спростує їх на основі доказів [260, с. 190-191]. Темпоральний чинник вказує, що для вчинення кожної дії у адміністративному процесі відведено строк, після закінчення якого використання свого права може бути неможливим або ускладненим. Організуючий вплив викликає стадійність цього процесу, передбачаючи, що кожна стадія означає потенційну можливість реалізації певного набору процесуальних повноважень, а саме: підготовки і подання позову (ст. 168 КАС України), виконання усіх дій, необхідних для відкриття суддею провадження у справі; подання відзиву і пояснень третіх осіб щодо позову або відзиву (ст.ст. 175-176 КАС України) та участь у підготовчому провадженні; участь у врегулюванні спору за участю судді (ст. 184-188 КАС України); відмова від позову, його визнання, примирення сторін (ст.ст. 189-191 КАС України); участь у розгляді справи по суті – з'ясуванні обставин справи та

дослідженні доказів, участь у судових дебатах (ст.ст. 192-228 КАС України); участь в апеляційному провадженні (ст.ст. 292-326 КАС України); участь у касаційному провадженні (ст.ст. 327-360 КАС України); участь у перегляді судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст.ст. 361-369 КАС України); участь при вирішенні інших питань адміністративного процесу.

Своєчасне встановлення колегіальними суб'єктами публічної адміністрації зв'язку між фактом і нормою права, а також формулювання переконливого висновку про наявність порушення закону, дозволяє звертатися до адміністративних судів у справах для вирішення публічно-правових спорів, згідно з визначеною у ст. 19 КАС України юрисдикцією цих судів. У тріаді «факт – норма права – зв'язок між ними» вбачаємо найбільший обсяг інтелектуальної роботи як тих, хто позивається до колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, так і самого цього суб'єкта, а також суду, який системно оцінює аргументи обох сторін, виконуючи по суті роль експерта, соціальне призначення якого обумовлене необхідністю сформулювати відповіді на низку нормативно уніфікованих питань, а саме: 1) остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; 2) з'ясування заперечень проти позовних вимог; 3) визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; 4) вирішення відводів; 5) визначення порядку розгляду справи; 6) вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті (ч. 2 ст. 173 КАС України). За рішенням Європейського суду з прав людини від 06 вересня 1978 р. у справі «Класс та інші проти Німеччини», «із принципу верховенства права випливає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада. Щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури» (п. 55)

[262]. Сучасні підходи до вирішення цих питань у контексті реалізації судової влади носять інтегрований характер, що вміщує у собі надані судді можливості інтерпретації права з точки зору його природних ознак, а також правової форми та законотворення [260, с. 100]. Водночас подібні інтерпретації та суміжні загальні для будь-якої категорії учасників адміністративного судочинства завдання з чіткого формулювання позовних вимог (відзивів/заперечень на позов тощо) і/або визначення правової природи спору (чи є спір публічно-правовим) ускладнюються для колегіальних суб'єктів публічної адміністрації їхньою визначальною рисою – колегіальністю. Об'єктивно не маючи жодного іншого екзистенційного центру, окрім антропного, рішення цих суб'єктів, у т. ч. дії, які оформлюються рішенням, являють собою не більше, ніж сукупну волю своїх окремих членів. При цьому ця воля більшості за законом повинна бути, як правило, абсолютною чи кваліфікованою. Утім наявність кворуму за відсутності одноголосності означає розрізненість всередині колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Аргументована воля тих, хто утримався чи був проти, може стати частиною обґрунтування позову про скасування такого рішення. Вони порівняно юридично вразливіші, ніж одностайні, адже суддя враховує, що умови і наслідки рішень без виникнення питання розщеплення волі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації адміністративно міцніші і відповідальність цього суб'єкта зростає. Процесуально під час оскарження кворумних/неодностайних рішень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації виявляється подвійна природа учасника адміністративного судочинства – одночасно і відповідача (адже рішення набрало законної сили), і позивача (рішення виявляє наслідки неодностайної колегіальної волі суб'єкта публічної адміністрації). Хоча, звісно, відсутність єдності у цього типу суб'єктів може бути результатом зіткнення і протистояння політичних інтересів, а не адміністративної однаково сильно обґрунтованої доцільності та технократично-віртуозної майстерності.

Отже, якщо формально-юридичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві визначені у законі та змінюються тільки в силу волі парламенту України, то фактичні підстави такої участі перманентно змінювані, хоча й можуть бути типовими певний час, допоки відповідні законодавство і практика його застосування не зміняться настільки, щоб ця типовість причин для звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав набула нових якостей такої кількості, що перейшла у нову якість – інші типові причини для позовів, наслідком яких стануть типові адміністративні справи. Наприклад, справи про перерахунок пенсій після ухвалення нового нормативно-правового акту, справи соціального забезпечення [263, с. 87]. Підстави обох видів з'ясовує колегіальний суб'єкт публічної адміністрації самостійно, рівно як це саме вчиняє й особа, яка до нього позивається. Підсумкову оцінку такому з'ясуванню дає суддя в ухвалі про відкриття провадження у справі, ухвалах, які супроводжують підготовче провадження (про оголошення перерви та ін.), ухвалі за результатами підготовчого засідання (ст. 183 КАС України).

Реалізація функцій колегіальних суб'єктів публічної адміністрації як учасників судочинства в порядку КАС України має певні зовнішні форми, в межах яких діяльність цих суб'єктів отримує упорядкований, організаційно завершений вигляд. Традиційно форми діяльності поділяють на правові та неправові (організаційні) [264, с. 30-31]. В контексті нашого предмету дослідження наголосимо, що колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в межах адміністративного судочинства діє тільки у формах, які визначені у КАС України. Відповідно, це позитивістсько-правові форми, що складають частину способів вияву феноменів природного права, зрозуміти і вивести які безпосередньо з життя людей неможливо. Це особлива об'єктивність соціальних установлень і установ, які їх охороняють, що склалася історично як ідеальна – «загальне», що не містить в собі нічого чуттєвого, як закон і принцип існування «цілого», тому вона виступає як більш певна реальність, ніж «одиничне» (останнє змінюється, народжується і зникає, на відміну від

загального цілого) [265, с. 84]. Уявлення про форми участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у судочинстві за правилами КАС України синтезуються в результаті узагальнення реальних юридичних фактів життя людей. Таке узагальнення не стає початком формулювання обсягу і змісту нашої категорії «форми», а, особливо, враховуючи, що на відтворення в теоретичній формі дійсного руху реальних державно-владних та юридичних явищ справляють вплив їхні суперечності, переривчастість, переходи [261, с. 7], нелінійність та інші правила синергетики.

У цьому зв'язку під формою участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві розуміємо спосіб організації діяльності цих суб'єктів, відповідно до правил КАС України, і зовнішній вияв цього способу, пов'язаного з сутністю, змістом публічно-правового спору в межах адміністративної справи, де позивається, відповідає або виступає третьою особою цей суб'єкт. Як бачимо, саме завдяки праву особа або орган, в нашому випадку – колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, здобуває властивості суб'єкта права та властивості учасника тих чи інших правових відносин [243, с. 75], в нашому випадку – адміністративних процесуальних. Відразу уточнюємо, що поняттям «учасники процесу» відносно колегіальних суб'єктів публічної адміністрації охоплюються ті особи, які вступають до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з метою сприяння здійсненню адміністративного судочинства [266, с. 172].

За критерієм процесуального статусу колегіальний суб'єкт публічної адміністрації може брати участь в адміністративному судочинстві як позивач чи відповідач (сторона у справі, за ст. 46 КАС України), третя особа, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору або не заявляє таких вимог (ст. 49 КАС України). Ці форми означають наявність у колегіальних суб'єктів публічної адміністрації адміністративної процесуальної правосуб'єктності – здатності мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві та особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права

та обов’язки, у т. ч. доручати ведення справи представникові. Фактична наповнюваність та реалізація цієї нормативно зафіксованої у КАС України правосуб’єктності залежить від фактичних підстав й інших обставин справи, змоделювати її важко, навіть за наявності зразкових рішень касаційної інстанції, а прорахувати взагалі неможливо. Адже, як влучно підкреслено, реальні, живі свідомість та поведінка – найбільш багаті за своїми проявами суспільні процеси. Фактично вони відображають на емпіричному рівні стан суспільної свідомості та соціальної діяльності у цілому в усьому її багатоманітті, суперечливості, випадковості та необхідності. Саме вони виступають чуттєвим показником стану, ходу розвитку та функціонування суспільних процесів [267, с. 23]. У цих процесах головними завданнями органів влади, зокрема, судів, вважається охорона та захист конституційного ладу, забезпечення державного і суспільного порядку, проведення превентивних заходів щодо правопорушення. У зв’язку з цим охорона прав та інтересів окремих фізичних осіб безпосередньо пов’язана з урахуванням інтересів держави [32, с. 30]. Відомо, що КМУ може бути позивачем та відповідачем у судах, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення його повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. При цьому інтереси КМУ у судах представляє Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено законами України або актами КМУ (ч. 1, 2 ст. 37) [106].

За ч. 3 ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб’єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді. У ч. 4 цієї статті Закону зазначено, що прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді виключно

після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена суб'єктом владних повноважень. Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребовувати та отримувати від нього матеріали та їх копії. У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право: 1) витребовувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом; 2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою [268].

За ознакою обсягу та змісту процесуальних засобів, що застосовуються для вирішення справи за правилами КАС України, формами участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у таких справах стають:

1) власне участь у справі, де відбувається розгляд справи по суті в рамках повноцінного використання усіх процедур позовного провадження, у т. ч. в режимі відеоконференції (ст. 195 КАС України); 2) дистанційна – без участі сторін, в нашому випадку – колегіальних суб'єктів публічної адміністрації; наприклад, за ст. 263 КАС України, суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) низку категорій справ, учасником яких може стати колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, фактично заочна форма[30]; 3) медіація – примирення за участі судді, за ст. 184 КАС України, врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. Проведення врегулювання спору за участю судді не допускається в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу II КАС України (окремі категорії складних справ), за винятком справ, визначених статтею 267 цього Кодексу, та типових справ[31].

За ознакою обсягу та змісту первинного процесуального засобу, що застосовується для ініціації судового провадження за правилами КАС України передбачається, що колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в такому провадженні візьме участь за правилами загального або спрощеного позовного провадження (за ст. 12 КАС України). Форма судового провадження залежить від важливості підстав подання позовної заяви. Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної

---

30 У чинній редакції КАС України термін «заочний розгляд справи» не вживається, хоча суть і значення позначуваного ним поняття у КАС України наявні у вживаній семантиці «суд розглядає справи без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні)».

31 За ч. 1 ст. 264 КАС України, особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень КМУ, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим встановлено щодо законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень КМУ, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших ЦОВВ, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні. Виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах: 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених Кодексом; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років». Утім обидві форми досягнення режиму законності, звісно, передбачають ґрунтовне дослідження судом за ініціативи позивача запланованих та наявних результатів діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації з метою винесення рішення по справі про відповідність діянь цього типу суб'єктів чинному законодавству та правовим суспільним інтересам.

Порівняно із загальним позовним провадженням, спрощені процедури вирішення публічно-правових спорів також обираються суддею не вільно, а залежать від формально-юридичних критеріїв (ч. 1, 2 ст. 257 та ч. 4 ст. 12 КАС України). Крім цього, обираючи форму спрощеного позовного провадження, суддя, за ч. 1 ст. 257 КАС України, «зв'язаний» необхідністю оцінити фактичні обставини, що стосуються колективних суб'єктів публічної адміністрації, а саме: значення справи для сторін (п. 1); обраний позивачем

спосіб захисту (п. 2); кількість сторін та інших учасників справи (п. 5); чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес (п. 6); думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (п. 7). В силу необхідності визначення суддею змісту неформалізованих, оціночних за своєю природою понять «значення справи для сторін», «значний суспільний інтерес», «думка сторін щодо …» для колегіальних суб'єктів публічної адміністрації проблемою стають непрогнозовані наслідки дій судді, а, відповідно, неможливість чіткого визначення стратегії й деталей власної участі в адміністративному процесі.

Технологічні форми участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві за критерієм необхідності його фактичної присутності у судових засіданнях поділяємо на такі: а) безпосередня форма – коли досліджувані суб'єкти, окрім надання документів та доказів по справі, фізично присутні у судових засіданнях в особі адвоката/уповноваженого представника; б) дистанційна/заочна форма – ці суб'єкти беруть участь у судових засіданнях тільки через надання документів та доказів по справі без фізичної присутності у судових засіданнях в особі адвоката, прокурора чи іншого представника. Формами здійснення окремих процесуальних прав колегіальних суб'єктів публічної адміністрації стають традиційно письмова (письмові заяви учасників справи, за ст.ст. 159-172 КАС України) й усна (наприклад, виступи з промовами у судових дебатах за ст. 225 КАС України), а також електронна (ст.ст. 99-100 КАС України) форми[32].

Таким чином, підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві являють собою закономірності

---

32 Електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема, електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися зокрема на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (у т. ч. в мережі Інтернет).

обґрунтованості, які детермінують схвалення можливості реалізації права, що відображено у дійсності, відповідає практиці, культурним кодам та ін. Формально-юридичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві являють собою елементи їхнього правового статусу, головним чином, завдань і функціонального навантаження, що деталізується через предмет відання, права і обов'язки та процедури реалізації повноважень. Фактичні життєві обставини в контексті загального історичного розвитку і умов соціального прогресу стають чинниками конкретизації практичного втілення у життя виписаних у законі повноважень, зокрема через окреслення процесуального статусу колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві в контексті публічно-правових відносин як позивача, коли він постає на захисті інтересів права і соціального поступу, або як відповідача, коли він, на аргументовану у позові думку інших суб'єктів права, діє/ухиляється від дій всупереч цих інтересів. Якщо формально-юридичні підстави участі зазначених суб'єктів в адміністративному судочинстві визначені у законі та змінюються тільки в силу волі парламенту України, то фактичні підстави такої участі перманентно змінювані, хоча й можуть бути типовими певний час, допоки відповідні законодавство і практика його застосування не зміняться настільки, щоб виключити ці типові причини для звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав.

Форма участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві являє собою, відповідно до визначених у КАС України завдань адміністративного судочинства, діяння, спосіб організації цих суб'єктів і його зовнішній вияв, пов'язані з сутністю, змістом публічно-правового спору в межах адміністративної справи, де цей суб'єкт позивається, відповідає або виступає третьою особою. Ці форми не довільні і мають виключно правовий характер. Жодних неправових форм комунікації із судом КАС України не передбачено, ані для колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, ані для будь-якого іншого учасника адміністративного

судочинства. Вони чітко виписані у нормах КАС України та обумовлені фактичними життєвими обставинами, які призвели до необхідності звертатися до суду в межах процедур КАС України. Правовий статус колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві багатоаспектний. За КАС України, ці суб'єкти можуть бути стороною у справі (позивачем чи відповідачем; зустрічний позов вони пред'явити не можуть, на відміну від відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень) або третьою особою із самостійними вимогами щодо предмета спору чи без таких (якщо рішення у справі може вплинути на їхні права та/чи обов'язки). Його функціональне призначення не передбачає спрямування власних зусиль в адміністративному судочинстві на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку інших суб'єктів владних повноважень. Ця форма представництва колегіальними суб'єктами публічної адміністрації інтересів третіх осіб чинними законами України не передбачена. Хоча своїх офіційних представників вони мають, це зафіксовано навіть на рівні законів і ними можуть бути цілі міністерства, як у випадку з КМУ. Окремою формою участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації є представництво в особі прокурорів, які захищають інтереси держави.

2.2. Колегіальні суб'єкти публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасники справи

Право для людей завжди виступало як конкретний порядок у суспільстві [269, с. 11], який постійно вимагає охорони й захисту. Враховуючи цей закон соціальної дійсності, для сучасного суспільства неприпустимим уявляється відсутність достатньо ґрунтовно розроблених правових механізмів оскарження незаконних діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації. В нашому суспільстві ці суб'єкти не могли бути

позивачами чи іншим чином брати участь в адміністративному судочинстві в радянський період розвитку правової системи України і до прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, де у ст. 55 було зафіксовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а в ч. 2 ст. 124 – що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають в Україні. Час 1997–2004 рр. характеризується дослідниками як такий, впродовж якого не вдалося досягти очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи [270, с. 1]. Тож за період 1996–2005 рр. ці можливості відносно колегіального суб'єкта публічної адміністрації були швидше ілюзорними, ніж реальними, а з 2006 р. і донині участь зазначених суб'єктів у справах в адміністративному судочинстві поволі апробується на основі ще не досить ґрунтовно осмисленої на рівні правової доктрини проблеми[33]. Більше цього, врахуємо, що характерна для романо-германської правової системи модель адміністративного судочинства, яка реалізується в рамках окремої організаційної структури спеціалізованих судів та відповідного процесуального законодавства, виявляє проблеми ефективності адміністративного судочинства, що слідує з оцінки переважної незадоволеності населення діяльністю судів як таких [272], визначеної в нашому випадку за критеріями доступності адміністративного суду, рівня громадської довіри до адміністративного суду, професіоналізму суддів і працівників апарату суду [273, с. 224]. На цьому тлі питання правосудності рішень у справах за участю колегіальних суб'єктів публічної адміністрації вимагає чіткого визначення ключових понять й елементів статусності цих суб'єктів.

---

[33] У справах, в яких відповідачем у зв'язку зі здійсненням у відповідних правовідносинах владних управлінських функцій є колегіальний орган влади (наприклад, Верховна Рада України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, місцева рада тощо), виконати судове рішення можливо тільки спільним голосуванням, враховуючи нормативне регулювання, на засіданні вказаного органу депутатів, членів, інших посадових осіб. Між тим, їхньої колегіальної відповідальності за неприйняття відповідного рішення не існує, а закон визначає можливість застосування штрафної санкції лише до керівника вказаного органу влади [271, с. 35, 256-257].

Правова природа суб’єкта адміністративного права проявляється в його особливих властивостях. Суб’єкт адміністративного права відрізняється від інших елементів системи адміністративного права тим, що він є носієм взаємопов’язаних якостей, а саме зовнішньої відокремленості; персоніфікації; волі, детермінованої в адміністративну правосуб’єктність; адміністративно-правової регламентації. Наявність таких характеристик у конкретного суб’єкта дає можливість говорити про те, що цей суб’єкт є суб’єктом адміністративного права, що функціонує в його системі як елемент і носій прав і обов’язків. У свою чергу, адміністративне право виступає сферою потенційних і актуальних взаємозв’язків та взаємодії суб’єктів адміністративного права, за межами якого не існує його суб’єктів [274, с. 82]. Через застосування юридичного інструментарію до вирішення економічних та інших соціальних завдань вони досягають ефекту реалізації соціальної цінності, сили права, його місії бути стабілізуючим чинником, забезпечуючи, зокрема: а) надійність і стійкість відносин; б) кореляцію регулювання з суб’єктивними правами; в) сувору регламентацію і водночас гарантованість, захищеність суб’єктивних прав; г) комплекс способів, в нашому випадку – колегіальний спосіб ухвалення рішень, що гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов’язків; д) необхідну процедуру для здійснення юридичних дій, процесуальні форми і механізми, націлені на реалізацію суб’єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях [275, с. 223].

Як влучно наголосили С. П. Погребняк і М. І. Козюбра, суб’єкт – це не щось аморфне, позаособистісне. Суб’єкти правовідносин – це (в кінцевому підсумку) завжди люди, які творять право задля забезпечення нормальної життєдіяльності і здійснюють його, перебуваючи в різних статусах – пересічного громадянина, державного чиновника, об’єднання людей чи співтовариства тощо [275, с. 228, 48]. І якщо людина має суб’єктивні права і обов’язки, навіть якщо вона сама по собі не може виконувати перші або дотримуватися останніх, то юридична особа як колективний, абстрактний (фіктивний) суб’єкт працює через свої органи, вчиняючи дії, у т. ч.

неправомірні, тільки через фізичних осіб, з яких вона складається. При цьому моральність діянь таких фізичних осіб оцінюється на підставі їхньої корпоративної приналежності до колективного суб'єкта [276, с. 279-280], одним з конкретних проявів управління яким поряд з єдиноначальністю виступає колегіальність.

Типовими суб'єктами відносин у публічному праві вважають суб'єкта публічно-владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадових осіб та ін. [275, с. 230], а також, услід за В. М. Бевзенком, Г. В. Пановою, Ю. Л. Панейком та ін., недержавних суб'єктів з делегованими від публічно-владних суб'єктів повноваженнями, наприклад, приватного нотаріуса, адвоката та ін. [277, с. 107-112; 278, с. 1-2]. Як вже попередньо підкреслювалось, публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн у більшості випадків визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах, тобто система організаційно-структурних утворень, що набули повноважень на законних підставах для задоволення таких інтересів [279, с. 102] у зоні інтенсивного правового регулювання, тобто поза сферами приватноправового характеру, з широким використанням засобів щільної нормативності, зокрема імперативних норм, де чітко й вичерпно окреслено повноваження кожного, а також юридично дієвих форм вирішення типових життєвих проблем та конкретних юридичних засобів операційного рівня [280, с. 215, 219]. Публічно-правові відносини будуються на основі субординації суб'єктів та виражають централізовану систему регулювання, де пріоритетним, як правило, є загальносоціальний інтерес [281, с. 132].

За критерієм кількості посадових осіб, які реалізують професійну правосуб'єктність, суб'єкти публічної адміністрації поділяються на індивідуальні та колегіальні суб'єкти, у т. ч. в сфері публічного адміністрування. Галузеву правосуб'єктність визначає галузь законодавства, яка діє стосовно особи і, таким чином, конкретизує коло правовідносин, у

яких особа може брати участь [280, с. 380]. При цьому Т. О. Мацелик доречно наголосила, що така правосуб'єктність – це потенційні здатності (правоміччя) особи мати і реалізовувати права й обов'язки у сфері публічного адміністрування (адміністративна правоздатність і дієздатність відповідно), але не взагалі правосуб'єктність як таку, а її адміністративно-правовий різновид в межах окресленої у законі компетенції, що реалізується через публічно-владні повноваження суб'єктом самостійно в організаційному та функціональному відношеннях. При цьому колегіальні суб'єкти публічної адміністрації та інші колективні суб'єкти адміністративного права характеризуються тим, що їх соціальна воля відмінна від волі окремих осіб, які входять до їх складу, а тому вони можуть бути самостійними носіями прав, які належать їм тільки як цілому [274, с. 81, 122, 72].

Колегія (від лат. «collegium» – «спільнота», «союз», «співдружність») – це група осіб. Колегіальність – форма (принцип) організаційного устрою органів державного управління/суб'єктів публічної адміністрації передбачає перш за все те, що на його чолі стоїть більше однієї посадової особи, які спільно в межах повноважень, узагальнених визначеною за допомогою законів компетенцією, формують й ухвалюють рішення/діють (у т. ч. на підставі ухвалених рішень). Така спільність діянь/рішень порушує питання про кворум, достатній для легітимації діяльності, вищу, порівняно з єдиноначальними суб'єктами публічної адміністрації, відповідальність як наслідок об'єктивації волі більше, ніж однієї людини. Цей сукупний енергетичний потенціал волі та відповідальності гарантує якість правого регулювання у формі ухвалених рішень на підставі врахування більшої кількості/або усіх суттєвих чинників, у т. ч. історично та соціально виправданих інтересів населення, виявляючи тим самим ознаки демократичності врядування. При цьому інтенсивність такого правового впливу та регулювання стає похідною від маси інтересів, що отримали своє правове опосередкування, та відображає її ріст та збагачення структури

інтересів [282, с. 87], відповідно до перманентного ускладнення соціальних відносин.

Для повноти охарактеризованих «граней» колегіальності як якості суб'єкта публічного адміністрування беремо до уваги прояви феноменів індивідуальної та колективної правосвідомості й правової культури, що розгортаються на тлі вдало окресленої С. С. Алєксєєвим правової закономірності, а саме: від якості соціального середовища, особливостей «поля», його енергетичної спрямованості багато в чому залежить побудова правового регулювання, дієвість використовуваних під час юридичного впливу систем регулювання, зокрема систем «обов'язок – відповідальність» або «права – гарантії». Для досліджуваних нами суб'єктів характерним стає те, що юридична енергія, яка надходить на ділянку правової дійсності зверху, від державних органів [280, с. 213, 224], помножена на соціальний капітал (знання, вміння, навички та ін.) не одного чиновника, а їхньої групи.

Колегіальними за своїм організаційним устроєм стають такі органи, які вирішують комплексні питання господарського, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва на відповідній території та здійснюють координацію роботи за різними напрямами [280, с. 4, 6]. У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання всіма членами цього органу або тільки головою його засідання (слухання) та секретарем [283, с. 164]. Колегіальна структура органів публічного управління виражається у тому, що сам орган являє собою колегію, або, що орган очолюється групою осіб, що зокрема мають у своєму складі в якості найвищої інстанції, уповноваженої на ухвалення рішень, колегію, яка складається з декількох членів найвищої ланки такого органу, і/або керівників його нижчих ланок (структурних підрозділів), організованих відповідно до принципів ієрархії та підпорядкованості [284, с. 5]. Відповідно колегіальність як форма організаційного устрою колегіальних суб'єктів публічної адміністрації виражається в наявності групових/колегіальних органів управління.

У колегіальних органах публічної влади характерна певна «автономія» апарату органу від членів колегіального органу, крім його керівника. Ці органи складаються з посадових осіб, які легально визнаються рівноправними (парламент, Конституційний Суд України, ЦВК тощо) – у тому сенсі, що усередині цих органів відсутня службова підлеглість між членами органу і особою, яка очолює (тобто є керівником) колегіальний орган (за окремими винятками – наприклад, уряд). Не всі члени, а тільки керівник такого органу (та керівники існуючих у ньому структурних підрозділів, наприклад, комітетів парламенту) має статус суб'єкта владних повноважень – за рахунок здійснення ним владних управлінських функцій щодо апарату колегіального органу (або апаратів його структурних підрозділів).

У колегіальних органах публічної влади відносини публічної служби виникають за умови, що до складу органу входять або державні політичні особи (наприклад, уряд), або особи, що наділені статусом державних службовців (наприклад, РП, ЦВК, АМКУ). Відповідно члени таких органів у внутрішньоорганізаційних відносинах є носіями не загального правового статусу громадянина (фізичної особи), а спеціального правового статусу, що зумовлений входженням до складу колегіального органу, до якого відповідні особи обираються (наприклад, члени парламенту) або призначаються (наприклад, члени ВРП). Водночас у КАС України передбачена можливість виступати в адміністративному суді позивачем з питань публічної служби для осіб зі спеціальним статусом, якщо вони як члени колегіального органу посідають державні політичні посади, перебувають на державній або іншій публічній службі[34][285, с. 32]. Колегіальність для колегіального суб'єкта

[34] Незважаючи на наявність у керівника колегіального органу статусу суб'єкта владних повноважень, усі публічно-правові спори, які можуть виникати усередині такого органу, можна розподілити за трьома групами. Перша група – між керівником колегіального органу та іншими його членами, які не мають статусу суб'єкта владних повноважень і не перебувають на публічній службі (наприклад, Голова Верховної Ради України і народні депутати). У цих відносинах публічно-правові спори не підпадають під юрисдикцію адміністративних судів. У відносинах цього типу замість оскарження оспорюваної поведінки керівника органу мають використовуватись або його переобрання членами колегіального органу, або звернення з вимогою його заміни до суб'єкта, який обрав

публічної адміністрації – це організаційно-правова форма (принцип) діяльності органів державного управління [284, с. 7]. Тому приєднуємось до думки, що основна відмінність між структурою адміністративно-правового статусу індивідуальних та колективних суб'єктів права полягає у тому, що останні мають дещо складніший правовий статус, що пов'язано з особливостями їх утворення та функціонування. Зокрема, до адміністративно-правового статусу колективних суб'єктів права належить також адміністративна компетенція, тобто законодавчо встановлене коло повноважень такого суб'єкта [274, с. 97], його правосуб'єктність, конкретизована у правах та обов'язках, які для посадових осіб суб'єкта владних повноважень становлять єдине ціле та виявляють однакову природу належного до виконання загальнообов'язкового правила [286, с. 94].

Отже, субстанція феномену колегіальності відносно суб'єкта публічного адміністрування уявляється як спосіб його діяльності. Він діє або ухиляється від дій через використання набору засобів, прийомів та методик, що виявляє залучення до нього декількох (більше однієї) фізичних осіб. Вони спільно готують, обговорюють та вчиняють усі інші дії, необхідні для винесення та реалізації рішення. Матеріально-правова природа колегіального суб'єкта публічної адміністрації визначається за допомогою засобів адміністративного права через окреслення його ознак як державного і муніципального суб'єкта владних повноважень, що здійснює організаційно-

---

(призначив) цього керівника. Друга група – між керівником колегіального органу та іншими його членами, які мають статус суб'єкта владних повноважень і перебувають на публічній службі (наприклад, Прем'єр-міністр та члени КМУ). У відносинах цього типу серед можливих публічно-правових спорів під юрисдикцію адміністративних судів підпадають: 1) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління; 2) спори з приводу перебування на службі на державних політичних посадах. Втім, реальність розгляду і вирішення зазначених категорій спорів у судовому порядку видається майже гіпотетичною, оскільки тут більш прийнятним є проведення внутрішніх консультацій і узгоджень з Прем'єр-міністром, а за необхідності – також депутатськими фракціями Верховної Ради України. Третя група – між керівником колегіального органу та іншими його членами, які не мають статусу суб'єкта владних повноважень, але є державними службовцями (наприклад, АМКУ). У відносинах цього типу до справ адміністративної юрисдикції належать лише спори з приводу проходження державної служби (в частині дисциплінарних проваджень) та звільнення з державної служби [285, с. 33].

розпорядчу діяльність, спрямовану на підготовку та впровадження управлінських рішень, надання послуг населенню тощо, у формі колективної/групової роботи, або недержавного суб'єкта з делегованими від суб'єкта публічної адміністрації повноваженнями відповідної природи і форми здійснення. Реалізація такого потенціалу у складі учасників справ в адміністративному судочинстві передбачає звернення до відповідних норм процесуального змісту, що визначають процесуально-правовий статус колегіального суб'єкта публічної адміністрації.

Галузевий правовий статус суб'єкта в сфері адміністративного права необхідно розглядати як найважливішу і найорганічнішу частину загального правового статусу. В адміністративно-правовому статусі в узагальненому вигляді конкретизуються права та обов'язки з урахуванням галузевої правосуб'єктності. Він розглядається у поєднанні з реалізацією у сфері публічного адміністрування прав і свобод, компетенцій, а також виконанням покладених на суб'єкта обов'язків [274, с. 126]. Адміністративно-правовий статус охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [66, с. 194], й у будь-якому разі спрямовані на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави, адже держава не керує громадянами, а створена для громадян, надає їм послуги, забезпечує умови для всебічної реалізації їхніх прав та свобод, захищає їхні інтереси [287, с. 209].

Як влучно наголосив В. М. Бевзенко, оновлений 03 жовтня 2017 р. КАС України в цілому зберігає підхід до визначення суб'єкта владних повноважень, який існував раніше, і водночас у п.п. 9, 10, 12 ст. 19 КАС України передбачає три нові категорії суб'єктів, які раніше були виділені лише на рівні судової практики (органи охорони державного кордону,

атестаційні та інші експертні комісії). Деякі суб'єкти владних повноважень (або особи, які прирівнюються до таких суб'єктів) передбачаються і в інших статтях КАС України (27, 28, 151, 266, 267). Однак все ж певні колізійні питання залишились поза увагою законодавця. Наприклад, невизначеним залишився правовий статус органів адвокатського самоврядування, Аудиторської палати України та ГРД. Вчений запропонував суддям керуватись чотирма ознаками, за якими можна перевірити, чи відноситься той чи інший суб'єкт до суб'єктів владних повноважень: 1) суб'єкт має діяти винятково на підставі, в межах та у спосіб, визначений законодавством; 2) можливість ухвалення адміністративного акту; 3) реалізація при цьому адміністративних повноважень; 4) обмеженість реалізації повноважень адміністративно-правовими відносинами. Щодо класифікації цих суб'єктів, то суддя запропонував виділяти три групи суб'єктів: 1) із статусом юридичної особи: органи державної влади, державні органи; 2) колективні утворення без статусу юридичної особи: Медико-соціальна експертна комісія, відділи Державної прикордонної служби України; 3) індивідуальні суб'єкти: посадові та службові особи [288], серед яких колегіальними суб'єктами публічної адміністрації можуть бути тільки органи з першої групи.

Таким чином, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації можуть мати статус юридичної особи або не мати його. Встановлення правового статусу є однією із форм правового регулювання діяльності суб'єкта. Правовий статус – складна юридична конструкція, що дозволяє охарактеризувати правове положення тієї чи іншої окремо взятої особи (групи осіб); визначає її місце в системі суб'єктів адміністративного права, фіксує її права та обов'язки [274, с. 97], їхні гарантії, відповідальність та інші елементи. Розглядаючи структуру правового статусу суб'єкта права, слід розрізняти два види таких суб'єктів: індивідуальні та колективні. Відмінність між цими суб'єктами зумовлює особливості, структуру їх правового статусу. Зокрема, в адміністративному праві суб'єктів поділяють на індивідуальних (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та колективних, які, в свою

чергу, поділяють на державні та недержавні організації [101, с. 41]. У випадку з колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, додаємо до наявних елементів визначення правового статусу (публічно-правове функціональне спрямування і колегіальність) також елементи статусу юридичної особи чи похідні від нього елементи статусу колегіального суб'єкта публічної адміністрації, що функціонує на базі юридичної особи або декількох юридичних осіб, проте сам по собі таких ознак не набув[35].

Визначення поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в порядку адміністративного судочинства» набуває довершеності через поєднання його наведених вище матеріально-правових рис з елементами процесуально-правового статусу. Як слушно наголошують науковці, статус суб'єкта владних повноважень у зв'язку з його вступом в адміністративний процес набуває різних форм: статусу сторін, третіх осіб, органів, уповноважених у суді захищати права, свободи й інтереси інших осіб [289, с. 17]. Пізнання правового статусу в адміністративному процесуальному тілі колегіального суб'єкта публічної адміністрації передбачає врахування того, з чого воно складається як реальний факт навколишньої дійсності, який щонайменш виявляє дві іпостасі: адміністрування та оцінку адміністрування у суді. Субстанція першого в юридичній сфері залишатиметься невизначеною навіть приблизно, оскільки в цілому вона належить до суб'єктивної сторони життя суспільства (правової культури та її елементів), об'єктивуючи реальні факти суб'єктивно-об'єктивної дійсності, виражені у множині дій позивача та відповідача, що стали фактичними підставами позову та заперечень на нього. Єдині статичні фрагменти досліджуваного нами феномену обмежуються встановленням факту використання колегіального способу реалізації права, перерахуванням суб'єктів публічної адміністрації, які організаційно придатні

[35] Наприклад, для забезпечення взаємодії з питань додержання режимів на державному кордоні Адміністрація Державної прикордонної служби України, її структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування проводять спільні засідання колегіальних органів, наради, робочі зустрічі, операції, навчання, тренування та здійснюють інші заходи [290, с. 107].

для застосування такого способу, та окресленням їхньої компетенції. Й усі ці елементи не додають нічого особливого до процесуального статусу цих суб'єктів в адміністративному судочинстві. Матерія другого (судових оцінок адміністрування) – нестійка сфера судової практики, по можливості стабілізованої рішеннями у зразкових справах.

Як учасник справи в адміністративному судочинстві колегіальний суб'єкт публічної адміністрації додає до своїх ознак (публічно-владних повноважень в сфері управління, колегіальності ухвалення рішень та відповідальності за їхню реалізацію та ін.) риси, які обумовлюються природою судового адміністративного процесу. Власне його матеріально-правова ознака адміністративної відповідальності розгортається у динаміці процедур за чинним КАС України. У справі цей суб'єкт не виконує жодних публічно-владних функцій (адміністративно-регулятивної, адміністративно-судочинної, адміністративно-юрисдикційної, адміністративно-деліктної тощо), а позиціюється виключно на засадах диспозитивності та рівноправності відносно інших учасників справи як позивач, відповідач, третя сторона і/або особа іншої адміністративно-процесуальної природи в рамках КАС України. Відповідно механіка ініціації захисту публічних інтересів, відповіді на позови через заперечення і доведення правомірності своїх діянь чи подання зустрічного позову і т. п. стає основним функціональним навантаженням поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві». В межах зазначеного підходу це стає визначальною ознакою досліджуваної дефініції.

У КАС України відсутнє визначення поняття «учасники справи». Вчені влучно вказують, що учасником адміністративного судочинства (адміністративного судового процесу) є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами та яка вступає до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з метою сприяння

здійсненню адміністративного процесу. Тобто це особа, яка має правосуб'єктність і може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б в одній зі стадій адміністративного процесу [291, с. 265-266]. Розгляду та вирішенню в адміністративному суді спору за участю суб'єкта владних повноважень обов'язково передують правовідносини, які врегульовані нормами матеріального публічного права й характеризуються зіткненням суб'єктивних законних інтересів, наявністю спору щодо взаємного розподілу прав та обов'язків між фізичною (юридичною) особою і суб'єктом владних повноважень [292, с. 225].

За КАС України, ідентифікація колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи за правилами адміністративного судочинства відбувається через його співставлення з переліком тих осіб, які перераховані у ст. 42 (учасниками справи є сторони, треті особи; у справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб). Наприклад, позов про визнання протиправним правового акту місцевої ради (відповідача) про надання дозволу на використання землі для розміщення стаціонарних об'єктів торгівлі, поданого місцевою державною адміністрацією (позивачем), може бути підтримано природоохоронною громадською організацією (рішення у якій ухвалюється дирекцією) як третьою особою, яка заявляє самостійні позовні вимоги до відповідача у вигляді зобов'язання останнього ухвалити нове рішення, яким відмовити господарюючим суб'єктам у виділі земельних ділянок для розміщення їхніх стаціонарних об'єктів торгівлі.

Після уніфікації 03 жовтня 2017 р. положень цивільного, господарського процесуальних кодексів і КАС України, у т. ч. щодо правового статусу третіх осіб, були усунуті проблеми, які не обумовлені певними особливостями розглядуваних спорів та створювали невиправдані штучні перепони для уніфікації практики процесу при розгляді різних категорій справ [293, с. 86]. Утім поняття «сторони», «треті особи» наразі визначені в КАС України тільки дескриптивно, з фіксацією ключових типів

мисленнєвих структур, із яких будується процес міркування про досліджуваний нами предмет. Сторони – це особи, які беруть участь у справі від свого імені та з метою захисту своїх власних прав та інтересів, спір між якими про справжні сутність та зміст суб'єктивних прав та обов'язків вирішується судом[36]. До сторін, за КАС України, зараховано позивача і відповідача. Як влучно підкреслено у науковій літературі, зважаючи на зміст виконуваних процесуальних функцій під час адміністративного провадження, виокремлюються два типи суб'єктів: ті, хто відстоює позовні вимоги, і ті, хто захищається від таких вимог [294, с. 166]. Сторони ведуть процес від свого власного імені, на них поширюються судові витрати, на їх ім'я виносяться та повною мірою поширюється сила судового рішення. Участь у процесі сторони чи третьої особи забезпечується також завдяки презентації її інтересів процесуальним представником. У випадку вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником. Усі дії, вчинені в процесі до вступу правонаступника, є обов'язковими для нього в такій самій мірі, у якій вони були б обов'язковими для особи, яку він замінив [296, с. 79, 80].

На підставі принципу диспозитивності адміністративного процесуального права, звернення до суду за захистом своїх порушених чи оспорюваних прав – прерогатива виключно нерозривно пов'язаної матеріально-правової і процесуально-правової заінтересованої особи (позивача) або прокурора, який уповноважений пред'являти позови в інтересах колегіального суб'єкта публічної адміністрації [296, с. 80]. Наприклад, відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 43 Закону України від 21 травня

[36] Залежно від контексту мови терміни «судова справа», «судове провадження», «судовий спір» можуть бути синонімами і їх визначення співпадають. Юридичний (правовий) конфлікт – це різновид соціального конфлікту, загострена форма спроб суб'єктів права вирішити юридичний спір. Судовий конфлікт (спір) – це спір (різновид юридичного конфлікту), з метою вирішення якого використовуються судові процедури, де суддя виступає (за великим рахунком) посередником між сторонами конфлікту. Юридичний спір – розбіжності між суб'єктами права щодо природи і змісту правовідносин [295, с. 16].

1997 р. «Про місцеве самоврядування», виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання з приводу прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів. За ч. 3 ст. 69 Закону України від 05 березня 1999 р. «Про вибори Президента України», громадська організація має право оскаржити до суду рішення про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів на виборах Президента України.

Досліджуваний нами суб'єкт в адміністративному процесі як позивач являє собою особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, у т. ч. суб'єкта владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду. Таких осіб об'єднує відстоювання позовних вимог, що й складає основний зміст функції цих суб'єктів. Врахуємо, що право на адміністративний позов за своєю структурою є неоднозначним і складається з двох сутностей – матеріально-правової та процесуально-правової [297, с. 246]. Процесуально-правова форма знаходить своє відображення в праві на пред'явлення адміністративного позову до суду (вимога до суду про захист права), а матеріально-правову сторону становить право на прийняття такого позову і задоволення правових вимог позивача до відповідача [298, с. 367].

Враховуючи природу колегіальності, що як принцип управління передбачає здійснення адміністрування групою осіб (колегією), кожна з яких несе персональну відповідальність за конкретний напрямок діяльності [299, с. 142], права позивача за потужністю правової енергії та відповідальності перевершують будь-якого окремого суб'єкта публічного адміністрування, який діє одноосібно, за принципом єдиноначальності. Множинність особистостей у складі колегіального суб'єкта публічної адміністрації, за інших рівних умов (тобто професійності та духовності його членів) впливає позитивно на якість ухвалених ним рішень, рівно як і на виваженість та

обґрунтованість дій у судовому процесі. Суддя матиме справу не просто з правовою позицією більшості від складу колегіального суб'єкта публічної адміністрації, але й з окремими думками його членів, зважування яких на предмет відповідності праву та закону вимагає системного співставлення усіх цих чинників. Ця особливість категорій справ за участі зазначеного колегіального суб'єкта математично може вимагати творчої правової енергії більше, ніж одного судді, що, відповідно, порушує питання про колегіальність судового розгляду позовів та заперечень на позови за участі колегіального суб'єкта публічної адміністрації, щоб рішення адміністративного суду ставали втіленням беззаперечної з боку сторін по справі чи інших осіб справедливості та викликали непорушну довіру до суду. Адже те, що наше суспільство називає законом, є результатом процесу судових рішень, що дозволяє вирішувати окремі суперечності. Найкращі думки, в яких ці рішення втілюються, досягають першочергової цінності, перевищуючи факти конкретних спорів, які вони вирішують [300, с. 749]. Уявімо, що рішення (діяння) такого суб'єкта дійсно прогресивні й складні за змістом. Наприклад, НКЦПФР, відповідно до ст. 19 КАС України, звертається до суду з позовом до КМУ і/або низки обласних рад, про усунення перешкод для реалізації його рішення щодо спільного інвестування з урахуванням тенденцій розвитку фінансових ринків у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі, а також в особливий період, може містити під собою основу, яка під час її розгортання і розгляду у суді, сукупно з окремими позиціями членів НКЦПФР та усіма іншими доказами по справі, виявиться настільки складною, що буде неможливою для правосудної оцінки ментальним ресурсами одного судді, навіть за умови залучення експертів, спеціалістів (ст.ст. 68, 70 КАС України відповідно) та ін.

Юридичну заінтересованість в адміністративному процесі має не лише позивач, для якого вона полягає в отриманні того блага, яке принесе йому рішення адміністративного суду про задоволення позову (матеріально-правовий інтерес) й у винесенні відповідного рішення про задоволення позову

(процесуальний інтерес). Так само юридичну заінтересованість, але протилежну за змістом, має відповідач, для якого матеріально-правовий інтерес полягає у встановленні рішенням адміністративного суду відсутності будь-яких правових обов'язків перед позивачем, а процесуальний – у винесенні рішення про відмову у позові [296, с. 80]. У статусі відповідача колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві – це суб'єкт владних повноважень, до якого звернена вимога позивача. Відповідач – суб'єкт функції захисту від позовних вимог в адміністративному провадженні. Такі функції можуть виконувати треті особи, які не заявляють самостійних вимог, їх представники [294, с. 166]. За рішення, дії чи бездіяльність, які стали наслідком функціонування колегіального органу, відповідальність несе орган державної влади і/або орган місцевого самоврядування [301, с. 226].

Від статусу відповідача колегіального суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судочинстві після ухвалення судом рішення про задоволення позову залишається його ключова якість, а саме: відповідальність за наслідки своїх діянь на підставі чинного рішення суду, що підлягає виконанню. Утім науковці тривалий час наголошують на тому, що викликає також занепокоєння значна кількість випадків відвертого ігнорування рішень, ухвалених щодо колегіальних суб'єктів владних повноважень (місцевих рад, виконавчих комітетів місцевих рад тощо). Відповідно до КАС України покарання за таку поведінку колегіального органу несе його керівник. Однак у нього немає й не може бути правових важелів впливу на решту членів цього органу. За таких умов пропонується керівнику надати право одноособово виконати судове рішення, якщо колегіальний орган не зробив цього у встановлений законом чи судом строк [302, с. 6]. Й у цьому зв'язку цілком обґрунтованою стає пропозиція О. М. Пасенюка про те, що варто ухвалити окремий закон про порядок виконання постанов суду у справах щодо колегіальних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [303, с. 7], або ж доповнити чинний Закон України від 02 червня 2016 р. «Про

виконавче провадження» відповідними положеннями, який наразі не містить жодних правил, придатних для врахування специфіки виконання колегіальними суб'єктами публічної адміністрації рішень адміністративного суду. Відсутні подібні положення й у розділі IV «Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах» КАС України. Без ухвалення цих правил негативні юридичні наслідки для відповідача колегіального суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судочинстві будуть ілюзорними, адже рішення залишатимуться невиконаними і колегіальність як ефективний демократичний спосіб публічного адміністрування буде сприйматися громадянами не інакше, як викривлення відповідальності держави, її спотворення, що призводить тільки до тяганини і втрат [304, с. 11, 22]. Розгортання такої культивації сприйняття громадянами колегіальності як шкідливого підходу до публічного адміністрування – потенційна основа для виникнення антидемократичних інтенцій, що спираються на ідеї публічного управління ресурсами одного сильного керівника, діючого за принципом єдиноначальності. Екстраполяція такого підходу до сприйняття пріоритетності організаційного принципу публічного управління на рівні колективної/національної свідомості передбачає його подальше перетворення у стійкі антидемократичні тенденції, що за своєю природою не забезпечують соціального поступу і яких намагається позбутися наша нація ще з кінця 80-х рр. XX ст., за зразками найкращих соціально-правових практик високорозвинених країнах Заходу і Сходу. Фактично наразі важливо, щоб адміністративне судочинство здатне було у підсумку демонструвати свій ефект не тільки відносно окремо взятих державних службовців, але й щодо їхньої роботи як єдиного цілого в межах колегіального суб'єкта публічної адміністрації, не справляючи враження персональної безвідповідальності кожного з членів такого суб'єкта. Ще на початку XX ст. О. С. Алексєєв визначив, що колегіальний орган державної влади (міністерство) являє собою солідарне ціле її членів – вищу урядову колегію (публічну адміністрацію),

згуртовану загальними політичними принципами і покликану відправляти урядові функції (публічне адміністрування) в межах закону й відповідно до цих принципів. Він також наголосив, що таке утворення як солідарне гомогенне ціле, об'єднане загальними політичними принципами, є неодмінною умовою конституційного ладу й інститутом… правової держави [305, с. 25-26], у якій суди повинні відновлювати порушене право шляхом зобов'язання суб'єкта владних повноважень, у т. ч. колегіального органу, прийняти рішення про надання можливості, якщо відмова визнана неправомірною, а інших підстав для відмови не вбачається (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олссон проти Швеції» від 24 березня 1988 р.) [306].

Як учасник справи колегіальний суб'єкт публічної адміністрації також може виступати в адміністративному процесі як співпозивач чи співвідповідач. Процесуальна співучасть в адміністративному судочинстві – це особливий процесуальний інститут, що виникає з однорідних правовідносин, якщо права, свободи, інтереси чи обов'язки учасників адміністративного судочинства не виключають один одного, застосування якого забезпечує виключення випадків винесення протилежних рішень за однорідними позовами. Фактична наявність цього інституту в адміністративному судочинстві випливає з норм КАС України, у яких проте поки відсутні положення про детальний порядок використання процесуальної співучасті з визначенням особливостей процесуального статусу [307, с. 329]. Як врегульована нормами адміністративного процесуального законодавства участь в адміністративній справі двох і більше позивачів або відповідачів, вона може бути дійова (активна), бездіяльна (пасивна) та змішана [292, с. 227]. Такі варіанти процесуальної співучасті (множинності, колективності сторін) [308, с. 119] дозволяють подавати колективні позови чи притягувати до відповідальності відразу кількох відповідачів. Наприклад, позов місцевої державної адміністрації з мотивів національної безпеки і забезпечення громадського порядку до політичної партії, її депутатської фракції та

солідарних з ними у діях громадських організацій з колегіальним принципом ухвалення рішень (дирекцією, правлінням, зборами або ін.) про обмеження права на мирні зібрання шляхом заборони їм використовувати гучномовці, автотехніку, плакати, встановлювати намети, сцени, навіси у конкретний час у відповідному місці.

Поняття третіх осіб (від первісних номінацій на лат. – «litis denunciation», «laudatio auctoris») зустрічаємо на рівні правової доктрини. Їх визначають як учасників адміністративного процесу, які вступають чи залучаються до нього в будь-який час, до його завершення, з метою реалізації власних специфічних інтересів, таких, що повністю або частково відрізняються від інтересів сторін [309, с. 152]. За ч. 1 ст. 49 КАС України, треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, можуть вступити у справу до закінчення підготовчого провадження або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, пред’явивши позов до однієї або декількох сторін. Задоволення позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, розгляд адміністративної справи за клопотанням учасника справи починається спочатку [96]. Участь третьої особи сприяє всебічному розгляду справи, зібранню більшої кількості доказів, правильному вирішенню справи, допомагає уникнути ситуацій, коли у типових за змістом правовідносин справах ухвалюються протилежні за змістом судові рішення [310, с. 232].

Відповідно до ч. 2 ст. 49 КАС України, треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача до закінчення підготовчого засідання або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, у разі коли рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов’язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням учасників справи. Якщо

адміністративний суд при вирішенні питання про відкриття провадження у справі або при підготовці справи до судового розгляду встановить, що судове рішення може вплинути на права та обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку [96].

З огляду на соціальну важливість повноважень такого колегіального суб'єкта публічної адміністрації як НАЗК, у ч. 3 ст. 49 КАС України спеціально підкреслена можливість залучення його як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою.

Суть правосуб'єктності колегіального суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як позивача, відповідача або третьої особи визначено у КАС України через його права і обов'язки. Серед прав учасників адміністративного процесу згадуються правові можливості: 1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень; 2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам; 3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом

фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти; 5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках; 6) за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них; 7) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами. Зазначено, що учасники справи зобов'язані: 1) виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу; 2) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи; 3) з'являтися в судове засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою; 4) подавати наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази; 5) надавати суду повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні; 6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки; 7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом (ч. 3-5 ст. 44 КАС України).

На практиці реалізація зазначених процесуальних повноважень «наштовхується» на проблеми інтерпретації судом та учасниками можливості і/або необхідності вчинення дій чи утримання від них відносно конкретних обставин справи, враховуючи принципи адміністративного судочинства. Забезпеченню повноцінного використання процесуальних прав та належного виконання обов'язків колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, рівно як і будь-яким іншими типом учасників адміністративного процесу, сприяє здійснювана, за ч. 2 ст. 36 Закону України від 02 червня 2016 р. «Про судоустрій і статус суддів», Верховним Судом уніфікація застосування адміністративного права, що, з-поміж іншого, враховує релевантну практику Європейського суду з прав людини, наприклад, щодо виключного права сторін оцінювати відповідність наданих свідком матеріалів його коментарям; наданні можливостей для висловлення думок щодо кожного документа у справі, у т. ч. тих, що суд отримав за своїм клопотанням (рішення у справі Пеллеґріні проти Італії, § 45); відносно права на змагальні провадження –

сторона у справі повинна мати можливість ознайомитись із доказами у суді і коментувати їх існування, зміст та достовірність у належній формі у встановлений час (справи Крамер та інші проти Чеської Республіки, § 42; Іммебль Груп Коссер проти Франції, § 26) [311, с. 46; 312, с. 169-188].

У цілому вищеописана специфіка матеріально-правової правосуб'єктності колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи в адміністративному судочинстві номінується словом «процесуальний», «судовий» [313, с. 149] або іншим подібним (зокрема у ст. 43 КАС України). Відповідно у ст.ст. 44, 47, 49, 51, 53, 54 КАС України міститься перелік повноважень (прав і обов'язків) такого роду суб'єкта. Ця деталізація його адміністративної процесуальної правосуб'єктності – ключова підвалина відповідного правового статусу, поряд з принципами адміністративного судочинства (ст.ст. 2, 5-18 КАС України), відповідальністю (глава 9 КАС України «Заходи процесуального примусу», ст. 382 КАС України; ст.ст. 185-3, 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X) та ін.

Можливість діяти у справі через представника стає наступним важливим елементом процесуально-правового статусу будь-якого учасника адміністративного процесу, у т. ч. досліджуваних нами суб'єктів. Це випливає з тієї об'єктивної підстави, що вони мають передбачені законом правові можливості відстоювання позовних вимог особисто як позивач чи третя особа, так і за посередництва інших осіб – представників, третіх осіб та інших уповноважених суб'єктів, відповідно до КАС України. Правовий статус представників як суб'єктів адміністративного процесу є комплексною категорією, яка містить у собі завдання та функції, права, обов'язки та відповідальність представників, визначені адміністративним законодавством. Серед завдань представника, які визначають його правовий статус: 1) консультування щодо можливості застосування особою законодавства; 2) здійснення захисту прав, свобод та законних інтересів певної особи в адміністративному судовому процесі; здійснення представництва клієнта в

адміністративному суді; 3) сприяння здійсненню правосуддя та підтримка законності; 4) підвищення правосвідомості та правової культури населення [314, с. 12]. Представниками колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві можуть бути прокурори або адвокати, а також, у разі перегляду норм законодавства про адміністративне судочинство в частині надання права представляти та захищати інтереси інших осіб під час розгляду адміністративних справ не адвокатам [315, с. 158], інші особи, які допущені судом.

Таким чином, розгортання проблеми концептуалізації правового явища «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві» виявило, що наразі продовжується її теоретичне осмислення й обґрунтування на рівні доктрини. Водночас практичні кроки з вирішення питань участі такого суб'єкта реалізуються з часів набрання чинності КАС України. Порушене нами у цій роботі питання знаходиться на межі адміністративного права, в частині визначення поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації», і адміністративного процесу, в частині зарахування останнього до учасників справи в порядку адміністративного судочинства. Позитивістський підхід до права передбачає оперування юридичною лексемою «правовий статус» для вичерпної характеристики формально-юридичної матерії поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві». Водночас у межах природно-правового підходу праворозуміння ці думки перетворюються на сутність правового феномену, номіновану відповідним складним словосполученням. Сукупно «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи адміністративного судочинства», будучи інститутом державного і муніципального адміністрування, у т. ч. в особі суб'єктів приватного права з публічно-владними повноваженнями, концептуалізується через такі ознаки: 1) публічно-владні повноваження, у т. ч. делеговані суб'єктам приватного права, у т. ч. в межах форм державно-приватного партнерства [316; 317] та ін.; 2) рівноправність та відсутність

ієрархічних відносин (службової підлеглості) між посадовими особами, а також між ними та головою (керівником) цього суб'єкта; 3) спосіб соціальної об'єктивації – групова/колективна організаційно-правова діяльність та адекватна їй форма (принцип) організаційного устрою під час розробки та ухвалення рішень, що відображають їхню абсолютно або переважно спільну/погоджену з усіх суттєвих питань волю, та спільної юридичної, моральної і/або політичної відповідальності за наслідки своїх діянь, які завжди є наслідками попередньо ухваленого рішення (у т. ч. усного, не оформленого на папері, а такого, що об'єктивоване у діяннях) на рівні спільної свідомості. Відповідно спеціальний (публічно-владний) правовий статус членів колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справ адміністративного судочинства зумовлений їхньою приналежністю до складу цього органу; 4) адміністративно-процесуальна правосуб'єктність, а точніше – її кореляція з колегіальним способом діянь та відповідальності суб'єкта, її реалізація за обов'язкової участі одноосібного представника.

Сама по собі юридична статусність колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи в адміністративному судочинстві поліструктурна і складається щонайменше з чотирьох правових статусів: 1) суб'єкта публічної адміністрації; 2) спільної колективної роботи, власне колегіальності; 3) юридичної особи або суб'єкта, що походить від юридичної особи; 4) учасника судової справи в межах, визначених адміністративно-процесуальним законодавством [318, с. 146].

Водночас вивчена нами наукова література щодо домінування й інтерпретації складових поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи адміністративного судочинства» дозволяє дійти висновку, що вчені часто захоплюються семасіологічними питаннями настільки, що суттєво відхиляються від сутності правових явищ, для яких семантика виконує технічну, інструментальну роль. Більше цього, навіть потенціал науки для потреб адміністративного права ними використовується в історичному аспекті без врахування трансформацій різного роду смислових

вимірів юридичних понять у світогляді громадян, що, звісно, не дає належним чином обґрунтованих висновків. Утім ці питання в межах нашого предмету дослідження, а також класифікація учасників справ адміністративного судочинства в особі колегіального суб'єкта публічної адміністрації стануть перспективою наших наукових пошуків.

2.3. Суб'єкти адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

Процедури оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації застосовуються суб'єктами адміністративного процесу як спосіб і форма реалізації свого суб'єктивного права на захист. З точки зору прав людини, адміністративна юстиція є важливим елементом у процесі контролю за ефективністю державного управління (п. 21) [319]. Право особи на судовий захист означає її можливість звернутися до суду з позовною заявою для вирішення правового конфлікту, прийнятне для сторін рішення по якому через позасудові механізми не знайдено. І, згідно з абз. 3 п. 3.1 Рішення Конституційного Суду України, ця можливість також вміщує у собі право оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина [320]. Право на судовий захист у сучасних умовах має унітарну природу, на яку не впливають певні формальні відмінності між справами, що виникають як з приватноправових, так і з публічно-правових відносин [321, с. 162, 163].

Якщо індивідуальна реалізація зазначеного права полягає у можливості окремої особи самостійно, не вступаючи у відносини з іншими

суб'єктами, здійснювати свої юридичні права і обов'язки, то колективна реалізація, навпаки, потребує для цього поєднання зусиль декількох осіб [322, с. 407]. Колегіальні державні органи ухвалюють рішення і вступають у правові відносини лише як певні колективи державних службовців (наприклад, КМУ) [322, с. 128]. Оскільки єдиним і первинним життєвим центром і правовою цінністю є людина, у т. ч. людина юридична – homo juridicus, а не утворені нею юридичні особи та інші спільноти з абстрактними формально-юридичними зв'язками, то колегіального суб'єкта публічної адміністрації розглядати інакше як сукупну волю трудового колективу індивідів, які організаційно виконують свої трудові обов'язки з публічного адміністрування тільки разом, не можливо. Тому такий тип публічної адміністрації реалізує права в адміністративному процесі шляхом ухвалення рішень спільною волею і свідомістю свого трудового колективу, вичерпно демонструючи цим дію принципу колегіальності.

Персональна участь кожного члена колегіального суб'єкта публічної адміністрації в усіх судових засіданнях усіх стадій адміністративного процесу юридично і фактично не доцільна. Адже суд цікавить рішення цих членів як єдиного цілого в особі конкретного колегіального суб'єкта, а не їхня особистість і роль в ухваленні оскаржуваного рішення. У цьому зв'язку досліджуваний нами суб'єкт буде ухвалювати таким самим чином (колегіально) рішення про участь у справі через уповноваженого представника. Водночас суд може цікавитись і позивач цілком може аргументувати свій позов правовою позицією тих членів, які утримались або голосували проти ухвалення рішення, якщо вона викладена у доступній для сприйняття формі. Утім залучати таких осіб до участі у процесі як свідків, експертів з питань права, експертів чи спеціалістів суду неможливо, якщо відбудеться перехрещення або поєднання ролей з одним із учасників справи, і дуже складно такого збігу уникнути. Швидше за все, меншість колегіального суб'єкта публічної адміністрації, правова енергія якої не знайде втілення в оскаржуваному рішенні, буде відігравати роль пасивних експертів та

спеціалістів як відгук їхньої трудової активності під час винесення цього рішення. Такий процесуально-правовий порядок можливо й вимагає зміни задля коректного, проте повноцінного, використання судом творчого потенціалу, досвіду та інших елементів соціального капіталу, які стали переважаючими для меншості колегіального суб'єкта публічної адміністрації. При цьому спираємось на закономірності розвитку науки та соціального поступу, за якою більшість не означає вірогідність та істину, а кількість людей, які приєднуються до якоїсь думки, не додає їй цінності на противагу думки меншості[37].

Як і в інших справах, суб'єкти адміністративного процесу у досліджуваній категорії справ діють активно, добровільно і безпосередньо, дотримуючись строків, визначених КАС України. Оскарження діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації не вимагає ухвалення жодних спеціальних правових актів чи дотримання спеціальних досудових процедур. Право на судовий захист та інші суміжні й похідні від нього права мають постійний характер. Використання цих прав порушує проблему достатніх рівнів правосвідомості та правової культури суб'єкта адміністративного процесу, що обумовлюють недопущення зловживання процесуальними правами, відчуття права, справедливості і законності[38]. Поняття «оскарження» ще з радянського періоду розглядалося як право особи подати скаргу на рішення у справі органам, які мають право змінити або скасувати оскаржене рішення, порядок якого визначається законодавством. Це право конституційне. Як правовий інститут, оскарження рішень, дій чи

---

[37] За результатами наукових експериментів, індивіди обирають оптимальне рішення у 16,8 % випадків, група – у 66,7 % [323, с. 186].

[38] Структура права на справедливий судовий розгляд уявляється як сукупність таких органічних компонентів: 1) прелімінарного (доступ до суду), що є передумовою реалізації інших елементів; 2) інституційного (незалежного, безстороннього суду, встановленого законом), який відбиває характеристики належного суду в демократичному суспільстві; 3) процесуального (публічності, розумного строку розгляду справи та справедливості розгляду у вузькому розумінні або справедливого слухання), який відображає процесуальні вимоги розгляду справи; 4) легітимаційного (правової визначеності і виконання рішень суду), завдяки яким відбувається легітимація судових рішень та досягається мета правосуддя [326, с. 16].

бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації є сукупністю правових норм, які регламентують діяльність відповідних суб'єктів з направлення, прийому, розгляду та вирішення адміністративного позову (по суті скарги) на всіх стадіях адміністративного процесу. Оскарження у вузькому розумінні – це діяльність зацікавленої особи з реалізації її права на скаргу до адміністративного суду [324, с. 20, 22]. За К. В. Давидовою, оскарження слід розглядати як реалізацію зацікавленою особою права скарги на захист своїх порушених прав, свобод і законних інтересів, а також засновану на законі діяльність уповноважених органів з прийому, реєстрації та розгляду скарг в силу їх публічно-правових обов'язків [325, с. 12].

Об'єктом судового захисту виступають суб'єктивні права, порушені діянням колегіального суб'єкта публічної адміністрації, що стає предметом діяльності адміністративного суду. Вирішення спору про право ухвалювати рішення конкретного змісту, діяти конкретним чином чи утримуватися від вчинення дій в адміністративному процесі складає конфлікт, зіткнення юридично значущих інтересів сторін, що вирішується в суді. Відповідно, оскарження рішення, дії та бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації відбувається через подання адміністративного позову. Він виступає процесуальним засобом ініціювання суб'єктом конфліктних публічно-правових відносин правозахисної адміністративно-судової діяльності, що оформлює правову вимогу матеріально-правового характеру однієї із сторін публічно-правового спору (учасника адміністративного судочинства) і невід'ємно пов'язана з розглядом адміністративним судом відповідної справи адміністративної юрисдикції та прийняттям по ній рішення [327, с. 157].

Самі рішення, дії та бездіяльність колегіального суб'єкта публічної адміністрації інтерпретуються як реалізація функцій держави з управління соціальним розвитком, у т. ч. в галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфери, спорту чи у будь-якій іншій сфері [328]. Така роль у громадському житті передбачає обіймання членами цієї «публічної особи»

(public figure) посад у ній і/або використання публічних матеріальних ресурсів. Наголошується, що державні органи не можуть ухилятися від реалізації своєї компетенції [322, с. 129], рівно як і порушувати законодавство своїми діяннями. Власне варіації нормативно обґрунтованих оцінок неправомірності рішень, дій чи бездіяльності зазначених колегіальних суб'єктів стають юридичним фактом матеріально- і/або процесуально-правової природи та, відповідно, підставами для адміністративного позову до них. Утім їхню реальну протиправність/неправомірність, тобто факт правопорушення (адміністративної провини [329, с. 267]), встановлює суд, всебічно, повно та виважено дослідивши право та релевантні йому життєві обставини, взаємозв'язки між ними.

Рішення колегіального суб'єкта публічної адміністрації – це одна з юридичних форм актів публічної адміністрації, що оскаржуються позивачами, та, відповідно, складає предмет спору в адміністративному суді[39]. Як письмовий документ цей інструмент публічного, у т. ч. колегіального, адміністрування може бути нормативним актом, коли з його допомогою уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції, встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права, що носять загальний чи локальний характер, та застосовується неодноразово. Що ж до актів ненормативного характеру (індивідуальних актів), то вони породжують права і обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані [330]. Науковцями з державного управління

[39] О. В. Карагодін досить вміло розгорнув широку класифікацію рішень суб'єктів публічної адміністрації за наступними критеріями: 1) за методологією взаємодії і об'єктом управління – традиційні, системні, ситуаційні, соціально-етичні, стабілізаційні; 2) за характером прийняття – інтуїтивні, засновані на судженнях, раціональні; 3) за ієрархією планування – оперативні, тактичні, стратегічні; 4) за ступенем складності – прості, складні; 5) за рангом управління – вищого рівня, середнього рівня, нижчого рівня; 6) за періодом реалізації – короткострокові, середньострокові, довгострокові; 7) за організацією опрацювання – індивідуальні, групові, колективні; 8) за функціональною спрямованістю – економічні, технічні, соціальні, екологічні й ін.; 9) за рівнем використання інновацій – типові, інноваційні; 10) за наявністю інформації – детерміновані, ризикові, невизначені; 11) за джерелом виникнення – регламентні, ініціативні; 12) за способом доведення до реалізації – письмові, усні й ін.; 13) за кількістю альтернатив – бінарні, стандартні, багатоальтернативні, безперервні [331, с. 84].

також наголошується, що в основі державного/публічно-правового рішення знаходиться вироблення певної соціально-управлінської норми. Відповідно прийняття рішення – ніщо інше, як вибір норми, здатної врегулювати питання обраної соціальної проблеми і забезпечити прогресивний розвиток тієї суспільної сфери, на яку норма впливає. Саме в процесі розробки та реалізації державних рішень, які можна вважати основою державної управлінської діяльності, відбувається втілення в реальному житті правових та інших соціальних норм – вимог, виражених в правилах поведінки, покликаних забезпечувати впорядкованість, стійкість і стабільність соціальної взаємодії індивідів і соціальних груп. З їх допомогою вимоги суб'єктів державного управління переводяться в моделі, стандарти належної поведінки об'єктів управління [331, с. 24]. Вчені підкреслюють, що ухвалення управлінських рішень складається з низки послідовних і стандартизованих дій, розпочинаючись з належного усвідомлення виникнення проблемної ситуації, її природи та змісту, й закінчуючи підписанням документу, що спрямований на її усунення [332, с. 10].

Отже, дивергентних ознак рішення колегіального суб'єкта публічної адміністрації набуває на основі критерію організації опрацювання аргументів та фактів конкретної життєвої ситуації (їх множини), що викликали необхідність вияву відносно неї публічно-владної волі у формі документа і/або позадокументальних діянь, що мають колегіальний характер.

В межах адміністративно-процесуальної науки оскаржувані потенційно протиправні/неправомірні діяння (дія, бездіяльність, рішення) колегіального суб'єкта публічної адміністрації визначаємо об'єктом публічно-правових відносин, що становлять юрисдикцію адміністративних судів. Як слушно підкреслив В. М. Бевзенко, до них зараховуємо рішення, дії або бездіяльність усіх без винятку суб'єктів публічних повноважень (у т. ч. фізичних та юридичних осіб, які здійснюють суб'єктивні права, свободи, інтереси публічно-правового характеру), а також події – повінь, землетрус, масове захворювання людей тощо [333, с. 44, 45]. Такі діяння колегіального

суб'єкта публічної адміністрації як об'єкт, за теорією правових відносин, на тлі усієї сукупності суспільних відносин, які уособлюють діяльність суб'єктів адміністративного процесу і процесуальні наслідки їхньої поведінки щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи судом у вигляді належним чином обґрунтованих оцінок реалізації встановленого порядку публічно-правового регулювання матеріальних правовідносин та адміністративно-процесуальних наслідків неправомірності такої реалізації [334, с. 72], складають тільки один з елементів предмету правового регулювання адміністративно-процесуальної галузі права, співвідносячись як частина і ціле. Вивчення діяння колегіального суб'єкта публічної адміністрації адміністративний суд здійснює через встановлення усього набору його елементів: суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони. Такий склад діяння номінується правовим вчинком, в якому виявляється свідоме й вольове ставлення деліктоздатного суб'єкта до інших суб'єктів, правових норм [329, с. 259, 169, 262, 265]. Під діями органу публічної влади вчені також розуміють здійснення дії у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами та підзаконними нормативно-правовими актами або всупереч їм. Бездіяльність таких органів – це незаконне ухилення від здійснення дій, передбачених Конституцією України, законами та підзаконними нормативно-правовими актами, за наявності підстав для їх вчинення та можливостей вчинення [335, с. 9].

Власне наведена характеристика предмету оскарження у рамках порушеної проблеми актуалізує вивчення суб'єктів адміністративного процесу, яких, за критерієм процесуальної ролі в сфері адміністративного судочинства, розподіляють на такі групи: 1) судді – з властивою тільки їм функцією здійснення адміністративного правосуддя; 2) особи, які беруть участь у справі, – з метою захисту власних прав, свобод та інтересів (сторони – позивач та відповідач; треті особи), з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб (представники сторін та третіх осіб, прокурори та ін.); 3) ті, хто сприяє здійсненню правосуддя (особи, які є іншими учасниками

адміністративного процесу) – секретар судового засідання, помічник судді, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, спеціаліст, перекладач та ін. [336, с. 69-71]. Остання група учасників адміністративного процесу містить у собі обов'язкові суб'єкти [337, с. 346, 347], які входять до складу апарату суду, та виконують функції, що уможливлюють відправлення правосуддя суддею у всіх справах. Це – секретар судового засідання, помічник судді, судовий розпорядник. Інша частина осіб, які сприяють здійсненню правосуддя – свідок, експерт, експерт з питань права, спеціаліст, перекладач – сприяють здійсненню суддею правосуддя за необхідності, коли їх спеціально залучає суддя. Вчені виокремлюють також інші критерії для диференціації суб'єктів адміністративного процесу, наприклад, за формою провадження, наявністю державно-владних повноважень, інстанцією, підсудністю, способом вирішення справи, особливостями реалізації процесуальних повноважень, юридичною зацікавленістю, наявністю спеціальних знань, можливістю застосування заходів процесуального примусу, а також ініціюванням, місцем і роллю в адміністративній справі [338]. Утім не всі ці критерії допомагають ґрунтовніше висвітлити специфіку проблематики, порушеної у нашій роботі. Більше цього, деякі з цих критеріїв поглинаються один одним й мають недостатній когнітивний потенціал як у теоретичній, так і у науково-практичній площинах.

Специфіка судового захисту полягає у тому, що його ефективність є набагато вищою, порівняно з іншими, несудовими засобами, оскільки: захист у позасудовому порядку фактично є проханням або пропозицією добровільно чи в порядку адміністративного контролю усунути порушення й ліквідувати його негативні наслідки; судовий розгляд є єдиним остаточним законним засобом вирішення правового конфлікту; судові рішення, які набрали законної сили, як правило, мають остаточний характер; виконання судового рішення щодо питань факту чи права забезпечене державним примусом та ін. [339, с. 46-47]. Ефективне правосуддя в адміністративних судах – передумова формування в Україні повноцінного та самодостатнього захисту прав і свобод

людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб [340, с. 193]. Як система розгляду і вирішення спорів, які пов'язані із претензією особи щодо визнання неправомірності дій або бездіяльності органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, у т. ч. оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, адміністративна юстиція України має основною організаційною складовою адміністративний суд, а процесуальною складовою – здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства [341, с. 54]. Й у цих взаємозв'язках основним інструментом для збереження принципів, що регулюють відносини між державою та громадянином (включаючи рівність перед законом, правову безпеку та доступність спеціалізованого правового нагляду за діяльністю органів державної влади) в межах судових проваджень, стає адміністративне право [342, с. 140]. В межах цієї галузі формалізовано правовий статус усіх суб'єктів зазначеного провадження, кожен з яких виконує своє соціально-правове, у т. ч. процесуальне, функціональне навантаження.

Згідно з абз. 2 п. 1 інформаційного листа Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. № 3.2.-2005 справою адміністративної юрисдикції може бути переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти, відповідно, зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта [343].

Відносно суддів в адміністративному процесі у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації діють усі загальні закономірності, характерні для здійснення функцій у будь-якій формі судочинства. Зокрема, суди здійснюють правосуддя на засадах верховенства права [344], у т. ч. дотримання етичних норм, що може мати певне значення для культивації довіри до суддів в

демократичному суспільстві [345, с. 149]. Судді в адміністративному процесі повно і всебічно з'ясовують у судових засіданнях обставини, факти справи, підтверджені належними, допустимими, достовірними й достатніми доказами, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи, застосовуючи відповідні процесуальні і матеріальні норми права. У підсумку такого розгляду вони вирішують спори сторін щодо пошуку компромісу між свободою дій управління, визначення їх меж для вирішення адміністративних завдань та охороною прав індивіда, суспільства, в межах власної компетенції та юрисдикції[40]. При цьому адміністративна юстиція, вирішуючи адміністративно-правовий спір, не може застосовувати аналогію вирішення приватноправових претензій, а повинна розв'язувати такий спір відповідно до норм чинного законодавства та публічних інтересів [346, с. 56, 64], де позбавлення чинності незаконного нормативно-правового акту управління – центральне завдання, що характеризує правову природу цього виду юстиції [347, с. 92].

Унікальним для судді, порівняно з усіма іншими суб'єктами адміністративного процесу, стає не тільки реалізація функції правосуддя, але й приналежність до конкретної інстанції єдиної системи адміністративних судів [348]. Це має визначальне значення для реалізації процесуально-правових прав і судового захисту матеріально-правових прав у першу чергу сторін. Виписані у КАС України юрисдикції й повноваження трьох судових інстанцій дають процедурні можливості сторонам у спорах з колегіальним суб'єктом публічної адміністрації не просто правильно визначити територіальну й інстанційну підсудність, але й послідовно реалізовувати стратегію захисту своїх прав, через подачу позову й доказів, участь у

[40] Юрисдикція адміністративних судів – визначене в законодавстві коло повноважень адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів; розмежування компетенції з вирішення правових питань і спорів між судовими органами; компетенція – коло встановлених законом владних повноважень [346, с. 55; 350, с. 101]; юрисдикція у сфері адміністративно-правових відносин у державі є найбільш демократичним способом вирішення правових конфліктів, що забезпечує не лише ефективний захист інтересів держави, але й надає широких можливостей громадянам відстоювати свої права і законні інтереси у випадку їхнього порушення [349, с. 4].

підготовчих судових засіданнях, дебатах, апеляційне й касаційне оскарження рішення судді/суддів, а також через використання міжнародно-правових способів захисту, у т. ч., за наявності підстав, шляхом звернення до Європейського суду з прав людини. Інстанційність та єдність як суттєві риси системи адміністративних судів зумовлюють зміцнення незалежності, неупередженості і доброчесності суддів у боротьбі з незаконними рішеннями/діяннями колегіального суб'єкта публічної адміністрації. За влучно сформульованою думкою О. Г. Свиди, специфічного забарвлення для адміністративних судів набуває принцип незалежності суддів. Це обумовлено підвищеною небезпекою впливу на суд потужного адміністративного апарату, як центрального, так і місцевого, що викликає потребу активнішого застосування гарантій суддівської незалежності саме на цьому напрямку [351, с. 8]. Побудова системи адміністративних судів в Україні відповідає двом головним критеріям: з одного боку, ці суди повинні бути доступними для населення, а, з іншого, – незаконний вплив представників органів публічної влади має бути мінімізований, що зумовило особливість системи місцевих судів адміністративної юстиції [352, с. 13-15].

Актуалізація соціальної ролі судді відбувається в силу прояву активної позиції особи адміністративно-правових відносин, яка обґрунтувала своє негативне ставлення до неправомірності/протиправності юридичного факту, що зумовив виникнення, зміну чи припинення таких правовідносин [353, с. 52]. Ця особа має статус позивача і вона єдина, завдяки волі якій виникає адміністративний процес і можливість вершити правосуддя, здійснювати судовий контроль в сфері державного управління, обмежуючись розглядом конкретної скарги і відповідної справи [354, с. 113]. При цьому розгляд справи за позовом публічної адміністрації, у т. ч. колегіального суб'єкта, до фізичної особи чи юридичної особи приватного права, суперечить ідеї адміністративної юстиції, яка не вирішує справи проти людини, й у КАС України не передбачено такої можливості [355, с. 10-11].

Позивач – виразник почуттів та волі самостійної людини, яка, спираючись на власну совість, позивається для вирішення спору не інакше як за негнучким правилом суворого закону, а не на підставі розсуду людей, у т. ч. суддів чи інших представників держави [356, с. 50-51]. І реалізація його права буде відбуватися у формі використання можливостей. Водночас для колегіального суб'єкта публічної адміністрації ця форма не номінується терміном «правозастосування» у процесуально-правових відносинах, наприклад, коли і позивач, і відповідач одночасно є колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, і/або подають зустрічні позови, чи стають третіми особами для позивачів. В адміністративному процесі правозастосовним органом залишається тільки суд, а колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, хоча й має публічно-владні повноваження, проте в такого роду процесі він їх не виявляє, залишаючись його ординарним учасником, відповідно до принципів рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі (ст.ст. 8-9 КАС України)[41].

Оскарження позивачем діянь (рішень, дій, бездіяльності) колегіального суб'єкта публічної адміністрації або, як їх вдало номінує М. В. Цвік, колегіальних множин людей [322, с. 78] за правилами адміністративного процесу являє собою оспорювання множини однакових діянь посадових осіб, вираженої на ззовні єдиним цілим одним діянням. Формально тут особистість кожного окремого службовця органу публічної адміністрації зникає,

[41] За ст. 9 КАС України, розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності. Суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у т. ч. щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

поглинаючись більшістю спільноти колегіального суб'єкта публічної адміністрації. Водночас фактично особистісне самовираження кожного якраз і виявляється у схваленні чи запереченні діяння, яке у підсумку стає колегіально ухваленим, вчиненим. Наприклад, рішення НКРЗІ[42]. Як слушно зауважив В. Франкл, людина вирішує за себе; будь-яке рішення є рішення за себе, а рішення за себе – завжди формування себе. Ухвалення такого рішення – акт не тільки свободи, але і відповідальності. Свобода, позбавлена відповідальності, вироджується в сваволю. Ця відповідальність пов'язана з тягарем вибору людиною можливостей, що криються в світі і в ньому самому, а також із визначенням необхідності реалізації обраних можливостей на практиці або відмови від цього [357, с. 18]. В рамках досліджуваних нами колегіальних суб'єктів ці вибір та відповідальність солідаризуються, виявляючи іманентний їхній природі юридичний характер норми солідарності [358, с. 502]. При цьому позов колегіального суб'єкта публічної адміністрації, хоча й виражає сукупну єдність інтересів декількох фізичних осіб як єдиного цілого, але статусу колективного не набуває. Колективний позов не тільки виражає інтереси декількох фізичних суб'єктів права. Усі ці особи діють, реалізують свою адміністративно-процесуальну правосуб'єктність кожен окремо. У нашому випадку досліджуваний нами суб'єкт діє як єдине ціле і виключно через уповноваженого представника чи кількох представників, які презентують єдину правову позицію у суді.

КАС України встановлює низку випадків, коли позивачем може бути суб'єкт публічної адміністрації, зокрема, і колегіальний суб'єкт. Так, в силу ст. 19 цього Кодексу юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: – спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; – спорах, що виникають з

[42] Згідно з абз. 3 п. 12 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, затвердженого Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1067/2011, рішення НКРЗІ приймаються більшістю голосів від її загального кількісного складу.

приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; – за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; – спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності [96]. При цьому слід відзначити, що за загальним правилом право на звернення до суду для вирішення публічно-правового спору таким суб'єктам має бути передбачено у законі.

Вчені також виокремлюють ініціатора подання позову й позивача. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України від 08 вересня 2005 р. «Про автомобільні дороги», у разі необхідності відчуження землі, що є приватною чи комунальною власністю, для будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування створюється державна комісія, яка пропонує викуп земельних ділянок за ринковою ціною з урахуванням ринкової вартості розташованих на ній будинків чи споруд. У разі незгоди власників із запропонованою ціною викуп цих земель здійснюється в судовому порядку [359]. За ч. 1 ст. 267 КАС України, право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб. Аналогічне повноваження дублюється у Законі України від 17 листопада 2009 р. «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», а саме: орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб відповідно до розділу II цього Закону звертається до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження

зазначених об'єктів (ч. 1 ст. 16) [360]. Відповідно, ініціатором звернення до адміністративного суду щодо примусового викупу земельної ділянки для будівництва дороги загальнодержавного значення виступає колегіальний орган публічного адміністрування, однак суб'єктом звернення (позивачем) в цьому випадку буде ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства [361, с. 134], наразі це Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор) [362].

Відповідачем досліджуваний нами суб'єкт стає у разі оскарження ухвалених ним норм і/або порушення процедур правотворчого режиму колегіальних органів держави [322, с. 404], у т. ч. публічного адміністрування, наприклад, оскарження рішень Комісії з питань вищого корпусу державної служби [363]. У цьому статусі колегіальний суб'єкт публічної адміністрації подає заперечення проти позову, вимагаючи відхилити його та використовує інші процесуальні засоби захисту. За КАС України (ч. 8 ст. 47), характерною рисою відповідача, що є суб'єктом владних повноважень, стає неможливість використання ним зустрічного позову як інструменту оборонної стратегії, поширеного у практиках цивільного і господарського процесів[43].

У процесуально-правовій ролі відповідача колегіального суб'єкта публічної адміністрації від інших типів відповідачів вирізняє тільки його ознака колегіальності, яка справляє свій вплив аналогічно тому, що було описано вище стосовно статусу цього суб'єкта у ролі позивача: стосовно поширення дії загальних і галузевих принципів права, здійснення процесуальних прав та виконання обов'язків для створення сприятливих умов участі у розгляді адміністративної справи, захисту інтересів сторони у справі та ін. Загальна процесуально-правова особливість колегіального суб'єкта публічної адміністрації як відповідача полягає у тому, що його інтереси в межах адміністративного процесу протилежні інтересам позивача. Хоча поза цими межами інтереси можуть і/або повинні повністю співпадати, особливо в

[43] Зустрічний позов – звернення відповідача до суду із проханням про захист самостійної вимоги до позивача шляхом розгляду спору про цю вимогу в тому самому процесі [364, с. 10-12].

площині загальнолюдських цінностей і за параметрами досягнення позитивного соціального ефекту від вжитих суб'єктом публічного адміністрування заходів. Наприклад, ЦВК як постійно діючий колегіальний державний орган ухвалює рішення про підсумки голосування на виборах Президента України. Це рішення оскаржується як незаконне. Відповідно до наданого позивачем обґрунтування ухвалене воно було внаслідок грубих порушень під час голосування виборців і підрахунку голосів виборців, що, з-поміж іншого, сталися також внаслідок вияву політичної кон'юнктурності, а саме: підкупу як виборців, так і членів виборчих комісій. Формально і фактично під час судового розгляду такої справи ЦВК й позивач мають протилежні інтереси. Хоча поза межами судового провадження інтереси обох сторін у пануванні права над свавіллям під час виборчого процесу й по його результатам співпадають. Кожна сторона бажає, щоб волевиявлення громадян на виборах Президента України не перекручувалося й достовірно відобразилося у підсумковому рішенні (постанові) ЦВК про результати голосування.

Поданий нами приклад дозволяє також гарно проілюструвати специфіку колегіальності природи відповідача. Цілком реально, що більшість від членів ЦВК ухвалює неправомірне рішення внаслідок отримання ними неправомірної вигоди, факт якої по факту наявний, проте достовірно невідомий і формально не встановлений. Меншість цього органу відповідно обіймає протилежну позицію. Припустимо також, що усі члени як більшості, так і меншості діють з абсолютно вірними уявленням про ті факти, що стали підставою для обрання ними власної правової позиції під час голосування за спільне рішення ЦВК. Також, для ефекту нашого прикладу, допускаємо, що члени меншості не отримували неправомірної вигоди для голосування проти рішення більшості й не мали жодної іншої мети, як утверджувати власними діями виключно правові цілі. І, на відміну від одноосібного суб'єкта публічної адміністрації, задачі суддів відносно колегіального суб'єкта публічної

адміністрації як відповідача ускладнюються необхідністю з'ясувати не однину, а множину справжніх й уявних правових намірів членів ЦВК.

Отже, мінімально необхідна кількість суб'єктів адміністративного процесу – відповідач, в нашому випадку – виключно колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, і позивач, який має реальну правову можливість звернутись до адміністративного суду за захистом прав, свобод, законних інтересів, реалізуючи своє право на судовий захист в адміністративних судах, а саме: конституційно закріплену суб'єктивну можливість, реалізація якої передбачає здійснення носієм такого права самостійних дій, спрямованих на відновлення порушеного права, забезпечення реалізації свобод та законних інтересів, порушених внаслідок дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень у публічно-правових відносинах, за правовідновлювального, правозахисного або правовстановлюючого посередництва адміністративного суду. Нормативна складова сприйняття цього права передбачає встановлення та закріплення на рівні закону процедур такого захисту, що здійснюються в адміністративних судах, результатом яких є постановлення судового рішення, яким спір у публічно-правових відносинах вирішується по суті [365, с. 115].

Як ми вже підкреслювали раніше, колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, окрім позивача й відповідача, може набувати статусу третьої особи – суб'єкта адміністративних процесуальних правовідносин, який вступає в адміністративну справу для захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів, та зацікавлений у результатах розгляду судом такої справи, оскільки це може вплинути на його правове становище [366, с. 142]. Реалізація специфічних інтересів таких осіб повністю або частково відрізняється від інтересів сторін [309, с. 152]. На відміну від цивільного чи господарського процесу, третя особа в адміністративному процесі завжди перебуває в конфлікті як із відповідачем, так і з первісним позивачем [293, с. 83-86]. Про залучення третіх осіб до участі у справі суд постановляє ухвалу, в якій зазначає, на які права чи обов'язки такої особи та яким чином може вплинути рішення суду у справі. Ухвала за наслідками розгляду питання про

вступ у справу третіх осіб окремо не оскаржується. Заперечення проти такої ухвали може бути включено до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, прийняте за результатами розгляду справи (ч. 5 ст. 49 КАС України).

Отже, розглянута процесуально-правова компетенція суду та процесуально-правовий статус учасників процесу гарантують ефективність судового захисту прав в усіх справах адміністративного судочинства, у т. ч. у спорах за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації. Водночас на якість та оперативність здійснення цього виду судочинства впливають також інші суб'єкти адміністративного процесу, роль яких полягає у сприянні організації усіх стадій судового розгляду справи та встановленні достовірних фактів у ній.

Наступні суб'єкти адміністративного процесу уможливлюють здійснення суддею його функцій задля реалізації прав і обов'язків колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи. Серед таких суб'єктів законодавець виокремив секретаря судового засідання, помічника судді та судового розпорядника.

Секретар судового засідання: 1) здійснює судові виклики і повідомлення; 2) перевіряє, хто з учасників судового процесу з'явився в судове засідання, хто з учасників судового процесу бере участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції, і доповідає про це головуючому; 3) забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами і проведення судового засідання в режимі відеоконференції; 4) забезпечує ведення протоколу судового засідання; 5) забезпечує оформлення матеріалів адміністративної справи; 6) виконує інші доручення головуючого у справі (ст. 63 КАС України). Його адміністративно-правовий статус в межах адміністративного процесу, у т. ч. за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації, визначається Конституцією та законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», процесуальними нормами відповідного адміністративного судочинства, положеннями про апарат відповідного суду, Положенням про автоматизовану

систему документообігу суду, Загальними правилами поведінки державного службовця, кодексом поведінки посадової особи апарату відповідного суду, регламентом відповідного суду, інструкцією з діловодства у відповідному суді, наказами і розпорядженнями голови відповідного суду та керівника апарату суду. Отже, адміністративно-правовий статус секретаря судового засідання складається з його правосуб'єктності, зобов'язань і прав [249, с. 211, 213].

Помічник судді – це посадова особа, яка перебуває на державній службі в апараті суду, забезпечує виконання суддею відповідних повноважень і сприяє здійсненню правосуддя. Він бере участь в оформленні судових справ, за дорученням судді готує проекти запитів, листів, інших матеріалів, пов'язаних із розглядом конкретної справи, виконавчих документів; здійснює оформлення копій судових рішень для направлення сторонам у справі та іншим учасникам справи відповідно до вимог процесуального законодавства, контролює своєчасність надсилання копій судових рішень; виконує інші доручення судді, що стосуються організації розгляду судових справ. Помічник судді за дорученням судді (головуючого у судовій колегії) може за відсутності секретаря судового засідання здійснювати його повноваження (ст. 62 КАС України). Отже, основними завданнями помічника судді є здійснення допоміжних й забезпечувальних заходів, необхідних для підготовки й розгляду судової справи, технічних заходів щодо вироблення і виконання судових рішень; адміністративних зобов'язань щодо своєчасного та якісного виконання наданих йому доручень суддею; здійснення інформаційного забезпечення судового процесу при забороні вчиняти будь-які дії процесуального характеру. Адміністративно-правовий статус помічника судді – це сукупність його правосуб'єктності, завдань, зобов'язань і прав щодо допомоги судді в підготовці судових справ до розгляду, виконання інших законних доручень судді і керівника апарату суду в поєднанні з професійними обмеженнями та спеціальною дисциплінарною відповідальністю. Особливістю правового статусу помічника судді стало його

перебування у подвійному підпорядкуванні як керівника апарату адміністративного суду, так і судді [249, с. 208, 209].

За ст. 64 КАС України, до участі в адміністративному процесі головуючим у судовому засіданні може залучатися судовий розпорядник, який забезпечує належний стан зали судового засідання і запрошує до неї учасників судового процесу; оголошує про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї; слідкує за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання; приймає від присутніх у залі учасників судового процесу та передає документи і матеріали суду під час судового засідання; виконує розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта; запрошує до зали судового засідання свідків та виконує розпорядження головуючого про приведення їх до присяги; виконує інші розпорядження головуючого, пов’язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи. Вимоги судового розпорядника, пов’язані із виконанням обов’язків, встановлених КАС України, обов’язкові для учасників справи, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, присутніх у залі судового засідання. У разі відсутності в судовому засіданні розпорядника його функції виконує секретар судового засідання [367]. Адміністративно-правовий статус судового розпорядника характеризується сукупністю його правосуб’єктності, зобов’язань, прав і спеціальної дисциплінарної відповідальності щодо забезпечення представницької процедури в залі судового засідання (правопорядку під час судового засідання, правильного виконання своїх обов’язків щодо приведення до присяги перекладача, експерта та запрошення до зали судового засідання свідків, інших учасників судочинства) [249, с. 214].

Чергову групу суб’єктів адміністративного процесу в контексті порушеної проблеми складають свідок, експерти, спеціаліст і перекладач. Зокрема, за ч. 1 ст. 65 КАС України, як свідок в адміністративній справі судом може бути викликана будь-яка особа, якій відомі обставини, що належить

з'ясувати у справі. Це особа, яка володіє відомостями про фактичні обставини публічно-правового спору, що знаходиться у провадженні адміністративного суду, врахування яких сприяє розгляду та вирішенню такого спору [368, с. 61]; незацікавлена, не має власного інтересу в процесі, але залучається для виконання покладених на неї процесуальних обов'язків [369, с. 117]. Свідок усно й під присягою надає достовірні відомості, викладає свої думки про відомі йому факти щодо обставин, які мають значення для справи [370, с. 36]. Зміст показань свідка – це сукупність фактичних даних, що можуть підтвердити позовні вимоги або заперечення проти позову чи спростувати їх, а також мають процесуальне значення [371, с. 119]. Формою дослідження показань свідка стає його допит суддею. Нині досить гострою є проблема залучення до адміністративного процесу свідків. Насамперед це пов'язано з неефективним функціонуванням системи відшкодування матеріальних витрат свідка, пов'язаних із залученням його до судового розгляду [372, с. 15, 16]. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації виступати у ролі цього суб'єкта адміністративного процесу не може, оскільки сам по собі не має екзестенційного центру, а складається з членів, кожен з яких унікально сприймає, осмислює й відтворює інформацію про навколишню дійсність.

Щодо експерта як суб'єкта адміністративного процесу у досліджуваній нами категорії справ, то, за достатньо всебічно обґрунтованою думкою А. В. Кеберник, експертом є людина, яка має вищу освіту, освітньо-кваліфікаційного рівня не нижче магістра, пройшла підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, атестована, отримала кваліфікацію судового експерта з конкретної спеціальності, внесена до державного Реєстру атестованих судових експертів, повно дієздатна й не має судимості. У сукупності концентрація і подальше перманентне підтримання людиною у собі усіх цих ознак виявляє її спроможність надавати науково обґрунтовані висновки – висновки експерта, які стають доказами у справах різноманітних форм судочинства [373, с. 128], у т. ч.

адміністративного процесу за участі колегіального суб'єкта публічної адміністрації.

За ст. 8 Закону України від 23 червня 2005 р. «Про міжнародне приватне право», у процесі застосування права іноземної держави суд чи інший орган установлює зміст його норм згідно з їх офіційним тлумаченням, практикою застосування й доктриною у відповідній іноземній державі. З метою встановлення змісту норм права іноземної держави суд чи інший орган може звернутися в установленому законом порядку до Міністерства юстиції України чи інших компетентних органів та установ в Україні чи за кордоном або залучити експертів.

За ст. 68 КАС України, експертом може бути особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи, та зобов'язана дати на поставлені їй питання обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок – докладний опис проведених експертом досліджень, зроблених у результаті них висновків та обґрунтованих відповідей на питання, поставлених перед експертом, складений у порядку, визначеному законодавством (ст.ст. 101-111 КАС України).

Для сфери спеціальних знань в сфері юриспруденції виокремлено, за ст. 69 КАС України, експерта з питань права. До такого суб'єкта висунуто вимоги наявності наукового ступеня й відповідності оціночному по суті критерію, а саме бути визнаним фахівцем у галузі права. Рішення про допуск до участі в справі експерта з питань права та долучення його висновку (ст.ст. 112-113 КАС України) до матеріалів справи ухвалюється судом. Враховуючи, що правова конструкція «визнаний фахівець у галузі права» є дискусійною, оскільки має оціночний характер, і залишається відкритим питання про неупередженість та компетентність експерта з питань права, то на практиці суддям під час прийняття рішення про допуск експерта з питань права до участі в справі та додавання його висновку до матеріалів справи варто брати до уваги такі критерії, як досвід наукової роботи в галузі права; наявність наукових публікацій у фахових виданнях України й іноземних

держав, включених до міжнародних наукометричних баз даних, та опублікованих після присудження наукового ступеня; наявність документа, що підтверджує присвоєння вченого звання; ступінь активності участі в конференціях, симпозіумах, круглих столах, яка підтверджується опублікуванням тез його виступу; стажування й навчання за кордоном, які підтверджуються відповідними документами та які легалізовані в порядку, встановленому чинними міжнародними договорами України, тощо.

З огляду на важливість призначення експерта з питань права – надання допомоги в питаннях, вирішення яких потребує спеціальних знань, – то можливо доцільно було б передбачити у КАС України право суду ухвалювати постанову про призначення правової експертизи щодо встановлення змісту норм іноземного права, в якій зазначити питання, на які експерт з питань права повинен надати відповідь. У разі необхідності в суді вирішити питання про задоволення клопотання експерта про ознайомлення із матеріалами справи, необхідними для розкриття змісту норм іноземного права [374, с. 33, 35]. Експерт зобов’язаний з’явитися до суду за його викликом, відповідати на поставлені судом питання, надавати роз’яснення. Водночас механізмів реагування суду на факт надання таким експертом неправдивого висновку КАС України не містить. Тому доцільно було б передбачити норму, за якою суд зобов’язаний постановити окрему ухвалу суду в разі, коли висновок експерта з питань права буде спростовано як недостовірний, наприклад, щодо справжнього змісту норм іноземного права [374, с. 33]. Експерт з питань права має право знати мету свого виклику до суду, відмовитися від участі у судовому процесі, якщо він не володіє відповідними знаннями, а також право на оплату послуг та компенсацію витрат, пов’язаних з викликом до суду. За відсутності заперечень учасників справи він може брати участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Спільною рисою будь-яких експертів стає те, що при проведенні експертизи, на відміну від інших процесуальних дій, суттєві для справи факти, як правило, встановлюються за відсутності судді. Тому законодавець

встановив цілу систему процесуальних гарантій, дотримання яких покликано сприяти достовірному, повному та об’єктивному встановленню фактів експертом і всебічній перевірці його висновків судом. Сукупність таких гарантій утворює процесуальну форму, особливості якої відрізняють експертизу від інших засобів доказування [375, с. 531]. В силу ст. 10 Закону України від 25 лютого 1994 р. «Про судову експертизу», судовими експертами можуть бути особи, які мають необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань. Судовими експертами державних спеціалізованих установ можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. До проведення судових експертиз, крім тих, що проводяться виключно державними спеціалізованими установами, можуть залучатися також судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому Законом. Згідно із ч. 1 ст. 9 Закону, атестовані відповідно до цього Закону судові експерти включаються до державного Реєстру атестованих судових експертів, ведення якого покладається на Міністерство юстиції України [376].

Далі законодавець визначає правовий статус спеціаліста в адміністративному процесі, який також сприяє здійсненню правосуддя [337, с. 69-71]. За ст. 70 КАС України, це особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками, необхідними для застосування технічних засобів, і призначена судом для надання консультацій та технічної допомоги під час вчинення процесуальних дій, пов’язаних із застосуванням таких технічних засобів (фотографування, складання схем, планів, креслень, відбору зразків для проведення експертизи тощо). Наприклад, за ч. 3 ст. 220 КАС України, з метою з’ясування відомостей, що містяться у звуко- і відеозаписах, судом

може бути залучено спеціаліста. Водночас прив'язування визначення поняття «спеціаліст» до ознаки «застосування особою технічних засобів/надання технічної допомоги» порушує проблему можливості зарахування деяких спеціалістів до змісту цієї процесуальної категорії. Наприклад, за ч. 1 ст. 214 КАС України, допит малолітніх свідків і, за розсудом суду, неповнолітніх свідків проводиться в присутності педагога або батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, якщо вони не заінтересовані у справі. Постає питання про правовий статус як спеціаліста чи іншого суб'єкта в адміністративному процесі педагога, який володіє необхідними знаннями у галузі психології та/або педагогіки, але навряд чи фахівця з технічних засобів. Отже, участь спеціаліста в адміністративному судочинстві може мати дві форми: 1) сприяння спеціаліста здійсненню судом правосуддя в адміністративних справах, зокрема шляхом участі в окремих процесуальних діях, надання технічної допомоги; 2) надання суду консультаційно-довідкової допомоги та письмових роз'яснень (висновків) [377, с. 103].

Виникають випадки, коли під час відправлення адміністративного правосуддя виникає потреба у перекладачах. Перекладачем є особа, яка вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне судочинство, та іншою мовою, знання якої необхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими. Довідково-інформаційний реєстр перекладачів, які будуть залучатися до судового розгляду, веде Державна міграційна служба України [378]. Перекладач як учасник адміністративного процесу вирізняється відсутністю владних повноважень; неналежністю до апарату суду; відсутністю права на ініціювання вступу у процесуальні відносини. Умовами набуття статусу перекладача в адміністративному судочинстві стає наявність в особи системи якостей: первинного характеру – повноліття (в окремих випадках з 16-річного віку), дієздатності та відсутності судимості; похідних – незацікавленості у результатах справи, недопустимості суміщення функцій перекладача з іншими процесуальними обов'язками у справі,

наявності диплома про відповідну філологічну освіту, складання спеціального кваліфікаційного іспиту з обов'язковою сертифікацією Міністерством юстиції України. Залучення перекладача до участі в адміністративному процесі здійснюється як за клопотанням учасників справи, так і з ініціативи суду [379, с. 8, 9, 18].

Невід'ємним елементом вище охарактеризованих процесуально-правових статусів суб'єктів в адміністративному процесі стають правові гарантії (від франц. «garantie» – «забезпечення», «запорука»), які мають загальний характер для всіх категорій справ адміністративного судочинства. Специфічних гарантій для цих суб'єктів саме у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у законодавстві ще не зафіксовано, й як такі вони не розроблені на рівні правової доктрини. Тому для них діють правові та інші соціальні засоби та інститути, спрямовані на створення умов для реалізації права на судовий захист за КАС України, а також забезпечення його всебічної охорони та захисту від порушень під час адміністративного процесу. Прослідковуємо також схожість адміністративно-процесуальних норм у фундаментальних питаннях відносно його учасників та інших суб'єктів. Це пояснюється тим, що суд має єдину мету – розкриття матеріально-правової істини шляхом послідовного вирішення завдань судового процесу, а саме: встановлення ідентичних для всіх прав на позов та інших процесуальних прав, їхня реалізація та охорона, відповідно до принципів судочинства, єдиної конструкції процесу. Утім відмінність прослідковується на стадії виконання судових рішень кінцевого циклу правозастосування суду в адміністративному процесі [326, с. 219]. Одночасно в даному випадку рішення суду стає підсумковим результатом правового життя діяння колегіального суб'єкта публічної адміністрації, його правозастосування: воно визнається як законне, у разі відмови у позові скаржнику, й реалізується далі; як незаконне, воно скасовується й припиняється, не маючи юридичних наслідків. Таким чином, рішення, дії чи бездіяльність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

являють собою предмет оскарження та елемент механізму реалізації суб'єктивного права особи за посередництва адміністративного суду.

Роль свідка досліджуваний нами суб'єкт публічної адміністрації виконувати не може у силу своєї поліекзистенційної природи. Водночас колегіальний суб'єкт публічної адміністрації може залучатися суддею для проведення комісійної експертизи (у т. ч. з правових питань), надання комісійного висновку спеціаліста чи здійснення перекладу в колегіальний спосіб (комісією). В усіх таких випадках можливого залучення суддею колегіального суб'єкта публічної адміністрації як суб'єкта, який сприяє відправленню адміністративного правосуддя, або участі його як сторони у справі чи третьої особи, цей суб'єкт не здійснює правозастосування, а діє на рівних правових умовах з усіма іншими суб'єктами адміністративного процесу. Як позивач в адміністративному процесі колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, за загальним правилом, діє тільки у випадках прямо вказаних у законі. Він може визначати відповідачем як іншого суб'єкта владних повноважень, так й фізичну особу чи юридичну особу. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації діє у суді тільки через представника, адже кожний окремий член колегіального суб'єкта процесуально-правового статусу учасника справи не набуває [348, с. 105].

2.4. Сутність та види публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

Нові реалії сьогодення та реформування національного законодавства у сфері публічного адміністрування вимагають застосування нових підходів до регулювання вирішення спорів і конфліктів у різних сферах суспільного життя. Ці заходи значно б підвищили ефективність публічного

адміністрування, скоротивши часові та фінансові витрати держави на розгляд публічно-правових спорів [380, с. 27], гострота яких зростає в українському суспільстві останнім часом. У цьому зв'язку теоретичні напрацювання в межах заявленої теми актуалізуються і важливо своєчасно задовольнити запит на них, щоб створити належну основу для правових перетворень, зокрема вирішення публічно-правових спорів ресурсами адміністративного судочинства, які зумовлюють стійкий прогрес.

Як відомо, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України, публічно-правовий спір – це спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, у т. ч. на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [96]. Як бачимо, законодавець виокремив публічно-владні управлінські функції і причинно-наслідковий зв'язок між виконанням (невиконанням) цих функцій та виникненням спору; адміністративні послуги, що надаються суб'єктом владних повноважень; порушення прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи як три самостійних критерії для зарахування правового спору до категорії публічних. З позицій смислів юридичних логіки, техніки та лінгвістики визначати публічно-правовий спір через аналогічний термін «спір» безперспективно, оскільки це не додає розуміння поняттю, яке визначається. Як слушно підсумували Н. Б. Писаренко і В. А. Сьоміна, закріплені в КАС України дефініції не дозволяють сформувати повне уявлення про ознаки тих юридичних конфліктів, які належить вирішувати в порядку адміністративного

судочинства. Означене призводить до загострення проблеми розмежування юрисдикції судів, внаслідок чого штучно створюються перепони для реалізації особами конституційного права на судовий захист від зловживань з боку представників влади [381, с. 7-8]. Водночас за самим своїм призначенням адміністративна юстиція покликана сприяти утвердженню верховенства права над адміністративним свавіллям, захисту прав та законних інтересів громадян від неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади, забезпеченню законності в сфері публічного управління [382, с. 41].

На думку Д. Л. Давиденко, конфлікт означає суперечність між людьми або їх групами та спільнотами (не обов'язково з приводу їх юридично закріплених прав), яка вирішується не тільки через юридичні процедури, а спір – це зовнішній і формальний прояв конфлікту, під час якого сторони висувають взаємні претензії або одна сторона заявляє про своє право і висуває вимогу, а інша заперечує проти такого права і відмовляє у задоволенні вимоги. Відповідно спір являє собою юридичний вимір конфлікту [383, с. 41; 384, с. 163; 385]. Конфлікт – це суперечність, що виникає між людьми у зв'язку з вирішенням певних питань соціального й особистого життя. У конфлікті одна зі сторін вимагає, чекає зміни поведінки, думок або почуттів партнера. Однак не будь-яке протиріччя можна назвати конфліктом: люди можуть мати різні погляди, судження щодо певної проблеми і це не заважає їхній злагодженій роботі. Проте суперечності, що зачіпають інтереси, статус, моральну гідність особистості чи групи, призводять до виникнення конфлікту [386, с. 38]. Конфлікт служить способом виявлення та розв'язання суперечностей, що виникають у суспільстві. Оскільки найбільш важливі суспільні відносини та поведінка людей регламентовані нормами права, то конфлікти природно виникають у цій сфері. У найбільш широкому значенні під юридичним конфліктом розуміють будь-який соціальний конфлікт, в якому протиборство так чи інакше пов'язано з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами), і, таким чином, суб'єкти або

мотивація їх поведінки, або об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а конфлікт тягне за собою юридичні наслідки [387, с. 15].

Конфлікти в сфері публічного управління стають гарним індикатором динаміки життя держави в умовах відкритого для прогресу суспільства, виявляючи нестійкість сутності соціального контексту процесу правотворчості (наповненого соціальними протиріччями) й виступаючи свого роду джерелом правової самоорганізації [388, с. 19]. Пізнанню цих взаємозв'язків природи соціальних конфліктів, зокрема й за участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, сприяє розуміння їхньої приналежності до загальних засад синергетичної концепції розвитку правової системи. Наприклад, правники відзначають, що рухливий соціальний фон, з яким система перебуває у нерозривному зв'язку, сприяє можливості виявлення механізмів соціальної динаміки (організації і самоорганізації). Соціальний контекст надає праву нестійкого суперечливого характеру, власне конфліктну природу процесу функціонування правових системних утворень, обумовлюючи існування необхідних умов для самоорганізації у сферах правотворення й правореалізації [389, с. 129], у т. ч. правозастосування владних публічних суб'єктів, і регулятивну діяльність приватних суб'єктів, що використовують право [390, с. 20]. Це обумовлює характер співвідношення організаційного й самоорганізаційного механізмів у процесі правового регулювання суспільних відносин.

Природно-правовий підхід до осмислення публічно-правового спору зобов'язує нас заглиблюватися у сутність цього поняття через категорії більш високого гносеологічного порядку. Наприклад, вчені визначають юридичний спір як розбіжності між суб'єктами права щодо природи і змісту правовідносин [295, с. 16], тоді як власне спір сам по собі – це таке, що виникає у результаті певних розбіжностей словесне змагання, обговорення чого-небудь, у якому кожний учасник відстоює свою думку, яка відрізняється від думки іншого учасника [391, с. 52]. Правовий спір стає формою об'єктивації юридичного конфлікту з моменту звернення до юрисдикційного

органу [392, с. 8], тобто залучення сторонами третьої особи для вирішення їхнього конфлікту, а особливо судді, означає, що конфлікт перейшов у стадію спору, адже не примус відіграє у праві первинну роль як одна з реакцій на порушення права, а сама реакція у формі оскарження неправомірного діяння [393, с. 108]. Таке звернення являє собою подання позову до адміністративного суду або скарги до адміністративно-юрисдикційного органу, уповноваженого, відповідно до закону, розглянути та вирішити спір. Фактично ця форма звернення для отримання юрисдикційного захисту особи у відносинах з публічною адміністрацією є інститутом адміністративного (судового/позасудового) оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень. Це оскарження ніщо інше, як елемент парадигми соціального контролю/нагляду за правомірністю рішень/діянь органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічного адміністрування. Контроль виступає як зв'язок між управлінськими циклами: «управлінське рішення – контроль» і «перевірка виконання – оцінка результатів» [394, с. 23, 24]. Інститут судового оскарження рішень/діянь колегіальних суб'єктів публічної адміністрації покликаний забезпечити дотриманням ними вимог законодавства України. В межах адміністративного процесу це означає реалізацію юрисдикційної функції суду через вирішення спорів, виявляючи, за влучними словами А. В. Полякова, який посилається на Г. Канторовича та Ж. Карбонь'є, юстиціабельність правових норм, а саме: їх комплектність, яка дає можливість ухвалити юридично вірне рішення, а особливо за посередництва судді, який наділений спеціальним статусом, що дозволяє йому критично оцінювати доводи сторін та врешті розібратися у суті спірної ситуації [393, с. 108].

Окрім охарактеризованих вище формально-логічних та інших теоретичних аспектів сутності спору з колегіальним суб'єктом публічної адміністрації, на його природу, особливо з КМУ, впливає модель громадянської/політичної культури, що домінує в українському суспільстві або його окремій частині, а саме: 1) парокіальна (від «parochial» –

«провінційна» або «традиційна») культура, що складається у суспільстві, де політичні функції й ролі ще не відділилися від економічних і релігійних функцій і ролей; 2) підданська, яка складається за наявності диференційованих політичних функцій, ролей та інститутів, характеризується пасивним ставленням до політичної системи з боку підданих (громадян). Останніх цікавлять лише практичні результати діяльності уряду, насамперед ті, що безпосередньо стосуються їх щоденного життя; 3) учасницька (громадянська), для якої характерні високий рівень інтересу громадян до політики, інформованість про політичне життя суспільства, активна участь у ньому [342, с. 37].

Реалії вітчизняного життя не дозволяють нам повною мірою зарахувати нашу спільноту до якоїсь із цих видів культур, хоча ми відчуваємо наявність і прояви ознак кожної з них у діях українських громадян, які відстоюють свої права через інститут адміністративного судочинства, через протести і мітинги, через петиції та інші форми комунікації з публічною адміністрацією. Фрагментарність, непослідовність, непостійність та розпорошеність сил під час взаємодії громадян з органами публічної адміністрації дозволяють нам говорити про перехідний та змішаний характер політико-правової культури українського суспільства. Це те, що представники Західної традиції права сміливо маркують словом «транзитивний» стосовно України з кінця 80-х рр. XX ст. Тому для позивачів та інших суб’єктів адміністративного судочинства у справах з оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіального суб’єкта публічної адміністрації згадана транзитивність означатиме інерцію, непевність, спорадичність дій та інші нестійкі характеристики змісту боротьби за відновлення верховенства права, порушеного відповідачем.

Теоретичний перехід від поняття «правовий/юридичний спір» до дефініції «публічно-правовий спір» спирається на визначення змісту предмету публічно-правового регулювання, а саме: правовідносини, у яких одним з учасників виступає держава, орган публічної влади, її посадова особа або

інший уповноважений носій публічно-владних повноважень, які діють з метою задоволення суспільних інтересів, у межах визначених правом. Такі правові взаємозв'язки виявляють сфери публічно-правового спору в межах щонайменш конституційного, кримінального та адміністративного права. Як зазначає Д. В. Лученко, підставою вирішення адміністративно-правового спору є законність рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, тоді як у конституційно-правовому спорі такою підставою буде дотримання відповідним суб'єктом конституційності під час прийняття акта, що оспорюється [395, с. 152]. При цьому тільки конституційна культура (наявність конституції та успішних тривалих практик її застосування) й авторитет судів стримують інші гілки публічної влади від ігнорування рішень судів, що обов'язкові до виконання в силу права, а не через політичну волю, і особливо впливають на тих державних службовців, які не користуються у своїй професійній роботі ресурсами риторичного маскування [396, с. 976]. Що ж стосується кримінально-правової сфери публічних спорів, то за п. 2 ч. 2 ст. 19 КАС України, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи, що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства.

В. Р. Щавінський під публічно-правовим спором розуміє юридичний конфлікт, що виник між органом публічної адміністрації під час реалізації ним владних повноважень та фізичною чи юридичною особою, права якої порушені діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації [397, с. 75][44].

---

[44] Верховний Суд України у своїй постанові від 05 липня 2017 р. по справі №377/232/16-ц зробив цікаві теоретичні узагальнення, вказавши, що характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини, тобто передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних з реалізацією публічної влади. Далі він слушно підсумував, що публічно-правовим уважається також спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо. А тому, на його цілком логічну думку, визначальною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин

Н. Є. Хлібороб слушно підкреслила, що передумовами виникнення публічно-правового спору стають наступні чинники: 1) юридичний конфлікт між суб'єктами правових відносин з приводу реалізації їхніх прав, здійснення обов'язків у сфері публічно-правових відносин; 2) норми права, що встановлюють право особи звернутись до уповноважених законом органів або застосувати інші способи для вирішення публічно-правового спору; 3) механізм реалізації права особи на захист [398, с. 10]. Підкреслюється також, що сучасний демократичний етап розвитку України містить неабиякий конфліктогенний потенціал. Констатовано, що за умов становлення демократичного устрою й правової держави, актуальною є проблема взаємозв'язку демократії, верховенства права та ефективності управління. Сьогодні перед державним управлінням стоїть завдання посилити вплив на вдосконалення та зміцнення демократичних норм в умовах перехідного суспільства [380, с. 14]. Діяльність колегіальних чи інших органів публічної адміністрації спрямована на забезпечення ефективності й реальності права тоді, коли вона несе в собі визнані цінності, тобто цінності, які діють не на рівні зовнішнього нав'язування, а стають внутрішнім моральним імперативом кожної окремої людини та всієї нації [400, с. 31]. Й услід за Ю. М. Оборотовим ми вважаємо, що правомірність такої діяльності – це основна правова цінність, а її протиправність – основне заперечення правової цінності [401, с. 38].

Поєднуючи юснатуралістичні правові позиції, у т. ч. ті, що наведені вище, з предмету визначення сутності «публічно-правового спору» у цілому та цих спорів «щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації» з відповідним позитивістським підходом, вбачаємо відмінності сутностей понять «публічно-правовий спір» за КАС України і за правовою доктриною. Якщо зміст поняття «публічно-правовий спір» доктринально охоплює галузі конституційного і кримінального права,

---

іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування [399].

то у ч. 2 ст. 19 КАС України законодавець спеціально підкреслив, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на певні справи[45]. Це положення у сукупності з ч. 1 ст. 19 (де визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах) і п. 2 ч. 1 ст. 4 (де подано зміст поняття «публічно-правовий спір») КАС України, дозволяє побачити звуження змісту поняття «публічно-правовий спір» за КАС України порівняно з його визначенням вченими.

Описані розбіжності між законодавчим і доктринальним визначенням одного поняття фактично означають наявність у законодавстві тільки форми публічно-правового спору (де термін «публічний» походить від лат. іменника «publicum» – держава, суспільство). Водночас його зміст у КАС України «вихолощений» до рівня поняття «адміністративно-правовий спір». Визнаною в юридичній доктрині є точка зору, згідно з якою спір вважається адміністративним, якщо правове питання, що складає його зміст, стосується адміністративного права. Водночас аналіз приписів чинного законодавства дозволяє стверджувати, що суперечки з владарюючими суб'єктами можуть виникати не тільки з адміністративно-правових відносин, а і з тих, що регламентуються іншими галузями права (комплексними тощо), які є похідними і/або тісно пов'язаними з адміністративним правом. При цьому наголошується, що термін «адміністративний» у запропонованій конструкції підкреслює не галузеву належність правовідносин, з яких виник спір, а те, що підставою для його виникнення є управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень[46].

---

[45] Зокрема ті, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених КАС України; щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулівної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених п.п. 9, 10 ч. 1 цієї статті.

[46] Наприклад, до таких правових спорів може призвести діяльність суб'єкта владних повноважень, унормована митним, фінансовим, податковим, земельним чи екологічним правом [381, с. 10-11]. Цікаво, що у радянську добу існування інституту адміністративно-правового спору взагалі ставилося під сумнів [402, с. 160]. Лише з 70-х років минулого

Подальша концептуалізація дефініції «публічно-правовий спір» в межах заявленої теми пов'язана з теоретичними напрацюваннями вчених. Так М. І. Цуркан відзначив, що стосовно співвідношення понять «адміністративно-правовий спір» і «управлінський спір» необхідно зазначити, що їх слід розглядати з огляду на співвідношення понять «державне управління» і «управління». Безперечно, останнє поняття є набагато ширшим, оскільки включає всі види управління, у т. ч. й державне. Водночас поняття «управлінський спір» не може бути застосоване стосовно адміністративного судочинства, оскільки воно, по-перше, передбачає як зовнішнє (владне) управління, так і внутрішньорганізаційне (внутрішньо-апаратне) управління, спори щодо якого не належать до юрисдикції адміністративних судів; по-друге, поняття «управлінський спір» може мати місце у громадських організаціях, політичних партіях, інших об'єднаннях громадян і тому не належить до юрисдикції адміністративних судів [405, с. 128]. А. В. Хоменко до ознак публічно-правових спорів зарахував спеціальну підставу їх виникнення (задоволення публічного інтересу); спеціальне коло суб'єктів спірних правовідносин (одним із суб'єктів виступає суб'єкт публічної адміністрації або інший уповноважений суб'єкт); предмет спору (результат здійснення адміністративних процедур) [406, с. 7]. К. О. Тимошенко до основних ознак публічно-правового спору відносить наступні: 1) виникнення спору з публічно-правових відносин; 2) в основі спору лежить юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин; 3) особливий суб'єктний склад: хоча б одним із учасників такого спору, як правило, є орган чи посадова особа, наділена публічно-владними повноваженнями, покладеними на нього в силу законодавства, та уповноважений приймати рішення (вчиняти

століття у правовій доктрині починає утверджуватися науково обґрунтована позиція, за якою, розглядаючи справу, що виникла з адміністративно-правових відносин, компетентний орган розв'язує адміністративно-правовий спір [381, с. 9; 403, с. 11]. Д. М. Чечот та інші вчені ще в радянську добу довели необхідність розширення судово-правового захисту в сфері державного управління за рахунок тих справ, які розглядали позасудові адміністративні органи [404, с. 63].

дії), які стосуються прав та обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин; 4) предметом спору є протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; 5) предметом судового захисту в такому спорі є суб'єктивні права (публічні та приватні), свободи та, за певних умов, охоронювані законом інтереси сторони спору – приватної особи; 6) підставою виникнення спору є порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади; 7) таке порушення (втручання) має бути вчинене саме у процесі реалізації названим суб'єктом своїх публічно-владних повноважень. Елементами змісту публічно-правового спору є сторони, предмет та підстави [407, с. 14].

Поєднуємо з дефініцією «адміністративно-правовий спір» елементи нових понять, а саме: «суб'єкт публічної адміністрації» і «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації». Це додає нових якостей досліджуваному нами поняттю, зумовлюючи корегування його природи і перетворюючись, відповідно, на його суттєві ознаки. Спори за участю суб'єкта публічної адміністрації, враховуючи норми КАС України, розглядає й вирішує виключно адміністративний суд. Звісно, що такі спори теоретично можуть вирішуватись і у досудовому адміністративному або іншому порядку, наприклад, через подання скарг до вищестоящих структур ієрархічно побудованої системи органів публічної адміністрації тощо. І у цьому разі поняття «публічно-правовий адміністративний спір» вимагає додавання слова «судовий». Утім, відзначається, що навіть за умови значного делегування державою низки публічних повноважень недержавним структурам, розгляд спорів, що виникають у зв'язку з цим, не може відбуватися інакше, ніж у державному суді [395, с. 154]. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них

Конституцією чи законами України завдань (абз. 3 п. 3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»). Утім впродовж останніх років на рівні правової доктрини усе частіше маркують виконання управлінських функцій органами публічної влади терміном «адміністрація» та, як наслідок, генерують новий концепт – «публічна адміністрація», поєднуючи у межах позначуваного ним поняття функціональний та організаційний аспекти служіння держави інтересам людини та суспільства [408, с. 11][47].

Поглиблення розуміння сутності публічно-правових спорів за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації передбачає також визначення ролі тих засобів, за допомогою яких забезпечується реалізація прав та обов'язків сторін таких спорів. Наприклад, на рівні Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. одним з пріоритетів надання адміністративних послуг визнано запровадження загальної адміністративної процедури з базовими гарантіями, серед яких бачимо право на несудове оскарження і право на судове оскарження тощо [412]. А в п. 4 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на

[47] На додаток до поданої у межах першого розділу нашої роботи розгорнутої аргументації загальнотеоретичного визначення етимології, сутності та змісту поняття «публічна адміністрація», нагадаємо, що належне осмислення сутності та видів публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації враховує правові позиції вчених (Г. В. Атаманчука, А. О. Селіванова, О. І. Сушинського та багатьох інших), які розкривають у своїх працях публічність, публічну владу, зв'язки цієї влади з націєтворчими процесами (особливо під час загострення соціально-політичної ситуації), тенденцію до антропологізації публічно-владної діяльності й інші першооснови феноменології досліджуваного нами у цьому підрозділі правового явища [409, с. 275; 410, с. 32; 411, с. 276]. Зокрема публічно-правові спори з оскарження рішень/діянь вказаних суб'єктів не можуть бути розглянуті інакше, як у межах антропологічного підходу до праворозуміння, що, з-поміж іншого, дозволяє враховувати утвердження у сучасному світі загальної тенденції до «олюднення» держави і права, а саме: формального закріплення в конституціях, інших правових актах держав, зокрема на міжнародному рівні, обов'язку визнавати та захищати основоположні права людини; спрямування практичної діяльності державних органів, зокрема правоохоронних та судових, на забезпечення умов для реалізації прав людини, а у випадку їх порушення – на захист та відновлення [275, с. 106].

2015–2020 рр. серед напрямів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів виокремлено також посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності та забезпечення доступності безоплатної правової допомоги, що, звісно, сприятиме правовій захищеності обох сторін у досліджуваних нами категоріях спорів [413]. Отже, на додаток до вище охарактеризованих елементів поняття «суб'єкт публічної адміністрації» долучаємо правові гарантії[48] та правила взаємодії між собою, що знаходяться, перш за все, у площині вихідних ідей і відносно зрозумілих процедур кооперації, конструктивної співпраці та взаємодії, деталізованих відповідно до специфіки роботи кожного окремого суб'єкта публічної адміністрації[49].

---

[48] Юридичні гарантії – це закріплені в законодавстві засоби та спеціальні заходи, на які покладається забезпечення, здійснення й охорона прав і свобод громадян (в нашому випадку – працівників суб'єктів публічної адміністрації, у т. ч. колегіальних), задоволення їх інтересів, користування благами, що є в основі того чи іншого права або свободи [414, с. 60]. Юридична гарантія не може передбачати альтернативної поведінки, можливості зобов'язаної особи діяти на власний розсуд, за власним вибором. Відповідно, уповноважена особа має право вимагати виконання цих обов'язків. До характерних ознак юридичних гарантій слід віднести їх матеріальний зміст, те, у чому гарантії правової можливості в загальному вигляді знаходять свій прояв у реальному повсякденному житті [415, с. 31].

[49] Наприклад, щодо фіскальної служби і структур Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, то з гарантіями їхньої належної роботи виникає низка проблем. Адже громадяни піклуються про гарантії своїх прав і свобод. Вчені (О. Ф. Андрійко, Є. В. Білозьоров, О. М. Музичук та ін.) також переймаються проблемою забезпечення правових можливостей людини, громадянина та їхніх об'єднань. Водночас питання гарантування належних умов для роботи суб'єкта публічної адміністрації залишається осторонь більшості наукових публікацій. Хоча логічно, що саме від реально юридично гарантованих, звісно детально і чітко виписаних, можливостей суб'єкта публічної адміністрації безпосередньо залежить обсяг та якість фактично реалізованих прав і свобод громад. Якщо працівник суб'єкта публічної адміністрації не захищений, його роботі заважають громадяни своєю деструктивною поведінкою, й ефективної допомоги від права і/або правоохоронців він не отримує, то ефективність роботи за таких неналежних умов роботи з елементами правової анархії стрімко і незворотньо рухається до нуля. Як слушно відзначив І. А. Артеменко, з метою забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, створення умов для інтеграції у європейський правовий простір та підвищення ефективності діяльності останніх, з-поміж іншого необхідно здійснити ряд кроків, а саме: розроблення кодифікованого нормативно-правового акту, який би визначив гарантії діяльності, базові принципи, процесуальний статус, процесуальні права та обов'язки

Природу суб'єкта публічної адміністрації органічно доповнює елемент його юридичної відповідальності за власні рішення та діяння (дії або бездіяльність)[50]. Система правового регулювання такої відповідальності передбачає спеціальні для суб'єкта публічної адміністрації процедури притягнення до неї, види стягнень, доказування вини тощо. Зокрема, відзначається, що порушення посадових осіб публічної адміністрації повинні розглядатися як дисциплінарні порушення у т. ч. з можливістю застосування таких санкцій, як грошовий штраф та звільнення [417, с. 306][51].

Держава здійснює регулювання суспільних відносин на засадах справедливості, яку по-різному могли розуміти у різні історичні періоди, досягаючи суспільного консенсусу. Незабезпечення справедливого, з погляду людей, регулювання неминуче призводить до несприйняття правової норми, стимулюючи зміни у її приписах. Так само руйнуючи і державну владу в разі виходу її діяльності за межі тих способів і засобів, які суспільство вважає справедливими. У сферах публічних відносин, які стосуються організації та функціонування влади, зміст норм проходить через фільтр ідеологічних настанов і офіційного визнання, перевіряючись не стільки на здатність задовольняти чи захищати права і свободи людини, скільки на безпечність

органів публічної адміністрації з метою уніфікації їх діяльності та вироблення відповідних стандартів [416, с. 18].

[50] Позитивна юридична відповідальність суб'єкта публічної адміністрації не стає приводом для оскарження об'єктивованих у реальній дійсності результатів його роботи, адже у цьому разі суб'єкт публічної адміністрації ухвалив правильні рішення, вчинив потрібну дію або утримався від непотрібної активності, досягаючи при цьому очікуваних результатів, що складають прогрес суспільства і кожного його члена. Нарікання у громадян можуть виникати у цьому випадку тільки стосовно порівняльних характеристик кількісних та якісних показників діяльності суб'єкта публічної адміністрації. За ретроспективної юридичної відповідальності, мова йде про гальмування розвитку суспільства чи його окремих дрібних напрямів в силу запізнілих, невиважених, заангажованих/корумпованих діянь/рішень суб'єкта публічної адміністрації.

[51] Наприклад, у ч. 1 ст. 19 Закону України від 06 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги» зазначено, що посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Отже, юридична відповідальність суб'єкта публічної адміністрації також специфічна, виступає дивергентною ознакою його поняття.

цих норм для існуючого ладу і збереження влади [275, с. 105][52]. Для колегіального суб'єкта публічної адміністрації додатково визначальною ідеєю функціонування стає принцип колегіальності при прийнятті та ухваленні рішень. Поряд з єдиноначальністю – це організаційний принцип функціонування суб'єктів управління [418, с. 19].

Поєднання єдиноначальності і колегіальності дозволяє збалансувати особистісний та колективний підходи до ухвалення важливих рішень. Колегіальне ухвалення рішень покликане мінімізувати помилки, розподілити відповідальність між посадовими особами та забезпечити виваженість і далекоглядність прийнятих таким чином рішень. Цей підхід проявляється також у координаційній діяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації, оскільки колегіальне ухвалення рішення означає узгодження і спрямування волі різних осіб на вирішення поставленого питання. Хоча, як слушно зауважує І. Л. Давітнідзе, колегіальність в єдиноначальних органах публічного управління має інше значення, ніж у колегіальних органах публічного управління [284, с. 7][53]. Отже, як вже було неодноразово

---

[52] Окрім ідеї справедливості як складової верховенства права, визначення змісту поняття суб'єкта публічної адміністрації передбачає зарахування до нього конституційних принципів рівності перед законом, примату людини та суспільства над усіма іншими соціальними цінностями, народного і державного суверенітетів, демократизму, поділу влади, законності, гласності, визнання міжнародно-правових стандартів. Для цих принципів характерною є вища юридична сила, фундаментальний характер, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність. Вони стають основою для спеціально-правових засад організації/статусу та діяльності суб'єкта публічної адміністрації, що зафіксовані у нормативно-правових актах, у яких враховано специфіку правової культури цих суб'єктів та правового досвіду нації у цілому. Серед таких принципів, за критерієм функціонального навантаження та причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної адміністрації, виокремлюють організаційні засади роботи суб'єкта публічної адміністрації: розподілу праці, повноважень, компетенції колегіального суб'єкта публічної адміністрації; підпорядкованості та ієрархії, принцип самостійності; принцип безперервної діяльності; спеціалізації складових такого суб'єкта; системності; інтерактивності; контролю з боку суспільства [408, с. 8-9].

[53] Номінуються у законодавстві такі суб'єкти різними термінами: «колегія», «консиліум», «комісія», «комітет», «організаційний комітет», «рада», «нарада», «робоча група», «урядова комісія», «експертна комісія» та ін. Яскравим прикладом колегіального суб'єкта публічної адміністрації є КМУ. Відповідно до ч.ч. 1, 3 ст. 3 Закону України від 27 лютого

підкреслено, колегіальний суб'єкт публічної адміністрації вирізняється серед усіх інших суб'єктів публічної адміністрації колегіальним принципом, способом і методом здійснення процесу прийняття і реалізації рішень, солідарною відповідальністю за наслідки виконання їхніх рішень.

Серед визначальних ознак публічно-правового спору з оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації, окрім вище проаналізованих, законодавець також назвав публічно-владні управлінські функції і виникнення спору у зв'язку із виконанням або невиконанням цих функцій. Якщо зміст цих функцій однаковий як для колегіального суб'єкта публічної адміністрації, так і для одноосібних суб'єктів публічної адміністрації, то процедури їхнього виконання, причинний зв'язок між діями/бездіяльністю та відповідальністю відмінні. Водночас у чинному КАС України не передбачено спеціальних правил здійснення правосуддя щодо оскарження рішень чи діянь колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Це не сприятиме ефективності правосуддя, адже колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, відрізняючись за низкою ознак від одноособового суб'єкта публічної адміністрації, вочевидь повинен мати відповідні правила щодо особливостей його процесуально-правового статусу, порівняно з одноосібним суб'єктом публічної адміністрації.

Отже, публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації пов'язаний з питанням виконання або невиконання публічно-владних управлінських функцій, у т. ч. на виконання делегованих повноважень; або з наданням або ненаданням адміністративної послуги; або, якщо хоча б одна сторона є суб'єктом

2014 р. «Про Кабінет Міністрів України», діяльність КМУ ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. КМУ приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Про державні колегіальні органи згадується в низці законів України, наприклад, в абз. 5 ч. 1 ст. 4 і п. 1 ч. 2 ст. 5 Закону України від 21 вересня 2006 р. «Про управління об'єктами державної власності».

виборчого процесу або процесу референдуму, то з порушенням прав суб'єкта виборчого процесу.

Доповненням вищевикладеного розгортання феноменології пізнання публічно-правових спорів за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації стають їхні класифікаційні характеристики. Так, залежно від предмета спору, тобто від того, заради чого суб'єкти вступають у протиборство, виокремлюють такі основні різновиди правового спору: а) спори з приводу реалізації закріплених у нормах права суб'єктивних прав, законних інтересів, повноважень, обов'язків тощо; б) спори з приводу норм права – їх тлумачення або законності; в) спори з приводу правопорушень – щодо наявності у діянні особи складу певного делікту та, відповідно, застосування до винної особи санкції правової норми [405, с. 127]. Публічно-правові спори, підвідомчі адміністративним судам, за суб'єктом звернення (ініціатором спору), поділяються на дві групи: 1) спори, що розглядаються за зверненнями фізичних та юридичних осіб; 2) спори, що розглядаються за зверненнями суб'єктів владних повноважень [407, с. 14]. За критерієм предмету та правосуб'єктності учасників публічно-правових відносин, які мають право звернутись до адміністративного суду, виокремлено спори про право; компетенційні спори; особливі спори [419, с. 42]. О. С. Луніна визначила наступні критерії систематизації вказаних спорів: 1) суб'єкт звернення (ініціатор спору); 2) особливості предмета. За першим критерієм вона розмежувала спори, ініціатором яких виступає: фізична/юридична особа або суб'єкт владних повноважень; за другим критерієм – спори про оскарження нормативних або індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень [420, с. 128].

Наведені загальні підстави типологізації публічно-правових спорів далі специфікуються нами відносно колегіального суб'єкта публічної адміністрації. Перш за все, звертає на себе увагу зміст норми права в п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України, а саме: сполучник «або» як елемент юридичної техніки орієнтує на визначення законодавцем декількох альтернативних випадків

виникнення публічно-правового спору, у т. ч. за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації. За умови повноти елементів поняття «публічно-правовий спір» ознаками конкретного типу такого спору залишається: 1) здійснення хоча б однією стороною публічно-владних управлінських функцій, у т. ч. на виконання делегованих повноважень, і спір виникає у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; 2) або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; 3) або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. Вчені вказали, що специфіка предмету цих трьох категорій спорів зумовлює відповідні різновиди судових проваджень з їхнього розгляду та вирішення, а саме: провадження в справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень; провадження в справах, пов'язаних із наданням адміністративних послуг і з виборчим процесом чи процесом референдуму [337, с. 56].

Отже, за предметним критерієм спору та релевантного йому провадження в адміністративному суді, виокремлюємо наступні публічно-правові спори за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації: а) з оскарження здійснення публічно-владних управлінських функцій; б) з приводу оскарження адміністративних послуг; 3) у зв'язку з порушенням прав особи під час виборчого процесу або референдуму.

Досліджуваний нами різновид публічно-правового спору може мати причини як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Тому генетичний підхід до осмислення проблеми класифікації цих спорів дозволяє виокремити серед них зовнішні та внутрішні спори[54]. За ознакою суб'єкта зовнішніх публічно-правових спорів З. В. Красіловська виокремлює наступні їхні види:

[54] Генетичний метод дослідження передбачає аналіз деякого вихідного стану предмета чи явища і вибудовування з цих знань наступних утворень [421, с. 3].

1) між політичною, державною владою і/або опозицією, що прагне змінити державну владу; 2) між державою, окремим інститутом держави і суспільством (наприклад, проблема легітимності КМУ); 3) між різними ланками управлінського апарату (горизонтальні, вертикальні) [380, с. 13]. Від себе додамо, що за вказаним критерієм також можна вести мову про спори: 4) між колегіальними органами публічної адміністрації будь-якої гілки державної влади, наприклад, від парламенту таким суб'єктом може бути РП; від виконавчої гілки влади – КМУ; від судів – колегіальні органи суддівського самоврядування, атестації та дисциплінарної відповідальності суддів; 5) між державою, у т. ч. колегіальним суб'єктом публічної адміністрації, й особою з питань дотримання прав цієї особи. Внутрішні спори у сфері публічного адміністрування спровоковані конфліктом між внутрішньо іманентними органу рисами та їх сприйняттям зацікавленими суб'єктами: 1) різницею політичної орієнтації щодо виконання власних та делегованих повноважень (функціонально-організаційні); 2) невідповідністю компетенції працівників професійним, моральним та іншим якісним вимогам займаної посади (особистісно-функціональні); 3) невідповідністю структури організації вимогам, які ставляться перед організацією (структурно-організаційні); 4) помилками, допущеними керівництвом і підлеглими в процесі вирішення управлінських та інших завдань (ситуаційно-управлінські) [380, с. 14].

Вчені класифікують публічно-правові спори, які належать до юрисдикції адміністративного суду, також за такими критеріями: предмет оскарження; вид суб'єкта владних повноважень – сторони судового процесу; зміст публічно-правових відносин, з яких виник спір. Зокрема, за предметом оскарження всі публічно-правові спори поділяються на: 1) пов'язані з оскарженням рішень суб'єктів владних повноважень; 2) пов'язані з оскарженням дій суб'єктів владних повноважень; 3) пов'язані з оскарженням бездіяльності суб'єктів владних повноважень; 4) предметом яких є адміністративні договори. Своєю чергою, публічно-правові спори щодо оскарження рішень суб'єкта владних повноважень можуть поділятися на:

1) публічно-правові спори, пов’язані з оскарженням нормативно-правових актів; 2) публічно-правові спори, пов’язані з оскарженням індивідуальних актів [398, с. 16]. Критерієм також може стати прикладний мотив участі у спорах з метою забезпечення і захисту інтересів суб’єктів права, а саме: 1) інструментально-правовий, коли позивач просить скасувати наявне рішення з мотивів його невідповідності суттєво важливим фактам навколишньої дійсності і нормам закону; 2) комунікативний – мотивом стає примус суб’єкта публічної адміністрації через суд до процедур врахування важливих аргументів громадськості через попередні обговорення, дискусії чи інші форми колективної участі громадян в управлінні державою.

За кількістю позивачів у справах з оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіального суб’єкта публічної адміністрації, публічно-правові спори поділяються на такі: індивідуальні – де позивачем виступає одна фізична чи юридична особа; колективні – якщо кількість суб’єктів, що позиваються в межах одного судового провадження, складає множину. Практична значущість типологізації зазначених спорів виявляється, насамперед, для судді у тому, що складність справи за колективним позовом у рази підвищується, порівняно з позовом індивідуальним, як на стадії розгляду, так і на етапі можливості оскарження рішення суду. Це як декілька справ в одній, адже кількість процесуальних дій та специфіка обставин від множини колективного позивача зростає пропорційно кількості суб’єктів у його складі. Звісно, за умови відсутності можливості виокремлювати такі категорії справ в окремі провадження, виникає потреба у створенні коефіцієнту оптимального навантаження на суддю, який би відображав специфіку підвищеного навантаження, обумовленого як природою колективного позову, так і сутністю колегіального суб’єкта публічної адміністрації у ролі відповідача.

Допоміжне значення під час визначення специфіки досліджуваних нами спорів має також вольовий аспект позивачів. Поширеними стають справи, де воля скаржників до суду характеризується автономністю, маючи

добровільний характер і раціональну мотивацію, підкріплену розвиненими уявленнями про питання, що стало предметом адміністративного позову. Водночас штучна/мобілізована мотивація також має місце. І досягається вона засобами маніпулювання позивача або має неправову мотивацію для нього, наприклад, примус, насильство, страх, економічні, інші санкції. Викривлення права при цьому полягатиме у використанні засобів адміністративного процесу для дискредитації колегіального суб'єкта публічної адміністрації або іншого латентного неправомірного впливу на нього через суд.

До сфери публічно-службових відносин зараховуються не тільки відносини у сфері цивільної державної служби, але й ті, що складаються на мілітаризованій службі в Збройних Силах України, національній поліції, Національній гвардії України, органах прокуратури та інших формуваннях, служба в яких передбачає отримання спеціальних звань і пов'язана із реалізацією правоохоронної функції держави, а також функції захисту національних інтересів від протиправних посягань [422, с. 136]. За типом державної служби, спори виникають, здебільшого, з цивільним, а не військовим колегіальним суб'єктом публічної адміністрації. Серед мілітаризованих суб'єктів публічної адміністрації вирізняємо РНБО України. В рамках цивільної державної служби спори з колегіальним суб'єктом публічної адміністрації будуть поділятися за критерієм різновидів напрямів публічно-правової відповідальності: 1) в сфері публічних фінансів виникають спори з РП; 2) в сфері економічної конкуренції та публічних закупівель – з АМКУ; 3) в сфері фінансових послуг – з Нацкомфінпослуг; 4) в сфері фондового ринку – з НКЦПФФ; 5) на ринку природних монополій – з відповідними національними комісіями; 6) національної пам'яті Українського народу – з Національною комісією з реабілітації та відповідними регіональними комісіями; 7) в сфері державної служби – з Комісією з питань вищого корпусу державної служби; 8) з питань телебачення і радіомовлення – з Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення; 9) публічного виборчого процесу – з ЦВК (виборчими комісіями нижчого

рівня); 10) суддівського самоврядування, атестації та дисциплінарної відповідальності суддів – зі зборами суддів, з'їздом суддів України та Радою суддів України; ВККС України, ГРД та ВРП; 11) атестації та дисциплінарної відповідальності адвокатів – з кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури і Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією адвокатури.

КМУ має універсальне функціональне навантаження, здійснюючи з усього переліку питань публічного управління повноваження загального характеру. Органи регіонального та місцевого самоврядування, які на локальному рівні виконують за уповноваженням держави, причому зазвичай юридичними засобами, низку владних функцій, є по суті державними органами, хоча формально такими не вважаються [423, с. 80]. Муніципальні колегіальні органи (місцеві ради, виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування) здійснюють публічне управління з усього переліку питань суспільного життя, визначеного у законі як їхня компетенція, тому спори з ними не будуть вирізнятися предметно-публічною секторальністю, а можуть стосуватися широкого кола правових питань. З колегіальними органами самоорганізації населення і громадськими організаціями, що здійснюють делеговані від держави публічно-владні повноваження, спори можуть виникати з питань реалізації їхньої компетенції. Під час порівняння територіальної ознаки поширення компетенції колегіального суб'єкта публічної адміністрації значення набуває також поділ досліджуваних спорів на ті, що виникають з відповідними органами загальнодержавного масштабу, місцевими органами чи громадськими організаціями. А також відповідно спори з приводу власних функцій і повноважень, що делегуються. Делегування повноважень на практиці покликано встановити баланс між загальнодержавними і місцевими інтересами, його можна вважати похідним від децентралізації влади [424, с. 30] та відповідальності публічної адміністрації[55].

[55] Делегування повноважень – двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну

Наголошується, що найбільш типовим є функціонально-організаційний конфлікт, що виникає між місцевими органами державного управління та місцевими радами при різній політичній їх орієнтації щодо виконання ними власних та делегованих повноважень [380, с. 15]. Проте з цього не випливає, що розпорошення і децентралізація влади послаблюють здатність суспільства до дій, звершень, мобілізації сил. Навпаки, це породжує більше обов'язків громадян перед суспільством, а тим самим – суспільну мобілізуючу здатність. Інтереси індивідуумів можуть найбільшою мірою задовольнятися в разі, коли вони мають найбільшу можливість безпосередньо впливати на політичні рішення. Водночас чим більше індивідуум впливатиме на рішення, тим більшу відповідальність він відчуватиме перед суспільством [426, с. 54].

Спори з усіма вищезазначеними колегіальними суб'єктами публічної адміністрації далі поділяються за предметним критерієм в межах їхньої сфери відповідальності. Наприклад, предмет правового регулювання та управлінського впливу в межах окремих сфер публічно-правових відносин дозволяє здійснювати відповідні класифікації публічно-правових спорів. Так, С. В. Бакуліна за предметом спірних земельних відносин виокремила такі види публічно-правових земельних спорів: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями публічної власності; 2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження землями публічної власності; 3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та

правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень; компетенція першого є джерелом компетенції другого органу. Тому делегування означає надання повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання [425, с. 232].

розпорядження землями публічної власності; 4) спори, що виникають з приводу примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності [361, с. 97].

Спроби класифікації досліджуваних нами видів спорів на підставі узагальнення предметів діяльності (функцій) колегіальних органів публічної адміністрації передбачають групування цих органів наступним чином: 1) з виключно управлінськими і/або одночасно дуже широкими повноваженням – КМУ та муніципальні колегіальні органи, а також Комісія з питань вищого корпусу державної служби, органи самоорганізації населення і громадські організації; 2) з управлінськими та контрольно-наглядовими (у т. ч. дозвільно-ліцензійними) повноваженнями – Нацкомфінпослуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, національні комісії на ринку природних монополій, Національна комісія з реабілітації та відповідні регіональні комісії; 3) з управлінськими та реєстраційними повноваженнями (наприклад, ЦВК); 4) з управлінськими, юрисдикційними і/або правоохоронними функціями (деліктно-процесуальною, профілактичною, контрольно-наглядовою, адміністративно-процесуального примусу, каральною) [295, с. 142-149] – РП, АМКУ, НКЦПФФ; 5) з управлінськими, атестаційними та дисциплінарними повноваженнями відносно суддів або адвокатів – збори суддів, з'їзд суддів України та Рада суддів України; ВККС України, ГРД та ВРП, кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури і Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури. Практична значущість цієї класифікації полягає у можливості відмежовувати категорії спорів, що характерні для предмету діяльності конкретного колегіального органу публічної адміністрації, з можливістю виокремлення типових справ та методологічних підходів до їхнього ефективного вирішення, узагальнення судової практики за відповідним різновидом спорів. Наприклад, спори, що пов'язані зі здійсненням контрольно-наглядового провадження; спори, що виникають під час адміністративно-деліктного провадження;

спори, що пов’язані з обігом інформації у сфері роботи колегіального органу публічної адміністрації тощо.

Отже, вивчення наведених класифікацій публічно-правових спорів дозволяє побачити обумовленість їхніх критеріїв природою правових відносин, що знаходяться в основі спору. Будучи результатом діяльності суб’єкта, у т. ч. колегіального, публічної адміністрації, рішення, дія чи бездіяльність стає загальним для всіх сфер цих спорів критерієм класифікації.

Таким чином, публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь колегіального суб’єкта публічної адміністрації являє собою різновид зовнішнього конфлікту в сфері управлінської діяльності.

Якщо первинно осмислення природи цього феномену передбачало вивчення характеру і природи спору як такого та його юридичних вимірів, то подальше онтологічне окреслення меж досліджуваного явища і його ментальної форми означало втягнення до його змісту суб’єктів права (суб’єкт публічної адміністрації і колегіальний суб’єкт публічної адміністрації) за схемою: спір – правовий спір – публічно-правовий спір – адміністративно-правовий спір – публічно-правовий спір за участю суб’єкта публічної адміністрації – публічно-правовий спір за участю колегіального суб’єкта публічної адміністрації.

У підсумку встановлено, що спір являє собою відносини сторін, які самостійно не змогли вирішити протиріччя щодо конкретного предмету суспільних відносин. Правовим він стає тоді, коли ці відносини знаходяться в межах дії права. Адміністративно-правовим спір стає тоді, коли спірне питання юридичного змісту входить до предметів адміністративного права і тісно пов’язаних із ним галузей права. Зарахування адміністративно-правових спорів до категорії публічно-правових спорів означає, що такі спори пов’язані зі сферою здійснення публічно-владних управлінських функцій. Хоча, за позитивістського праворозуміння, суть публічно-правового спору в Україні виявлено щонайменше у трьох сферах суспільних відносин, а саме: реалізація публічно-владних управлінських функцій, надання адміністративних послуг,

порушення прав суб’єкта виборчого процесу або процесу референдуму [427, с. 77].

Серед основних видів публічно-правових спорів за участю колегіального суб’єкта публічної адміністрації виокремимо наступні: 1) за предметом судового розгляду – здійснення публічно-владних управлінських функцій; порушення надання/ненадання адміністративних послуг; порушення прав особи під час виборчого процесу або референдуму; 2) за вольовою ознакою діяння відповідача і/або документального оформлення його дії – рішення, дія чи бездіяльність цього суб’єкта; 3) за напрямом публічно-правової відповідальності (загальні питання (за участю КМУ на загальнодержавному рівні; місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів – на муніципальному рівні), секторальні питання у сфері публічних фінансів, економічної конкуренції та публічних закупівель, фінансових послуг, фондового ринку, ринку природних монополій, національної пам’яті Українського народу, державної служби, телебачення і радіомовлення, публічного виборчого процесу, суддівського самоврядування, атестації та дисциплінарної відповідальності суддів, атестації та дисциплінарної відповідальності адвокатів); 4) за мотивом участі у спорах – інструментально-правові і комунікативні; 5) за кількістю позивачів – індивідуальні та колективні; 6) за справжністю волі і правових намірів позивача – добровільні, раціональні і/або правомірні; маніпулятивні, кон’юнктурні і/або неправомірні; 7) за масштабом території повноважень – з відповідними органами загальнодержавного масштабу, місцевими органами чи громадськими організаціями; 8) за генетичним походженням повноважень, які оскаржуються – спори з приводу власних і делегованих повноважень. Також класифікація досліджуваних нами публічно-правових спорів відбувається в межах специфічного предмету діяльності кожного окремого колегіального суб’єкта публічної адміністрації та їхніх узагальнених напрямів роботи.

Висновки до розділу 2:

Встановлено, що підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві являють собою закономірності обґрунтованості, які детермінують схвалення можливості реалізації права, що відображено у дійсності, відповідає практиці, культурним кодам та ін. Формально-юридичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві являють собою елементи їхнього правового статусу, головним чином, завдань і функціонального навантаження, що деталізується через предмет відання, права і обов'язки та процедури реалізації повноважень. Фактичні життєві обставини в контексті загального історичного розвитку і умов соціального прогресу стають чинниками конкретизації практичного втілення у життя виписаних у законі повноважень, зокрема, через окреслення процесуального статусу колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві в контексті публічно-правових відносин як позивача, коли він постає на захисті інтересів права і соціального поступу, або як відповідача, коли він, на аргументовану у позові думку інших суб'єктів права, діє/ухиляється від дій всупереч цих інтересів. Якщо формально-юридичні підстави участі зазначених суб'єктів в адміністративному судочинстві визначені у законі та змінюються тільки в силу волі парламенту України, то фактичні підстави такої участі перманентно змінювані, хоча й можуть бути типовими певний час, допоки відповідні законодавство і практика його застосування не зміняться настільки, щоб виключити ці типові причини для звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав.

Виявлено, що форма участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві являє собою, відповідно до визначених у КАС України завдань адміністративного судочинства, діяння, спосіб організації цих суб'єктів і його зовнішній вияв, пов'язані з сутністю,

змістом публічно-правового спору в межах адміністративної справи, де цей суб'єкт позивається, відповідає або виступає третьою особою. Ці форми не довільні і мають виключно правовий характер. Жодних неправових форм комунікації із судом КАС України не передбачено ні для колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, ні для будь-якого іншого учасника адміністративного судочинства. Вони чітко виписані у нормах КАС України та обумовлені фактичними життєвими обставинами, які призвели до необхідності звертатися до суду (взяття участі у суді) в межах процедур КАС України. Правовий статус колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві багатоаспектний. Ці суб'єкти можуть бути стороною у справі (позивачем чи відповідачем; зустрічний позов пред'являти не можуть) або третьою особою із самостійними вимогами щодо предмета спору чи без таких. Їх функціональне призначення не передбачає спрямування власних зусиль в адміністративному судочинстві на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку інших суб'єктів владних повноважень. Ця форма представництва колегіальними суб'єктами публічної адміністрації інтересів третіх осіб чинними законами України не передбачена. Хоча своїх офіційних представників вони мають, це зафіксовано навіть на рівні законів, і ними можуть бути цілі міністерства, як у випадку з КМУ. Окремою формою участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації є представництво в особі прокурорів, які захищають інтереси держави.

Визначено, що поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві» набуває смислового значення через такі ознаки: 1) публічно-владні повноваження, у т. ч. делеговані суб'єктам приватного права в межах форм державно-приватного партнерства та ін.; 2) рівноправність та відсутність ієрархічних відносин (службової підлеглості) між посадовими особами, а також між ними та головою (керівником) цього суб'єкта; 3) спосіб соціальної об'єктивації (предметного втілення) – групова/колективна організаційно-правова

діяльність та адекватна їй форма (принцип) організаційного устрою під час розробки та ухвалення рішень, що відображають їхню абсолютно або переважно спільну/погоджену з усіх суттєвих питань волю, та спільна юридична, моральна і/або політична відповідальність за наслідки своїх діянь, які завжди є наслідками попередньо ухваленого рішення (у т. ч. усного, не оформленого на папері, а такого, що об'єктивоване у діяннях) на рівні спільної свідомості. Відповідно спеціальний (публічно-владний) правовий статус членів колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справ адміністративного судочинства зумовлений їхньою приналежністю до складу цього органу; 4) адміністративно-процесуальна правосуб'єктність, а точніше, її кореляція з колегіальним способом діянь та відповідальністю суб'єкта, її реалізація за обов'язкової участі одноосібного представника.

Доведено, що сама по собі юридична статусність колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи в адміністративному судочинстві поліструктурна і складається щонайменше з чотирьох правових статусів: 1) суб'єкта публічної адміністрації; 2) спільної колективної роботи, власне колегіальності; 3) юридичної особи або суб'єкта, що походить від юридичної особи; 4) учасника судової справи в межах, визначених адміністративно-процесуальним законодавством.

Встановлено, що роль свідка досліджуваний суб'єкт публічної адміністрації виконувати не може у силу своєї багатозначної природи, а ось в ролі експерта колегіальний суб'єкт публічної адміністрації може залучатися суддею для проведення комісійної експертизи (у т. ч. з правових питань), надання комісійного висновку спеціаліста чи здійснення перекладу комісією. В усіх таких випадках можливого залучення суддею колегіального суб'єкта публічної адміністрації як суб'єкта, який сприяє відправленню адміністративного правосуддя, або участі його як сторони у справі чи третьої особи цей суб'єкт не здійснює правозастосування, а діє на рівних правових умовах з усіма іншими суб'єктами адміністративного процесу. Як позивач в адміністративному процесі колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, за

загальним правилом, діє тільки у випадках прямо вказаних у законі. Він може визначати відповідачем як іншого суб'єкта владних повноважень, так й фізичну особу чи юридичну особу. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації діє у суді тільки через представника, адже кожний окремий член колегіального суб'єкта процесуально-правового статусу учасника справи не набуває.

Обґрунтовано, що публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації являє собою різновид зовнішнього конфлікту в сфері управлінської діяльності. Осмислення природи цього феномену передбачає сходження у мисленні від абстрактного до конкретного за схемою: спір – правовий спір – публічно-правовий спір (судовий спір) – адміністративно-правовий спір – публічно-правовий спір за участю суб'єкта публічної адміністрації – публічно-правовий спір за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації. Спір являє собою відносини сторін, які самостійно не змогли вирішити протиріччя щодо конкретного предмету суспільних відносин. Правовим він стає тоді, коли ці відносини знаходяться в межах дії права. Адміністративно-правовим спір стає тоді, коли спірне питання юридичного змісту входить до предметів адміністративного права і тісно пов'язаних із ним галузей права, за умови збереження ознак влади-підпорядкування між суб'єктами спору. Зарахування адміністративно-правових спорів до категорії публічно-правових означає, що такі спори пов'язані зі сферою здійснення публічно-владних управлінських функцій. Суть публічно-правового спору виявлено щонайменше у трьох сферах суспільних відносин, а саме: реалізація публічно-владних управлінських функцій, надання адміністративних послуг, порушення прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму. За ознакою сутності публічно-правового спору кожен його вид вичерпується однією сферою відносин. Специфіка колегіального суб'єкта публічної адміністрації у публічно-правовому спорі обумовлена ідеєю колегіальності, її функціональним навантаженням.

Окреслено основні види публічно-правових спорів за участю колегіального суб’єкта публічної адміністрації: 1) за предметом судового розгляду – здійснення публічно-владних управлінських функцій; порушення надання/ненадання адміністративних послуг; порушення прав особи під час виборчого процесу або референдуму; 2) за вольовою ознакою діяння відповідача і/або документального оформлення його дії – рішення, дія чи бездіяльність цього суб’єкта; 3) за напрямом публічно-правової відповідальності (загальні питання (за участю КМУ на загальнодержавному рівні; місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів – на муніципальному рівні), секторальні питання у сфері публічних фінансів, економічної конкуренції та публічних закупівель, фінансових послуг, фондового ринку, ринку природних монополій, національної пам’яті Українського народу, державної служби, телебачення і радіомовлення, публічного виборчого процесу, суддівського самоврядування, атестації та дисциплінарної відповідальності суддів, атестації та дисциплінарної відповідальності адвокатів); 4) за мотивом участі у спорах – інструментально-правові і комунікативні; 5) за кількістю позивачів – індивідуальні та колективні; 6) за справжністю волі і правових намірів позивача – добровільні, раціональні і/або правомірні; маніпулятивні, кон’юнктурні і/або неправомірні; 7) за масштабом території повноважень – з відповідними органами загальнодержавного масштабу, місцевими органами чи громадськими організаціями; 8) за генетичним походженням повноважень, які оскаржуються – спори з приводу власних і делегованих повноважень. Також класифікація досліджуваних спорів здійснюється в межах специфічного предмету діяльності кожного окремого колегіального суб’єкта публічної адміністрації та їхніх узагальнених напрямів роботи.

РОЗДІЛ 3
ЗМІСТ І ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ КОЛЕГІАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Форми адміністративного судочинства під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та порядок проходження таких справ в адміністративному суді

КАС України в редакції, чинній з 15 грудня 2017 р. (викладеній згідно із Законом № 2147-VIII від 03.10.2017), передбачає низку новел. Оновлені процесуальні норми вводять правові категорії, які попередня редакція Кодексу не містила. Всі вони заслуговують апробації на практиці та наукового вивчення. Одним із нововведень КАС України, якому варто приділити увагу, є правова категорія «форма адміністративного судочинства». Також актуальним є дослідження видів форм судочинства, встановлених КАС України, та особливостей провадження в окремих категоріях справ, зокрема відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. Крім того, слід звернути увагу на недоліки впроваджених норм процесуального права в цій частині та розглянути шляхи їх удосконалення.

Нова редакція КАС України містить ст. 12, положення якої визначають форми адміністративного судочинства. Попередня редакція цього Кодексу не передбачала такого поняття як «форма адміністративного судочинства» та не встановлювала, у порядку яких форм воно здійснюється. Разом з тим, нова редакція КАС України не містить визначення поняття «форма адміністративного судочинства», але передбачає та встановлює призначення таких форм.

Із набранням чинності нової редакції КАС України, у т. ч. і норм, які передбачають форми адміністративного судочинства, відбулися зміни у порядку розгляду і вирішення адміністративних справ. Тому сьогодні такі поняття, як «процесуальна форма», «форма судочинства», «форма провадження» не можуть не привертати науковий інтерес.

В. М. Горшенев та П. Е. Недбайло під процесуальною формою розуміли сукупність однорідних процедурних вимог, що пред'являються до дій учасників процесу, спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату [428, с. 13]. О. Г. Лук'янова визначає процесуальну форму як встановлені процесуальним законодавством (правом), засновані на принципах процесуального права правила процедури, виконання яких дозволяє найбільш точно та раціонально досягти мети процесуальної діяльності [429, с. 102]. На думку О. Ф. Скакун, процесуальна форма – це система однорідних юридичних засобів, дій та операцій, визначених у процесуальному законодавстві і пропонованих учасниками юридичної діяльності для вирішення всіх питань, які виникають у юридичному процесі [430, с. 489]. У підручнику «Загальна теорія держави і права», підготовленому за редакцією М. В. Цвіка, О. В. Петришина, зазначається, що процесуальна форма як наукова конструкція розкриває структурно-технологічну характеристику правової форми діяльності. Це система передбачених процесуальним правом юридичних засобів, дій та операцій, за допомогою яких урегульовуються питання, що виникають у юридичному процесі [431, с. 402-403]. В адміністративному судочинстві вона передбачає нормативно правову закріпленість процедур його здійснення (виконання процесуальних дій і прийняття процесуальних рішень) та умов (об'єктивних і суб'єктивних), що сприяють дотриманню цих процедур і вирішенню його завдань [432, с. 58].

Отже, підсумовуючи думки названих вчених, можна узагальнити, що процесуальною формою є система юридичних засобів, дій та операцій,

визначених нормами процесуального права, спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату.

О. І. Миколенко відзначає, що єдиний підхід в межах теорії адміністративного процесу так і не був сформований щодо поняття «процесуальна форма в адміністративному судочинстві» [433, с. 52]. Цілком погоджуємось із позицією вченого про те, що це поняття не має в юридичній науці чіткого змістовного визначення, а запропоновані в спеціальній літературі формулювання підміняють собою зміст інших правових явищ (наприклад, правових процедур, процесуальних норм тощо) [433, с. 55].

С. В. Ківалов вказує, що процесуальна форма діяльності адміністративних судів являє зовнішній вияв урегульованих адміністративною процесуальною нормою юридичних засобів, дій та операцій щодо застосування права адміністративними судами у порядку здійснення адміністративного судочинства як універсального способу захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах шляхом здійснення провадження, в результаті якого судом (суддею) постановляється (приймається) законне рішення, яким закріплюється вирішений по суті спір про право [434, с. 12]. Процесуальна форма діяльності адміністративних судів, як вказує А. І. Бітов, являє собою встановлений нормами законодавства про адміністративне судочинство порядок: розгляду адміністративним судом відповідних адміністративних позовів (позовних заяв), порушення провадження у справі, підготовки справи до судового розгляду, розгляду та вирішення справ з винесенням відповідних процесуальних актів, оскарження і перегляду адміністративно-судових актів [435, с. 332]. О. І. Розум зазначає, що адміністративно-процесуальна форма являє собою єдиний, уніфікований та чітко визначений нормами адміністративно-процесуального права порядок діяльності адміністративних судів та взаємопов’язаної з нею діяльності осіб, які беруть участь у справі, та інших учасників адміністративного процесу щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, котрий утворює врегульований особливий правовий режим провадження в адміністративних

справах та охоплює гарантії забезпечення першої (адміністративно-процесуальної діяльності), а також процесуальний статус суб'єктів адміністративного процесу [436].

Тобто, з огляду на позицію ряду вчених, можемо говорити про те, що процесуальна форма діяльності адміністративних судів – це встановлений нормами КАС України порядок розгляду і вирішення адміністративних справ в суді першої інстанції та перегляду судових рішень, який здійснюється шляхом визначених проваджень, з обов'язковим прийняттям актів процесуального характеру та (або) по суті спору.

Ще до впровадження в Україні адміністративного судочинства В. Г. Перепелюк здійснив детальний аналіз змісту та елементів процесуальної форми адміністративного розгляду. Так, цей науковець, з посиланням на дослідження Л. В. Коваля [437, с. 14], за наслідками аналізу процесуальних норм до змісту адміністративного процесу відносить такі елементи: 1) методи адміністративного розгляду; 2) порядок його ведення; 3) форми (акти) прояву [438, с. 14].

Розглядаючи запропоновані В. Г. Перепелюком елементи процесуальної форми, О. І. Миколенко вважає, що перший елемент процесуальної форми слід назвати «порядок діяльності суб'єктів процесу» чи «порядок ведення процесу». Вчений вдало підмічає, що даний елемент адміністративної процесуальної форми дозволяє розмежувати, по-перше, процесуальну діяльність в судах та іншу схожу діяльність в органах публічної адміністрації (судовий порядок та адміністративний порядок розгляду скарг), по-друге, різні види юридичного процесу (порядок розгляду публічних спорів в межах адміністративного судочинства та в межах конституційного судочинства), по-третє, різні провадженнями в межах одного юридичного процесу (наприклад, перегляд справ в порядку апеляції та перегляд справ в порядку касації), і, по-четверте, різні види одного і того ж провадження, що різняться між собою послідовністю (порядком) процесуальної діяльності

(звичайне та спрощене провадження в адміністративному судочинстві) [433, с. 54].

З цього робимо висновок, що різниця між видами одного і того ж провадження полягає у послідовності (порядку) процесуальної діяльності. Тож процесуальна форма в адміністративному судочинстві дозволяє розмежувати різні провадження в межах судового адміністративного процесу, а також різні види одного і того ж провадження, що різняться між собою процесуальним порядком [439, с. 145].

Пунктом 20 ч. 1 ст. 4 КАС України, яка визначає терміни, встановлено, що адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин [96]. Отже, спрощена форма адміністративного судочинства – це спрощене позовне провадження, яке призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Загальна форма адміністративного судочинства – це загальне позовне провадження. Воно призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному порядку.

Враховуючи викладене, можемо констатувати, що КАС України встановлює такі форми адміністративного судочинства в суді першої інстанції: 1) загальна, яка передбачає розгляд справи за загальними правилами позовного провадження (ч. 3 ст. 12 КАС України); 2) спрощена, яка передбачає розгляд справи за спрощеними правилами позовного провадження (ч. 2 ст. 12 КАС України).

Оперуючи наведеними вихідними даними, спробуємо визначити форму провадження у справах, відповідачами у яких є колегіальні суб’єкти публічної адміністрації.

Як вже було попередньо встановлено, умови, за яких суд має право розглядати справи у загальному або спрощеному позовному провадженні, встановлені КАС України. Зокрема, форму провадження обирає суд із власної ініціативи або за клопотанням позивача. В ухвалі про відкриття провадження у справі суд має зазначити про обрану форму провадження. При цьому в подальшому суд може постановити ухвалу про розгляд справи за правилами загального позовного провадження у разі, якщо після збільшення розміру позовних вимог або зміни предмета позову справа підлягатиме розгляду за правилами відповідного провадження.

Разом з тим, ч. 4 ст. 12 КАС України чітко встановлює, які категорії адміністративних справ розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження. Вони нами уже перелічувались у підрозділі 2.1 розділу 2 (стор. 178). Зокрема, це справи щодо оскарження нормативно-правових актів (в яких відповідачами часто є колегіальні суб'єкти владних повноважень), за винятком випадків, визначених Кодексом; щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» тощо.

Таким чином, зазначені у ч. 4 ст. 12 КАС України категорії справи мають розглядатися виключно за правилами загального позовного провадження. Відповідна норма ч. 4 ст. 12 цього Кодексу є імперативною для суду. Це розповсюджується і на випадки, коли у таких справах відповідачами є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації.

Розділ II КАС України містить главу 10, у ст.ст. 257-263 якої визначається розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження. Так, ст. 262 КАС України встановлює особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. У ній, зокрема, передбачається, що розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, встановленими цим Кодексом, для розгляду справи за правилами загального позовного

провадження, з особливостями, визначеними у цій главі. Розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання. Підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться. Перше судове засідання у справі проводиться не пізніше тридцяти днів із дня відкриття провадження у справі. При розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не проводяться [96].

Отже, відмінність спрощеної форми адміністративного судочинства від загальної полягає у тому, що у першому випадку розгляд і вирішення судової справи відбувається без підготовчого провадження, у т. ч. і без підготовчого засідання, та не вимагається проведення судового засідання під час вирішення справи по суті; відсутня стадія судових дебатів. Окрім того, розгляд і вирішення таких справ може відбуватися у порядку письмового провадження[56].

В. П. Базов зазначав, що кожна із форм провадження адміністративного судочинства, яка, зокрема, передбачалася у попередній редакції КАС України, є певним інститутом позовного провадження [440, с. 353]. До інституту позовного провадження він відносив і письмове провадження, яке, хоча й не є формою адміністративного судочинства з огляду на чинні норми процесуального права, однак передбачене КАС України.

Слід звернути увагу на те, що форма адміністративного судочинства і форма провадження адміністративного судочинства (адміністративних справ) є різними категоріями. Зокрема, визначені у ст. 12 КАС України форми

[56] Можемо відмітити, що спрощена форма судочинства у новій редакції КАС України зазнала певних перетворень у порядку розгляду справ. Так, у зв’язку із відсутністю стадії підготовчого провадження справи та складової стадії судового розгляду справи – підстадії судових дебатів, розгляд справи скоротився.

адміністративного судочинства, на нашу думку, є більш широким поняттям, ніж форми провадження адміністративного судочинства (адміністративних справ). Обидві форми провадження (судовий розгляд справи у судовому засіданні і письмове провадження) можуть бути застосовані в обох формах адміністративного судочинства (загальному і спрощеному позовному провадженні).

Частини 5 і 6 ст. 262 КАС України встановлюють, що суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін. Суд може відмовити у задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін: 1) у випадках, визначених ст. 263 цього Кодексу; 2) якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі незначної складності не вимагають проведення судового засідання з повідомленням сторін для повного та всебічного встановлення обставин справи [96].

Стаття 263 КАС України, яка визначає особливості розгляду окремих категорій справ незначної складності, передбачає перелік справ, які суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні). При цьому слід звернути увагу, що на практиці правила щодо розгляду справи в порядку письмового провадження, враховуючи вищезазначені положення Кодексу, здебільшого застосовуються судами під час спрощеної форми судочинства.

Однак варто вказати, що загальна форма судочинства також передбачає можливість вирішення справи на підставі матеріалів, тобто без участі учасників справи (ч. 9 ст. 205 КАС України). Натомість спрощена форма судочинства передбачає (в окремих категоріях справ) можливість судового розгляду за участю учасників процесу (ст. 262 КАС України).

Зауважимо, що під час розгляду справи за правилами загального провадження обов'язково проводиться підготовче провадження, в межах якого у кожному випадку проводиться підготовче засідання, що, як нами вже вказувалось, не є характерним для спрощеної форми. Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується його закриттям у разі призначення справи до судового розгляду. Тобто підготовче засідання також передбачає присутність учасників справи.

Крім того, відмінність форм провадження полягає у строках розгляду справи. Підготовче провадження має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів. У свою чергу, суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Тобто строк розгляду адміністративної справи за правилами загального позовного провадження має тривати не більше ста двадцяти днів. Справи за правилами спрощеного позовного провадження суд розглядає не більше шістдесяти днів, а справи, визначені ч. 1 ст. 263 КАС України, у строк не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі. Отже, строк розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження у одному випадку має тривати не більше тридцяти днів, а, в іншому, – не більше шістдесяти днів, що суттєво відрізняється від строків у загальному позовному провадженні[57].

Відповідно до ч. 6 ст. 12 КАС України для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про

[57] Загалом встановлений в новому КАС України повний строк розгляду справи в порядку загального позовного провадження становить 125 днів, з яких: 5 днів – на відкриття провадження у справі, 60 днів – на проведення підготовчого провадження, строк якого може бути продовжено ще на 30 днів, і 30 днів – на розгляд справи по суті. Для спрощеного позовного провадження такий строк становить 65 днів, з яких: 5 днів – на відкриття провадження у справі, 60 днів – на розгляд справи; за ст. 263 КАС України – 35 днів, з яких: 5 днів на відкриття провадження у справі, 30 днів – на розгляд справи.

запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище; 2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію; 6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження; 8) типові справи; 9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині; 10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження; 11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України [96].

Враховуючи п. 10 ч. 6 ст. 12 КАС України, суд самостійно може вирішити, що справа є незначної складності, за винятком справ, перелічених у

ч. 4 цієї статті, які розглядаються виключно за правилами загального провадження.

З огляду на вищезазначені норми КАС України, важко не погодитись із висновком С. В. Ківалова про те, що правові форми діяльності адміністративних судів доцільно поділити на процесуальні та організаційно-правові. Науковцем процесуальні форми, у свою чергу, поділено на дві підгрупи: власне процесуальні (провадження) та процедурні форми. Підгрупу власне процесуальних форм становлять такі провадження: в адміністративному суді першої інстанції та щодо перегляду судових рішень. Процедурними формами названо акти, якими закріплюються дії суду, учасників судового адміністративного процесу, у т. ч. – й при перегляді судових рішень. До організаційно-правових форм віднесено, зокрема, кадрове забезпечення діяльності судів, функціонування автоматизованої системи документообігу суду. Організаційна діяльність у галузі адміністративного судочинства не завжди реалізується у правовій формі, на відміну від процесуальної та процедурної форм, які завжди є правовими [434, с. 18].

Звертаємо увагу на те, що, згідно із новою редакцією КАС України, правила спрощеного провадження в суді першої інстанції застосовуються під час розгляду справ щодо законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України та Президента України, а також законності дій чи бездіяльності таких колегіальних суб’єктів публічної адміністрації як ВРП, ВККС України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів[58], законності актів цих суб’єктів. Крім

[58] Змінами, внесеними до Закону України «Про прокуратуру» [268] згідно із Законом № 113-IX від 19 вересня 2019 року дію положень, що визначали статус і повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів зупинено до 1 вересня 2021 року. При цьому створено кадрову комісію з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарних проваджень щодо прокурорів (наказ Генерального прокурора від 09.01.2020 № 9).

цього, відповідна форма адміністративного судочинства застосовується під час розгляду зразкових справ. Також вона застосовується під час перегляду справ в апеляційному та касаційному порядку, під час розгляду справ за нововиявленими або виключними обставинами.

Таким чином, форма адміністративного судочинства, за правилами якого розглядатиметься та вирішуватиметься справа, зокрема відповідачами, у яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, залежить від предмету та підстав позову. Інакше кажучи, слід встановити, чи відноситься вона до складних справ, чи до справ незначної складності, а після цього визначитись за правилами якої форми судочинства вона вирішуватиметься.

Проте слід звернути увагу, що в деяких випадках форма адміністративного судочинства залежить від відповідача у справі незалежно від предмету та підстави позову. Так, як приклад, візьмемо справи про оскарження нормативно-правових актів таких колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, як місцева рада і ВККС України. Статті, які визначають особливості провадження у таких справах, розміщенні у § 1 глави 11 розділу II КАС України. Однак справи про оскарження нормативно-правових актів органу місцевого самоврядування вирішуються за правилами загального позовного провадження, а справи про оскарження нормативно-правових актів органу суддівського врядування – за правилами спрощеного позовного провадження.

В апеляційному та касаційному порядку, за нововиявленими або виключними обставинами справи, у яких відповідачами є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, справи переглядаються тільки за правилами спрощеного провадження. Тобто при перегляді судових рішень адміністративні справи розглядаються тільки у порядку спрощеного провадження незалежно від предмету оскарження та суб'єктного складу учасників.

Більш детально піддамо аналізу окремі справи про оскарження актів, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, стосовно

яких виникають дискусії щодо хибності законодавчого визначення форми адміністративного судочинства.

Так, КАС України як у новій редакції (ст. 266), так і в попередній (ст. 171-1), містить окрему статтю, яка визначає особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, ВРП, ВККС України. Нова редакція норм, які регулюють особливості провадження у цих справах, містить ряд новел.

Частина 2 ст. 266 КАС України встановлює, що адміністративні справи, зазначені у п.п. 1-3 ч. 1 цієї статті, розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п’яти суддів [96]. До них належать справи щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; 2) законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, ВРП, ВККС України; 3) законності актів ВРП, ВККС України.

Окрім Президента України, відповідачами у справах даної категорії є колегіальні суб’єкти владних повноважень, що саме по собі викликає складнощі під час розгляду справи та виконання судових рішень, проте з незрозумілих причин відповідні справи законодавцем віднесено до тих, які розглядаються за правилами спрощеного провадження.

О. М. Овчаренко підкреслювала, що статистичні дані дозволяють констатувати неефективність судового оскарження актів Вищої ради юстиції і ВККС України. Така ситуація спричинена низкою чинників суб’єктивного і об’єктивного характеру. До суб’єктивних чинників вчена відносить те, що судді, уповноважені розглядати й вирішувати скарги на дії та бездіяльність Вищої ради юстиції і ВККС України, самі можуть стати суб’єктами юридичної відповідальності [441, с. 204-205].

Однак проблемні питання процесуального характеру щодо оскарження рішень колегіальних суб’єктів владних повноважень з приводу прийняття на публічну службу суддів та прокурорів, проходження та звільнення з неї, які

мали місце у попередній редакції КАС України, на нашу думку, не розв'язані у новій редакції Кодексу.

У цій сфері законодавство по суті не зазнало жодних змін. Судді адміністративного суду, які тепер розглядають і вирішують справи, відповідачами у яких є відповідні колегіальні органи чи їх члени процесуально залишаються не захищеними, позбавлені процедурних гарантій незалежності і недоторканості, оскільки самі можуть бути перевірені ними. Серед об'єктивних чинників неефективності судового оскарження актів зазначених колегіальних суб'єктів публічної адміністрації О. М. Овчаренко окреслює обмеженість повноважень Вищого адміністративного суду України під час вирішення справ про позови проти Вищої ради юстиції і ВККС України. Вона звернула увагу на те, що ВАСУ вправі скасувати певний оскаржуваний акт Вищої ради юстиції або ВККС України і зобов'язати відновити порушене право, однак він не взмозі змінити ситуацію, оскільки не вправі постановити нове рішення [441, с. 205]. Чинні норми процесуального права також не дозволяють суду прийняти нове рішення за наслідками розгляду справ цієї категорії, що є обмеженням його компетенції. Також суди, враховуючи статус відповідачів, часто уникають повноваження щодо відновлення порушеного права шляхом зобов'язання відповідного колегіального суб'єкта прийняти конкретне рішення, оскільки це розцінюється як втручання у його публічно-владну управлінську діяльність.

Повноваження суду під час вирішення справи, що визначені у ст. 245 нової редакції КАС України, начебто розширюють повноваження адміністративних судів порівняно із ст. 162 КАС України, яка визначала повноваження суду у попередній редакції цього Кодексу. Однак, на нашу думку, ні положення ст. 245, ні положення ст. 266 чинного КАС України не надають суду достатньої компетенції для повного захисту прав та інтересів особи у справах цієї категорії, оскільки відновлення порушеного права або/та інтересу, враховуючи в комплексі названі норми процесуального та норми матеріального права, закріплені в Законах України «Про судоустрій і статус

суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» [132; 134], повністю залежить від відповідачів.

Також чинні норми КАС України щодо розгляду справ цієї категорії мають ряд неузгодженостей. Так, ст. 266 КАС України входить до § 1 глави 11 розділу II КАС України. У цьому параграфі містяться статті, які визначають розгляд окремих категорій складних справ. Тобто справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності таких колегіальних суб'єктів як Верховна Рада України, ВРП, ВККС України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, є складними справами. Однак більшість із них, окрім справ щодо законності рішень ВРП, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її дисциплінарних палат, розглядаються у порядку спрощеного провадження, яке призначене для розгляду справ незначної складності, що, на нашу думку, є нелогічним.

Як зазначалось вище, ч. 4 ст. 12 КАС України встановлює, що справи у спорах щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом, розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження. У свою чергу, за ч. 3 ст. 266 КАС України, у разі відкриття провадження в адміністративних справах, визначених ч. 2 цієї статті, щодо оскарження нормативно-правових актів ВРП, ВККС України, застосовуються правила, визначені ст.ст. 264 та 265 цього Кодексу, з особливостями, визначеними цією статтею [96].

Статті 264, 265 КАС України визначають особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Ці адміністративні справи вирішуються за правилами загального позовного провадження.

Інша ж категорія справ, особливості провадження у яких регулюється ст. 267, що також міститься у § 1 глави 11 розділу II КАС України, зокрема за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної

необхідності, учасниками яких теж можуть бути колегіальні суб'єкти публічної адміністрації – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються за правилами загального позовного провадження.

Таким чином, законодавчий орган передбачив в порядку спрощеного позовного провадження розгляд адміністративних справ, які за характером спірних правовідносин, предметом доказування та суб'єктним складом учасників завжди відносились до категорії складних і викликали значний інтерес з боку суспільства. На наш погляд, вони і наразі залишаються такими. При цьому законодавець сам їх відніс до окремих категорій складних справ, включивши до § 1 глави 11 розділу II КАС України. Тож наявність цих юридичних колізій є очевидною, а потреба в їх усуненні є нагальною.

У зв'язку із вказаним пропонується внести зміни до КАС України, що передбачають виключення справ, відповідачами у яких є органи, встановлені ст. 266 КАС України (у т. ч. такі колегіальні суб'єкти публічної адміністрації як ВРП та ВККС України), із переліку тих, що розглядаються в порядку спрощеного провадження.

Окрім цього, слід звернути увагу на те, що розгляд справ, який здійснюється за правилами ст.ст. 268-289 (§ 2, глава 11, розділ II) КАС України суттєво відрізняється від передбачених законом форм адміністративного судочинства. Це справи, які розглядаються у терміновому порядку. Дані адміністративні справи не є стандартними, оскільки провадження у них є специфічним і, в класичному розумінні, воно «не вписується» як у загальне позовне провадження, так і у спрощене провадження. Учасниками процесу у таких справах можуть бути, зокрема, такі колегіальні суб'єкти публічної адміністрації: ЦВК, а також виборчі комісії нижчого рівня та комісії з референдуму; органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, районні та обласні ради, районні у містах ради; адміністративні комісії при виконавчих органах місцевих рад тощо.

Норми статей, які містяться в § 2 глави 11 КАС України передбачають особливості порядку розгляду та вирішення цих справ, а саме особливості повідомлення учасників справи про дату, час та місце розгляду, особливості подання заяв по суті справи, обчислення процесуальних строків, проголошення та вручення судових рішень, особливості апеляційного та касаційного оскарження судових рішень та інші особливості.

Враховуючи той факт, що це фактично особливий розгляд адміністративних справ, вважаємо, що ст. 12 КАС України (та інші пов'язані статті) необхідно доповнити положеннями, які б передбачали ще одну форму провадження – особливу. Отже, норми КАС України, які регулюють питання щодо форм адміністративного судочинства, потребують змін, метою яких має бути запровадження так званої «особливої форми адміністративного судочинства».

Як влучно зазначає О. Г. Лук'янова, процесуальна форма – це сукупність правил, але не будь-яких правил, а правил процедури. Процедура представляє собою послідовність певних дій, в даному аспекті вона має нормативну модель свого розвитку і спрямована на досягнення певних цілей (цілей процесуального права). Процесуальна форма покликана гарантувати точне досягнення мети процесуальної діяльності – з'ясування об'єктивної істини у справі [429, с. 100-101]. Отже, можемо говорити, що вдале визначення форми судочинства до кожної категорії судових справ є важливою умовою, що гарантує досягнення мети правосуддя [439, с. 149].

Продовжуючи розгляд порушеного у цьому підрозділі питання, зазначимо, що окрім вказаного вище, зазнали ряд змін положення КАС України, що регулюють питання проходження судової справи в адміністративному суді, на що варто звернути особливу увагу.

Провадження у адміністративних справах, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти владних повноважень, організовано за загальними правилами адміністративного судочинства, окрім справ, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження (глава 10 розділу II КАС

України) та окремих категорій адміністративних справ, розгляд яких має особливості позовного провадження (глава 11 розділу 2 КАС України): розгляд окремих категорій складних справ (§ 1 глави 11 розділу 2 КАС України); розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ (§ 2 глави 11 розділу 2 КАС України); розгляд типових та зразкових справ (§ 3 глави 11 розділу 2 КАС України).

Переходячи до висвітлення питання щодо особливостей діючих новел у адміністративному процесі під час проходження справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в судах адміністративної юрисдикції, слід зазначити, що провадження у адміністративних справах відповідно до закону відбувається стадійно: на стадії відкриття провадження у справі вирішується питання про його підстави і передумови, на стадії провадження у справі досудового розгляду суд з'ясовує можливість досудового мирного врегулювання спору або, у разі неможливості такого врегулювання, провадить всі дії, які є необхідними для судового розгляду справи, і власне на стадії судового розгляду справи відбувається її розгляд і вирішення.

Вчена-процесуаліст І. Ізарова зазначає, що судовий розгляд справи є найважливішою центральною стадією будь-якого провадження цивільного судочинства, на якій здійснюються основні процесуальні дії суду та учасників процесу, спрямовані на її вирішення – відбувається з'ясування фактичних обставин справи, зокрема, сторони та інші особи, які беруть участь у справі, виступають зі своїми вимогами та запереченнями перед судом, проводиться дослідження і оцінка доказів в справі і ухвалюється рішення суду у справі [442, с. 55]. Так само як і цивільному процесі [442, с. 55], в судовому адміністративному процесі ця стадія проводиться поетапно. І так само, як і в науці цивільного процесуального права щодо цієї стадії [442, с. 55], в науці адміністративного процесуального права існують дискусійні питання щодо визначення етапів та форми проведення такої стадії адміністративного судочинства.

Провадження у суді першої інстанції умовно можна поділити на чотири стадії: звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд; ухвалення судового рішення [100, с. 311]. Усі наведені стадії є самостійними, оскільки кожна із них може стати останньою в конкретній справі.

За правилами ст. 168 КАС України, позов пред'являється шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді. Позивач має право в позовній заяві заявити клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, якщо такий розгляд допускається цим Кодексом [96].

Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи: 1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтями 160, 161, 172 цього Кодексу; 4) належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; 5) позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом. Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі [96].

Основними ознаками, що відокремлюють одну стадію від іншої, є специфічні завдання кожної стадії та винесення окремого акта, що оформлює цю стадію та вказує на подальший хід справи.

Так, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження до адміністративного

суду позовної заяви, заяви про усунення недоліків позовної заяви у разі залишення позовної заяви без руху, або отримання судом у порядку, визначеному ч.ч. 3-6 ст. 171 КАС України, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи. Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, яка надсилається учасникам справи, а також іншим особам, якщо від них витребовуються докази, в порядку, встановленому ст. 251 цього Кодексу. Одночасно з копією ухвали про відкриття провадження у справі учасникам справи надсилається копія позовної заяви з копіями доданих до неї документів.

Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі. Ця стадія після відкриття провадження у справі закінчується закриттям підготовчого засідання (провадження).

У строк, встановлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, відповідач має право надіслати: 1) суду – відзив на позовну заяву і всі письмові та електронні докази (які можливо доставити до суду), висновки експертів і заяви свідків, що підтверджують заперечення проти позову; 2) позивачу, іншим відповідачам, третім особам – копію відзиву та доданих до нього документів. У разі ненадання відповідачем відзиву у встановлений судом строк без поважних причин суд має право вирішити спір за наявними матеріалами справи [96].

Отже, за новими правилами, відзив на позовну заяву (а це стосується і колегіального суб’єкта владних повноважень, якщо він є відповідачем) повинен містити заперечення щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову з посиланням на докази та норми права, а також перелік документів, що заперечують позов. До відзиву додаються докази відповідача на спростування позову та підтвердження обставин законності його дій та рішень. Копія відзиву та доданих документів повинна бути надіслана (надана) іншим учасникам справи одночасно з їх наданням до суду. Суд має встановити такий строк подання відзиву, який дасть змогу іншим

учасникам справи отримати його до початку першого підготовчого засідання у справі. Відтак, відзив – потужний інструмент, яким відповідач контраргументує і виправдовує свої дії чи рішення.

В свою чергу, позивач, за КАС України, може подати відповідь на відзив як важливу заяву по суті справи. У відповіді на відзив викладаються пояснення, міркування та доводи щодо заперечень відзиву. За новим КАС України, суд має встановити достатній строк для подання відповіді на відзив, щоб позивач міг підготувати пояснення, аргументи та контрдокази завчасно, до початку розгляду справи по суті.

У випадку, коли суд, приймаючи до розгляду відзив та докази, не перевірить їх надсилання позивачу, останній позбавляється можливості надати відповідь на відзив, якщо справа розглядається в порядку спрощеного чи письмового провадження, оскільки не знає про його існування. У результаті справа розглядається без відповіді на відзив, при незабезпеченні всестороннього й повного з’ясування обставин та порушенні права позивача на доведення своєї позиції.

При цьому у строк, встановлений судом, інші учасники справи мають право подати свої письмові пояснення щодо відповіді на відзив та заперечення до закінчення підготовчого провадження, якщо судом не встановлено інший строк.

Так, ст. 159 КАС України визначає виключний перелік заяв по суті справи, якими є: позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву [96]. Слід відмітити, що підстави, час та черговість подання заяв по суті справи визначаються цим Кодексом або судом у визначених Кодексом випадках.

Аналізуючи судовий розгляд як центральну стадію адміністративного судочинства, необхідно підкреслити, що основною метою її проведення є забезпечення повного, всебічного й об’єктивного з’ясування всіх необхідних фактичних обставин справи, а основне завдання полягає у розгляді та вирішенні справи шляхом з’ясування вимог та заперечень сторін та інших

осіб, які беруть участь в справі, дослідження доказів та ухвалення судового рішення у справі. Для досягнення зазначеної вище мети і завдань судочинства порядок вчинення процесуальних дій під час судового розгляду справи, їх послідовність і зміст, процесуальні права та обов'язки учасників процесу повинні бути чітко визначені адміністративним процесуальним законодавством.

Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше, ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Провадження у справі на стадії її розгляду по суті зупиняється тільки з підстав, встановлених п.п. 1-6 ч. 1 та п.п. 1-3 ч. 2 ст. 236 КАС України.

Судове рішення (повне або скорочене) проголошується у судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, встановлених КАС України.

При цьому слід зазначити, що, за правилами ч. 3 ст. 34 КАС України, суддя, не згодний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку. Про наявність окремої думки повідомляються особи, які беруть участь у справі, без оголошення її змісту в судовому засіданні. Окрема думка приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

В силу ч. 1 ст. 33 КАС України, адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність, зокрема таких колегіальних суб'єктів владних повноважень як КМУ, окружна виборча комісія (окружна комісія з референдуму), розглядаються і вирішуються в адміністративному суді першої інстанції колегією у складі трьох суддів [96]. Правилами відповідної статті також передбачено колегіальний розгляд справи у судах апеляційної та касаційної інстанцій.

Отже, у випадку наявності у певного судді під час колегіального розгляду справи окремої думки щодо вирішення спору, на нього покладається обов’язок викласти її на папері та обов’язково приєднати до матеріалів справи, що розглядалась. Наразі не виникає питань, коли такі ситуації трапляються під час незгоди із рішенням більшості, якщо таким суддею не є суддя-доповідач в суді першої інстанції. Однак КАС України не врегульовано питання щодо покладення обов’язку про виготовлення тексту судового рішення, якщо свою незгоду із думкою колег висловив суддя, який є суддею-доповідачем.

На стадії апеляційного та касаційного розгляду ці відносини регулюються ч. 3 ст. 321 та ч. 3 ст. 355 КАС України, відповідно до яких постанова або ухвала суду апеляційної інстанції (касаційної інстанції) оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою, ухвалою) і підписується всім складом суду, визначеним для розгляду справи, якщо інше не передбачено цим Кодексом [96]. Водночас і в даній ситуації законодавець прямо не визначає, яким чином та за якими критеріями можна обрати суддю зі складу колегії та покласти на нього обов’язок щодо виготовлення судового рішення.

У даному випадку слід звернути увагу на передбачене ч. 3 ст. 31 КАС України право зборів суддів відповідного суду визначати персональний склад постійних колегій суддів. Виправданим кроком було б, для уникнення непорозумінь серед суддів однієї колегії щодо покладення обов’язку із виготовлення судового рішення, доповнення вказаної норми положенням, яке передбачало б визначення зборами суддів суду судді для кожної колегії, який має виконувати роботу щодо підготовки тексту судового рішення у випадку, коли суддя-доповідач готує окрему думку.

Таким чином, на нашу думку, доцільним є доповнення ч. 3 ст. 321 КАС України положенням такого змісту: «Постанова або ухвала суду апеляційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, визначеним в порядку частини третьої статті 31 Кодексу адміністративного судочинства

України, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою, ухвалою) і підписується всім складом суду, визначеним для розгляду справи, якщо інше не передбачено цим Кодексом», а також ч. 3 ст. 355 КАС України: «Постанова або ухвала суду касаційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, визначеним в порядку частини третьої статті 31 Кодексу адміністративного судочинства України, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою або ухвалою) і підписується всім складом суду, який розглядав справу, якщо інше не передбачено цим Кодексом».

Так само логічним є внесення змін і до ст. 243 КАС України, яка регулює питання порядку ухвалення судових рішень. Зокрема, вбачається за доцільне доповнити вказану статтю ч. 11 у такій редакції: «У разі колегіального розгляду справи рішення суду першої інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, визначеним в порядку частини третьої статті 31 Кодексу адміністративного судочинства України, якщо суддя-доповідач не згодний з рішенням або ухвалою) і підписується всім складом суду, визначеним для розгляду справи, якщо інше не передбачено цим Кодексом».

Необхідно зазначити, що під час апеляційного перегляду судових рішень суд апеляційної інстанції повністю використовує права і застосовує правила, які є у суду першої інстанції. При апеляції перегляд судового рішення здійснюється не у формі перевірки юридичної оцінки та повноти обставин справи, а у формі повторного розгляду цієї справи [443, с. 21].

Відповідно до ч. 1 ст. 293 КАС України, учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов’язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, встановлених цим Кодексом [96].

В апеляційному порядку можуть бути оскаржені і фактичні обставини справи, і питання застосування права в широкому його розумінні. Цим визначається зміст скарги й аргументація, що наводиться на підтвердження

підстав оскарження судового рішення. Особа, яка подає апеляційну скаргу, повинна підтвердити свою позицію та ті вимоги, які вона пред'являє, а також дати аналіз доказів, що є у справі. Якщо до скарги додаються додаткові докази, то повинна бути підтверджена для апеляційного суду неможливість їх подання до суду першої інстанції з поважних причин [444, с. 41].

За правилами ст. 295 КАС України апеляційна скарга на рішення суду подається протягом тридцяти днів, а на ухвалу суду – протягом п'ятнадцяти днів з дня його (її) проголошення. Якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення (ухвали) суду, або розгляду справи в порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення [96].

Слід відзначити й те, що новою редакцією КАС України встановлено пряме право учасників на поновлення строків оскарження, зокрема, учасник справи, якому повне рішення або ухвала суду не були вручені у день його (її) проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження: 1) на рішення суду – якщо апеляційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому повного рішення суду; 2) на ухвалу суду – якщо апеляційна скарга подана протягом п'ятнадцяти днів з дня вручення йому відповідної ухвали суду.

Результатом діяльності суду апеляційної інстанції та оцінки його ефективності є правильне визначення висновку щодо законності (обґрунтованості) рішення суду першої інстанції, що оскаржується. Суд апеляційної інстанції здійснює судовий контроль по відношенню до місцевого суду. Виходячи з цього, він має широке коло повноважень, які дозволяють запобігати порушенню законів й інших актів та нормалізувати діяльність підконтрольних суб'єктів [445, с. 465].

За наслідками розгляду апеляційної скарги на судове рішення суду першої інстанції, згідно ст. 315 КАС України, суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судове рішення – без змін; 2) скасувати судове рішення повністю або частково і ухвалити нове

судове рішення у відповідній частині або змінити судове рішення; 3) скасувати судове рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково; 4) визнати нечинним судове рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині; 5) скасувати судове рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю; 6) у визначених цим Кодексом випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, зазначених у п.п. 1-5 ч. 1 цієї статті [96].

Однак наявні певні особливості щодо розгляду апеляційних скарг на ухвали адміністративного суду першої інстанції. Так, у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06 березня 2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» суд апеляційної інстанції, скасовуючи ухвали про залишення позовної заяви без руху та про повернення позовної заяви, не має повноважень постановляти ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки така процесуальна дія належить до виключної компетенції суду першої інстанції [446].

Таким чином, після розгляду апеляційної скарги, суд апеляційної інстанції приймає постанови та (або) постановляє ухвали. Ухвалення та проголошення судового рішення адміністративним судом апеляційної інстанції є самостійною стадією апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, яка закінчує етап судового розгляду апеляційної скарги. Саме на цій стадії підводиться підсумок судового розгляду апеляційної скарги, остаточно вирішується питання законності та обґрунтованості судового рішення адміністративного суду першої інстанції, яке не набрало законної сили [447, с. 174].

Завдяки реалізації своїх повноважень апеляційний суд забезпечує виправлення судових помилок, які є наслідками незаконності та необґрунтованості рішень суду першої інстанції [448, с. 208].

Виокремлено у новій редакції КАС України і порядок розгляду апеляційної скарги на ухвалу суду першої інстанції та передбачено, що апеляційні скарги на ухвали суду першої інстанції, зазначені в п.п. 3, 5-7, 11, 14, 26 ч. 1 ст. 294 КАС України, розглядаються судом апеляційної інстанції без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження). Однак з урахуванням конкретних обставин справи суд апеляційної інстанції може розглянути такі апеляційні скарги у судовому засіданні з повідомленням учасників справи.

Слід також приділити увагу й тому, що за новими правилами адміністративного судочинства визначено, які саме порушення норм процесуального права є обов’язковою підставою для скасування судового рішення та ухвалення нового рішення суду: 1) справу розглянуто неповноважним складом суду; 2) в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід, і підстави його відводу визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованими; 3) справу розглянуто адміністративним судом за відсутності будь-якого учасника справи, не повідомленого належним чином про дату, час і місце судового засідання, якщо такий учасник справи обґрунтовує свою апеляційну скаргу такою підставою; 4) суд прийняв рішення про права, свободи, інтереси та (або) обов’язки осіб, які не були залучені до участі у справі; 5) судове рішення не підписано будь-ким із суддів або підписано не тими суддями, які зазначені у судовому рішенні; 6) судове рішення ухвалено суддями, які не входили до складу колегії, що розглядала справу; 7) суд розглянув за правилами спрощеного позовного провадження справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження.

За правилами ст. 324 КАС України, суд апеляційної інстанції у випадках і в порядку, встановлених ст. 249 цього Кодексу, може постановити окрему ухвалу [96].

З набранням чинності новою редакцією КАС України реалізація права на касаційне оскарження відбувається шляхом звернення до Верховного Суду як до суду касаційної інстанції в адміністративних справах.

З'ясовуючи основні проблеми реалізації права на касаційне оскарження, слід звернутися до визначення поняття «право на касаційне оскарження» та розкрити зміст передумов реалізації права на касаційне оскарження, недотримання яких і визначає проблеми реалізації такого права в адміністративному судочинстві.

Право касаційного оскарження визначають як право на відкриття провадження в суді касаційної інстанції щодо перевірки законності рішень і ухвал суду першої та (або) апеляційної інстанцій, що набрали законної сили. Надання цього права вважають виправданим, оскільки, в окремих випадках, це єдиний спосіб усунення порушень, допущених при судовому розгляді справи [449, с. 766].

М. Й. Штефан розуміє під правом касаційного оскарження право на порушення провадження в суді касаційної інстанції щодо перевірки законності рішень і ухвал суду, що набрали законної сили [450, с. 599]. Ще право касаційного оскарження визначають як право на порушення діяльності суду касаційної інстанції з перевірки законності рішення суду першої та (або) апеляційної інстанції, що набрало законної сили [451, с. 243].

Стаття 328 КАС України встановлює, що учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених цим Кодексом. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміни

заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені в п.п. 3, 4, 5, 12, 13, 17, 20 ч. 1 ст. 294 цього Кодексу, після їх перегляду в апеляційному порядку. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закриття апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову у роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали [96].

С. Я. Фурса зазначає, що право на касаційне оскарження являє собою гарантовану державою особам, які брали участь у справі, їх правонаступникам та особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи та обов'язки можливість звернення до суду касаційної інстанції з метою перевірки законності рішень суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку та рішень, ухвал апеляційного суду, що набрали законної сили [452, с. 745].

Касаційна скарга на судове рішення за правилами КАС України подається протягом тридцяти днів з дня його проголошення. У разі якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини судового рішення або розгляду справи (вирішення питання) без повідомлення (виклику) учасників справи, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Учаснику справи, якому повне судове рішення не було вручено у день його проголошення або складення, надано право на поновлення пропущеного строку на касаційне оскарження, якщо касаційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому такого судового рішення.

Разом з тим, законодавець чітко не визначає права, обов'язки, відповідальність осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, порядок і підстави залучення їх до адміністративного процесу. Однак, надаючи право подання касаційної скарги, фактично відносить таких осіб до повноправних учасників касаційного провадження. Справедливим буде зазначити, що вчені-процесуалісти неодноразово зверталися до вирішення даного питання.

Так, О. А. Тимошенко наголошує, а М. М. Ульмер підтримує її позицію, що незрозумілим залишається, кого можна віднести до осіб, які не брали участь у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки? Тому, як припущення, до цієї категорії учасників права касаційного оскарження можемо віднести осіб, які не брали участь у справі у зв'язку з тим, що суд відмовився залучати їх до судового розгляду як осіб з певним процесуальним статусом (наприклад, співвідповідачі, треті особи), але в результаті, в своєму рішенні, вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки [453, с. 103; 454, с. 113]. У своїх дисертаційних роботах науковці наголошують, що в цьому випадку ані апеляційний суд, ані суд касаційної інстанції не наділений правом вирішувати питання про права, свободи чи обов'язки осіб, які не брали участь у справі. Це підтверджується встановленими межами розгляду справи вказаних судів: апеляційний суд під час розгляду справи перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів апеляційної скарги та вимог, заявлених у суді першої інстанції, а суд касаційної інстанції перевіряє законність судових рішень лише в межах позовних вимог, заявлених у суді першої інстанції [453, с. 103; 454, с. 112, 113].

При цьому М. М. Ульмер виділяє критерії віднесення до суб'єктів касаційного оскарження осіб, які не брали участі у справі: 1) в резолютивній частині судового рішення містяться висновки адміністративного суду про права та обов'язки осіб, яких не було залучено до справи; 2) права та обов'язки осіб, яких не було залучено до розгляду справи, будуть фактично

визначатися у резолютивній частині судового рішення [454, с. 115]. Тобто, на думку науковця, якщо особа не відповідає зазначеним критеріям, вона не може мати права на касаційне оскарження рішення.

Однак на законодавчому рівні досі не закріплено правового статусу осіб, які не брали участі у справі, а суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, що породжує низку процесуальних проблем при зверненні до суду таких скаржників.

Повертаючись до змісту стадій касаційного оскарження, слід зазначити, що першою стадією касаційного провадження є звернення до суду касаційної інстанції та відкриття провадження у справі. На цій стадії учасники адміністративного процесу реалізують своє конституційно закріплене право на касаційне оскарження шляхом подання безпосередньо касаційної скарги у письмовій формі до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу. До касаційної скарги, яка не оформлена відповідно до вимог, встановлених ст. 330 цього Кодексу, застосовуються положення ст. 169 цього Кодексу. Суд касаційної інстанції надсилає копії касаційної скарги та доданих до неї матеріалів учасникам справи разом з ухвалою про відкриття касаційного провадження у справі.

Учасники справи мають право подати до суду касаційної інстанції відзив на касаційну скаргу в письмовій формі протягом строку, встановленого судом касаційної інстанції в ухвалі про відкриття касаційного провадження, однак його відсутність не перешкоджає перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

За правилами, встановленими ст. 341 КАС України, суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів та вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє

правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права [96].

Касаційна скарга на рішення та постанови, визначені ч. 1 ст. 328 КАС України, має бути розглянута протягом шістдесяти днів, а на ухвали, визначені ч.ч. 2 та 3 ст. 328 Кодексу, – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі.

Попередній розгляд справи має бути проведений протягом п’яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення учасників справи. У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції. Разом з тим, законом, а саме ч. 3 ст. 343 КАС України, надано право суду під час попереднього розгляду справи залишити касаційну скаргу без задоволення, а рішення без змін, якщо відсутні підстави для скасування судового рішення. Водночас ч. 4 вказаної статті передбачено, що суд касаційної інстанції скасовує судове рішення за наявності підстав, які тягнуть за собою обов’язкове скасування судового рішення [96].

Тобто, виклавши відповідну частину у нормі, якою регулюється попередній розгляд справи, законодавець допустив двозначне тлумачення повноважень суду касаційної інстанції на даній стадії процесу, оскільки жодною нормою КАС України не передбачено скасування оскаржуваних рішень в касаційному порядку під час попереднього розгляду справи.

На заключній стадії касаційного провадження суд ухвалює рішення, виходячи із повноважень, що передбачені нормами процесуального закону. Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право: 1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу без задоволення; 2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду; 3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у

відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд; 4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині; 5) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду у відповідній частині; 6) у визначених цим Кодексом випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині; 7) у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, визначених п.п. 1-6 ч. 1 цієї статті [96].

Незважаючи на те, що після законодавчих змін у сфері правосуддя в Україні функціонує так звана триланкова судова система – місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд, в окремих випадках адміністративні справи можуть передаватися на розгляд палати, об’єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду у порядку, передбаченому ст. 347 КАС України.

Підстави для передачі справи на розгляд палати, об’єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду встановлені у ст. 346 КАС України. Ця стаття передбачає таке: суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, передає справу на розгляд палати, до якої входить така колегія, якщо ця колегія вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з цієї самої палати або у складі такої палати; суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів або палати, передає справу на розгляд об’єднаної палати, якщо ця колегія або палата вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з іншої палати або у складі іншої палати чи об’єднаної палати; суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати

або об’єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати, якщо така колегія (палата, об’єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об’єднаної палати) іншого касаційного суду; суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об’єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо така колегія (палата, об’єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати; суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії або палати, має право передати справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо дійде висновку, що справа містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики; справа підлягає передачі на розгляд Великої Палати Верховного Суду у всіх випадках, коли учасник справи оскаржує судове рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції [96].

Не можна недооцінювати право на перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами з огляду на забезпечення гарантій реалізації прав, свобод та законних інтересів особи у сфері адміністративного судочинства.

Перегляд судових рішень у зв’язку з нововиявленими обставинами є особливим видом провадження. На відміну від перегляду судового рішення в порядку апеляційного та касаційного оскарження, підставою такого перегляду не є недоліки розгляду справи судом (незаконність та (або) необґрунтованість судового рішення чи ухвали, неправильне застосування судом норм матеріального права, порушення норм процесуального права), а те, що на час ухвалення рішення суд не мав можливості врахувати істотну обставину, яка могла суттєво вплинути на вирішення справи, оскільки учасники судового розгляду не знали про неї та, відповідно, не могли надати суду дані про неї.

Великий тлумачний словник сучасної української мови термін «новоз'явлений», який є тотожним «нововиявленому» розглядає як той, який недавно або тільки що з'явився [455, с. 652].

Відповідно до ч. 1 ст. 361 КАС України, судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за нововиявленими або виключними обставинами. Підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є: 1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; 2) встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі; 3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі прийняття нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи [96].

Не є підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами: 1) переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи; 2) докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом [96]. Тобто, сутність перегляду судових актів за нововиявленими обставинами полягає у перевірці можливої помилки суду в дослідженні матеріалів справи у разі спотворення, замовчування доказів при первинному розгляді справи, що виявилося пізніше [456, с. 7].

Н. Р. Бобечко зазначає, що у провадженні за нововиявленими обставинами закладений значний потенціал, однак практика його

застосування традиційно є невеликою порівняно з апеляційним та касаційним провадженнями [457, с. 197]. У провадженні в зв'язку із нововиявленими обставинами суд перевіряє вже винесене судове рішення не з огляду на вимоги законності та обґрунтованості, відповідності висновків суду дослідженим матеріалам справи і додатково наданим доказам, а в зв'язку із появою нововиявлених обставин [458, с. 397-398]. На думку Л. М. Ніколенко, нововиявлені обставини слід розглядати як юридичні факти, що існували у момент розгляду справи і які мають істотне значення для її вирішення, які не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду, що розглядає спір [459, с. 1].

В. М. Беднарська вважає, що нововиявленими обставинами є фактичні дані (факти), які встановлюються системою доказів, яка має довести, що неправильність перекладу, показань свідка, обвинувачуваного, підсудного, потерпілого, висновків і пояснень експерта, зловживань з боку прокурора, дізнавача, слідчого або судді при провадженні у справі, або інші обставини: а) раніше не були відомі суду, що постановив вирок; б) вплинули на неправосудність цього судового рішення [460, с. 29].

У свою чергу за переконанням М. Й. Штефана нововиявленими обставинами можуть бути юридичні факти, що породжують процесуальні наслідки, тобто такі, які є причинами й умовами, що сприяли порушенню закону, прав та інтересів осіб, які брали участь у справі, та зумовлюють наслідки кримінально-правового характеру. Цей автор виділяє ознаки нововиявлених обставин: 1) наявність характеру істотності, тобто можливості впливу цих юридичних фактів на висновки суду про права та обов'язки сторін та інших осіб, які брали участь у справі, на законність та обґрунтованість ухваленого без їх урахування судового рішення; 2) наявність їх у об'єктивній дійсності під час розгляду й вирішення справи; 3) невідомість цих фактів для суду та осіб, які брали участь у справі, з незалежних від них причин; 4) виявлення таких фактів особами, які брали участь у справі, після набрання рішенням законної сили [461, с. 520-521].

Т. О. Коломоєць до нововиявлених обставин відносить: 1) юридичний факт, що існував на час розгляду справи; 2) юридичний факт, що має істотне значення для справи, тобто тягне за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин; 3) обставина, що не була, не могла бути відомою під час розгляду справи ні суду, який розглядав справу, ні заявнику [462, с. 212]. На думку А. Т. Комзюка, В. М. Бевзенка та Р. С. Мельника, під нововиявленими обставинами слід розуміти існуючі в момент розгляду справи і суттєво значущі для його вирішення юридичні факти, які не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду [337, с. 448].

Таким чином, попри наявність різних підходів і думок щодо визначення поняття нововиявлених обставин, суть цієї категорії залишається константою. До них слід відносити істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи, однак вже існували у момент розгляду справи, тобто в момент первинного розгляду справи, та мали істотне значення для справи, тобто могли вплинути на рішення суду. Однак, на нашу думку, потрібно розмежовувати зміст термінів «нововиявлені обставини» і «підстави, необхідні для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами», що встановлені п.п. 2-3 ч. 1 ст. 361 КАС України, оскільки останні можуть виникнути і після ухвалення рішення, що переглядається.

Натомість підставами для перегляду судових рішень у зв’язку з виключними обставинами за ч. 5 ст. 361 КАС України є: 1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане; 2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судове рішення; 3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов’язань при вирішенні цієї справи судом [96].

Право подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими або виключними обставинами мають учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Заява про перегляд судового рішення суду першої інстанції з підстав, визначених ч. 2, п.п. 1, 2 ч. 5 ст. 361 КАС України, подається до суду, який ухвалив судове рішення. При цьому у разі перегляду судових рішень судів апеляційної і касаційної інстанцій, якими змінено або скасовано судове рішення, заява подається до суду тієї інстанції, яким змінено або ухвалено нове судове рішення. У разі ж встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом заява про перегляд судового рішення подається до Верховного Суду і розглядається у складі Великої Палати Верховного Суду [96].

Слід зазначити, що порядок і строк подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами визначено у ст. 363 КАС України і у разі подання заяви з підстав, визначених у п.п. 1-3 ч. 2, ч. 5 ст. 361 КАС України не можуть бути поновлені.

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами розглядається у судовому засіданні протягом тридцяти днів з дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами. Справа розглядається за правилами, встановленими КАС України для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд. В суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи. Неявка заявника або інших учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

Отже, підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами здійснює

той суд, рішення (постанова чи ухвала) якого переглядається, окрім встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом. Порядок провадження, статус сторін, які беруть участь у справі, є такими, якими вони встановлені для тієї стадії, на якій було прийнято судове рішення, яке стало об'єктом перегляду. При цьому перевірці підлягають тільки нововиявлені обставини, оцінюється їх істотність та відсутність доказів їх існування на момент прийняття первинного судового рішення.

Незважаючи на спроби уніфікувати норми процесуального права, вбачаємо, що адміністративне судочинство має суттєві особливості у порівнянні з іншими судовими процесами – цивільним, господарським та кримінальним. Нова редакція КАС України містить ряд принципово нових положень, спрямованих на забезпечення здійснення справедливого судочинства, зберігаючи наступництво вивірених практикою інститутів процесуального законодавства. Нововведенням в адміністративному процесуальному законодавстві, зокрема, є: форми адміністративного судочинства, визначення категорій справ (справ незначної складності, які вирішуються в порядку спрощеного провадження, та всіх інші справ, які вирішуються в загальному порядку); визначення заяв по суті справи, якими є: позовна заява, відзив на позовну заяву (відзив), відповідь на відзив, заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву (ч. 2 ст. 159 КАС України); врегулювання спору за участю судді; нормативне закріплення дефініцій «нормативно-правовий акт» та «індивідуальний акт (п.п. 18-19 ч. 1 ст. 4 КАС України) та зміна окремих правил щодо оскарження правових актів; закріплення понять типових і зразкових справ, чим неофіційно введено правовий прецедент та ін.

Що стосується порядку проходження справ в адміністративних судах, то у справах, в яких позови пред'явлено до колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, цей порядок, як правило, не відрізняється від загального

порядку. Разом з тим, слід звернути увагу, що в окремих категоріях справ, провадження у яких мають особливості, дуже часто відповідачами виступають саме колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. У цих справах особливості мають місце щодо визначення складу суду, який уповноважений їх вирішувати, обчислення процесуальних строків, проголошення та вручення судових рішень, оскарження та перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку тощо.

Таким чином, КАС України не поділяє судове провадження на справи, у яких відповідачами є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, та справи, у яких відповідачами є одноособові органи або службові чи посадові особи суб'єкта владних повноважень. Проте адміністративні справи, відповідачами у яких виступають колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, значно частіше належать до категорій справ, провадження у яких здійснюється з певними особливостями, тобто мають відмінності від загального порядку розгляду та вирішення справ.

З огляду на викладене слід погодитись, що вдале визначення форми судочинства для кожної категорії судових справ є важливою умовою, що гарантує досягнення мети правосуддя. У випадку адміністративного судочинства, це – 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, у т. ч. і колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Системний аналіз норм КАС України, які визначають форми адміністративного судочинства, вказує на те, що вони потребують ґрунтовного удосконалення.

3.2. Повноваження адміністративного суду у справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації

Відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, а в силу ч. 2 ст. 19 Основного Закону 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 [105]. Вказані норми Основного Закону є базовими щодо реалізації повноважень як суб'єктами публічної адміністрації, так і судовими органами.

На момент прийняття КАС України ст. 17 цього Кодексу встановлювала компетенцію адміністративних судів[59]. Компетенція (юридичний термін) – сукупність юридично установлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органу чи посадової особи; визначає його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування). Юридичний зміст поняття «компетенція» включає в себе такі елементи: предмети підпорядкування (коло об'єктів, явищ, дій, на які розповсюджуються повноваження); права і обов'язки, повноваження органу чи особи; відповідальність; відповідність поставленим цілям, задачам і функціям [463].

Компетенція адміністративного суду є сукупністю повноважень, які надаються йому законом щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Мета, з якою надаються суду ці повноваження, – це ефективний захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, у т. ч. і колегіальних.

На думку О. В. Джабурії, зміст компетенції адміністративних судів становить дві групи функціональних повноважень адміністративних судів:

---

[59] Нова редакція КАС України 2017 р. окреслює коло справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, у ст. 19 Кодексу.

щодо розгляду і щодо вирішення справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, та визначається з урахуванням кола спорів, на які спрямовано її реалізацію (предметні повноваження) [464, с. 57].

Змінами, внесеними згідно із Законом України від 07 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» [132], у ст. 17 КАС України категорію «компетенція» було замінено на категорію «юрисдикція».

Юрисдикція – компетенція судових органів із розгляду цивільних, кримінальних та інших справ; коло справ, які даний суд має право розглядати й вирішувати [465]. З цього приводу М. І. Смокович зазначає, що судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» (сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, у т. ч. спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню). Обсяг цієї компетенції обумовлюється здійсненням державної влади судовими органами в окремих сферах суспільного життя залежно від їх спеціалізації, територіального масштабу діяльності кожної ланки судової системи. Предметну компетенцію системи судових органів закріплено у ст.ст. 124, 125 Конституції України та в інших законодавчих актах, що не тільки встановлюють конкретні повноваження судів у певних галузях права, а й визначають функціональні повноваження (відповідні права й обов'язки) судів у галузі правосуддя [466, с. 39].

Чинні положення КАС України щодо повноважень адміністративних судів також містять термін «юрисдикція». З часу ухвалення КАС України перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, розширився і уточнився, що свідчить про чіткіше розуміння законодавцем правової категорії «публічно-правовий спір».

Різноманітність можливих порушень прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин зумовлює множинність справ, в яких можуть оспорюватися рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади

чи органів місцевого самоврядування, за якими, відповідно, адміністративні суди можуть мати юрисдикційні повноваження. Наприклад, такі: 1) про перевищення владних повноважень; 2) про поновлення порушених прав суб'єктів адміністративно-правових відносин; 3) про відшкодування представниками публічної адміністрації матеріальної шкоди; 4) про припинення реалізації публічно-владного рішення (адміністративного акта щодо використання ресурсів, виконання певних робіт тощо); 5) про примусове прийняття певних рішень або здійснення певних публічно-владних дій на користь зацікавленого суб'єкта та деякі інші [464, с. 36].

Що стосується справ, у яких відповідачами є колегіальні суб'єкти владних повноважень, то предмет оскарження у таких справах може бути різний. Справи, в яких відповідачами виступають такі суб'єкти, підпадають під будь-яку із категорій справ, що визначені у ст. 19 КАС України. Однак є категорії справ, у яких відповідачами у більшості випадків є лише колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. До них, зокрема, належать справи у публічно-правових спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, оскільки, як правило, у них оскаржується рішення, дії чи бездіяльність ЦВК чи іншої виборчої комісії або комісії з референдуму. До них ми також можемо віднести справи про спори 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, але їх кількість, порівнюючи зі справами щодо виборів, наразі є дещо меншою.

Для повної характеристики процесуальних повноважень адміністративних судів у справах, у яких відповідачами є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, та виявлення проблем, які виникають під час їх реалізації, вважаємо за необхідне здійснити подальше дослідження з певним поділом проваджень судових справ. До першої групи віднесено справи щодо

оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації:

– справи у спорах фізичних чи юридичних осіб із таким суб'єктом щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій та бездіяльності;

– справи у спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби та інші справи, окрім тих, що пов'язані із виборами та референдумами.

Особлива увага, зважаючи на особливості провадження та кількість спорів, приділена справам щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у публічно-правових спорах у правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом чи референдумом.

3.2.1. Особливості повноважень адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

Від часу прийняття КАС України до сьогодні певною мірою змінились і положення, що визначають повноваження суду під час вирішення справи. У ч. 2 ст. 245 КАС України закріплено, що у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про: 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

п.п. 1-4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю; 7) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 8) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 9) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України; 10) інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів; 11) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України або про продовження строку такого затримання; 12) затримання іноземця або особи без громадянства до вирішення питання про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні; 13) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; 14) звільнення іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації; 15) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу [96].

У цій статті кількість пунктів, які визначають, яке рішення може прийняти адміністративний суд, значно побільшало, порівнюючи із аналогічною статтею Кодексу попередньої редакції (ст. 162 КАС України 2005 р.). Відповідними законодавчими змінами збільшено кількість способів захисту, які може обрати суд за наслідками розгляду справи, що вважаємо позитивом нововведень.

Стаття 245 КАС України у ч.ч. 3-6 передбачає інші повноваження суду за наслідками вирішення справи, які також мають відмінності від норм попередньої редакції КАС України, які визначали повноваження суду.

Так, згідно із ч. 3 ст. 245 КАС України, у разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта, суд може зобов'язати суб'єкта владних

повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду. Частина 4 ст. 245 Кодексу передбачає, що у випадку, визначеному п. 4 ч. 2 цієї статті, суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. У випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні. У ч. 5 ст. 245 КАС України встановлено, що якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і при цьому виявлено недостатню правову урегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині [96].

При цьому у ч. 6 ст. 245 КАС України 2017 р. закріплено, що у випадках, визначених у ч. 3-5 цієї статті, суд може визначити відповідачу – суб'єкту владних повноважень розумний строк виконання рішення суду [96]. У даній нормі встановлено право суду визначати відповідачу розумний строк виконання судового рішення. Ця новація, на нашу думку, є актуальною, враховуючи негативне відношення колегіальних суб'єктів владних повноважень до виконання судових рішень.

Слід звернути увагу, що ч. 2 ст. 162 КАС України 2005 р. (у попередній редакції) містила абз. 10 такого змісту: «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» [96]. Отже, суду

надавалось право прийняти інше – альтернативне рішення, яке б гарантувало захист прав, свобод, інтересів особи. Тож передбачались достатньо широкі гарантії судового захисту [467, с. 63].

У п.п. 10.2 та 10.3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 «Про судове рішення в адміністративній справі» роз'яснено: із змісту ст. 162 КАС України 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 нечинними рішення чи окремих його положень; у разі визнання судом неправомірними дій чи бездіяльності відповідача суд може зобов'язати його вчинити чи утриматися від вчинення певних дій у спосіб, визначений чинним законодавством, яким може бути захищено/відновлено порушене право. Суд може ухвалити постанову про зобов'язання відповідача прийняти рішення певного змісту, за винятком випадків, коли суб'єкт владних повноважень під час адміністративних процедур відповідно до закону приймає рішення на основі адміністративного розсуду [468].

У період, коли діяла попередня редакція КАС України, на адресу адміністративного суду лунала критика за «перебирання» на себе функцій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, оскільки норми процесуального права сприяли цьому.

Враховуючи повноваження адміністративного суду, закріплені у нормах нової редакції КАС України, встановлений процесуальним законодавством порядок вирішення спорів, що виникають із публічно-правових відносин, передбачає достатньо широкі гарантії захисту та поновлення прав, свобод та інтересів особи. Дані повноваження надаються суду при вирішенні справ, у яких відповідачами є як одноособові, так і колегіальні суб'єкти, які наділені владними управлінськими функціями.

Отже, враховуючи зміну формулювання норми, яка містилася в абз. 10 ч. 2 ст. 162 КАС України 2005 р., та системно аналізуючи положення ст. 245 КАС України 2017 р., є підстави говорити, що в цілому звуження повноважень адміністративного суду у новій редакції КАС України не відбулося.

З посиланням на правові позиції Верховного Суду України щодо повноважень судів, у тому числі викладеними у постанові від 14 березня 2017 року у справі № 800/323/16 – з огляду на положення Конституції України та КАС України щодо компетенції адміністративного суду останній не може підміняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу державної влади [469], окремі суди (судді) відмовляють у задоволенні позовів, які містять вимогу про зобов'язання суб'єкта владних повноважень прийняти конкретне рішення. Зокрема, суди часто приходять до висновку, що вказаний спосіб судового захисту не належить до повноважень адміністративного суду у справах, де відповідачами є такі колегіальні суб'єкти публічної адміністрації як КМУ, ВРП, ВККС України, ЦВК та інші виборчі комісії, представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, а також обласні та районні ради тощо. При цьому відмовляючи особі у задоволені позовних вимог, суди мотивують свої рішення наявністю дискреційних повноважень у колегіального органу.

Отже, на нашу думку, положення ч. 4 ст. 245 КАС України є неповними, оскільки не визначають, ким мають виконуватись ці всі умови, необхідні для прийняття відповідного рішення, але, коли вони не виконуються відповідачем, то позбавляти суд можливості зобов'язати останнього прийняти потрібне позивачу рішення є нелогічним, тим більше, коли відповідач, що дуже часто трапляється із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, не виконує ці умови і не має наміру їх виконувати. Тому вважаємо, що ч. 4 ст. 245 КАС України містить «невиправдане застереження», яке може стати перешкодою для суду щодо зобов'язання

відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь особи, право якої порушується цим суб'єктом.

Разом з тим, останні корінні законодавчі зміни щодо судоустрою і статусу суддів у законах, що містять норми матеріального права, викликають побоювання у експертів щодо звуження повноважень адміністративних судів, зокрема, під час вирішення справ, відповідачами у яких є такі колегіальні суб'єкти публічної адміністрації як ВРП та ВККС України. Так, до прикладу, ч. 3 ст. 88 Закону України від 02 червня 2016 р. «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що рішення ВККС України, ухвалене за результатами проведення кваліфікаційного оцінювання, може бути оскаржене та скасоване виключно з таких підстав: 1) склад членів ВККС України, який провів кваліфікаційне оцінювання, не мав повноважень його проводити; 2) рішення не підписано будь-ким із складу членів ВККС України, який провів кваліфікаційне оцінювання; 3) суддя (кандидат на посаду судді) не був належним чином повідомлений про проведення кваліфікаційного оцінювання – якщо було ухвалено рішення про непідтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді з підстав неявки для проходження кваліфікаційного оцінювання; 4) рішення не містить посилання на визначені законом підстави його ухвалення або мотивів, з яких Комісія дійшла відповідних висновків [132]. Відповідне рішення ВККС України може бути оскаржене та скасоване лише із технічних підстав, які викладені у п.п. 1-3 ч. 3 ст. 88 цього Закону. Що стосується п. 4, то позов може бути прийнятий і задоволений тільки у разі, якщо оскаржуване рішення не містить посилання на визначені законом підстави його ухвалення або мотивів, з яких цей колегіальний орган дійшов відповідних висновків. Однак даний Закон не дає можливості здійснити суду перевірку, чи посилання на визначені законом підстави його ухвалення є вірними, чи правильно застосовано закон, чи мотиви, з яких відповідач дійшов відповідних висновків, є такими, що відповідають обставинам справи.

Згідно ст. 38 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», оскарження рішення ВРП щодо кандидата на посаду судді, рішення ВРП про відмову у внесенні Президентові України подання про призначення судді на посаду може бути оскаржене та скасоване виключно з підстав, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [134].

В свою чергу, ч. 21 ст. 79 Закону України від 02 червня 2016 р. «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що рішення ВРП про відмову у внесенні Президентові України подання про призначення судді на посаду може бути оскаржене та скасоване виключно з таких підстав: 1) склад ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; 2) рішення не підписано членом ВРП, який брав участь у його ухваленні; 3) рішення не містить посилання на визначені законом підстави відмови у внесенні Президентові України подання про призначення судді на посаду або мотивів, з яких ВРП прийшла до відповідних висновків [132].

Отже, зазначений вище Закон містить «фільтри» щодо прийняття позову про оскарження певних рішень таких колегіальних суб’єктів публічної адміністрації, як ВККС України та ВРП.

Подібні обмеження щодо оскаржень та скасувань рішень ВРП містяться і у Законі України від 21 грудня 2016 р. «Про Вищу раду правосуддя». Так, до прикладу, ст. 69 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» встановлює, що рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя в порядку дисциплінарної відповідальності може бути оскаржене та скасоване виключно з таких підстав: 1) склад ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; 2) рішення не підписано будь-ким із складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні; 3) рішення не містить посилання на визначені законом підстави тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя в порядку дисциплінарної відповідальності та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків [134].

Вбачається, що положення норм матеріального права, які містяться у нових Законах України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду

правосуддя» щодо оскарження рішень відповідних колегіальних органів унеможливлюють повний та всебічний розгляд таких справ. Зокрема, такі обмеження містяться у зазначених вище ст.ст. 79 та 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та у ст.ст. 52, 54, 57, 65, 67, 69, 72 Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

При цьому КАС України, у т. ч. і ст. 266 цього Кодексу, яка визначає особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, ВРП, ВККС України, не містить жодних обмежень щодо оскарження та скасування актів ВРП та ВККС України.

Тобто норми КАС України, а саме ст.ст. 2, 19, 245, 266, наділяють Верховний суд повноваженнями щодо перегляду усіх рішень ВРП та ВККС України, без будь-яких перешкод. Враховуючи зміни у законодавстві, можемо говорити, що нові норми матеріального права не узгоджуються із нормами процесуального права в частині повноважень адміністративних судів. При цьому положення КАС України надавали таку можливість і застосовувались адміністративними судами понад 10 років, що з огляду на ч. 3 ст. 22 Конституції України, згідно із якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, є обмеженням права на судовий захист.

Конституційний Суд України у Рішенні у справі за конституційним зверненням громадян Р. М. Проценко, П. П. Ярошенко та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст.ст. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів м. Жовті Води від 25 грудня 1997 р. № 9-зп) зазначив, що ч. 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв,

скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежене [470].

В іншому Рішенні Конституційний Суд України зазначає, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (п. 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003) [471].

Встановлюючи перепони щодо оскарження рішень окремих колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, є підстави вважати, що законодавцем звужено встановлені КАС України повноваження адміністративного суду. Зокрема, унеможливлено повноцінне виконання ним завдань судочинства, визначених нормами КАС України.

М. Д. Савенко звертає увагу, що під час визначення компетенції адміністративних судів не можна встановлювати як умову звернення до суду – «у випадках, передбачених законом». Конституція України встановила право кожного оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55) і не допускає можливості обмеження цього права законом [472, с. 34].

Таким чином, зазначений вище аналіз дає підстави для висновку, що при розробленні та ухваленні вказаних нормативно-правових актів (їх окремих приписів) законодавцем не враховано правові позиції, що містяться у Рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. № 9-зп (справа за зверненнями жителів м. Жовті Води). Тому, беручи до уваги положення Основного Закону України та офіційне їх тлумачення Конституційним Судом України, вважаємо за необхідне висловити сумнів у тому, що відповідні норми матеріального права, викладені у Законах України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя», є конституційними.

З огляду на зазначені вище рішення Конституційного Суду України, напрацьовану судову практику та висновки експертів в галузі адміністративного права і процесу, вважаємо, що закріплення в законодавстві України положень з формулюваннями, які б встановлювали подібні умови звернення до суду, є кроком назад у вітчизняній судово-правовій сфері.

Крім того, положення чинного законодавства України передбачають, що поза адміністративною процедурою тільки адміністративні суди уповноважені розв'язувати публічно-правові спори та надавати оцінку рішенням, діям чи бездіяльності, які оскаржуються у судовому порядку. Перегляд рішень відбувається у порядку інстанційного оскарження згідно із нормами КАС України.

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації проявляється у тому, що за результатами розгляду публічно-правового спору адміністративний суд уповноважений: відмовити у задоволенні позову; скасувати акт; змінити акт; скасувати акт та зобов'язати суб'єкта владних повноважень повторно розглянути заяву позивача; зобов'язати вчинити певні дії [473, с. 169]. Жодних перепон у здійсненні такого контролю не повинно стояти перед судами.

У науковій літературі часто звертається увага на те, що судовий орган не повинен перевищувати межі свого втручання у діяльність суб'єкта публічної адміністрації. Разом з тим, суб'єкт владних повноважень теж однозначно обмежений законом у своїй діяльності. Однак є випадки, коли колегіальні владні суб'єкти, на яких покладається здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів, перевищують свої повноваження і виконують функції, які притаманні лише суду під час здійснення правосуддя. Тут помічається присутність так званої компетенційної конкуренції.

Так, Вищий адміністративний суд України у рішенні від 23 жовтня 2015 р. у справі № 800/180/15, предметом оскарження у якій було рішення ВККС України від 24 березня 2015 р. № 375/дп-15 у частині ініціювання перед Вищою радою юстиції питання про звільнення з посади судді, зазначив,

що питання про законність прийнятого рішення, а, відповідно, і про допущені суддею порушення норм процесуального права, можуть бути вирішені лише відповідним судом у встановленому процесуальним законом порядку. Як свідчать матеріали справи, Комісією дана оцінка процесуальним діям суддів щодо розгляду конкретної судової справи. Постанова суду, зміст якої безпідставно оцінювався відповідачем, що стало підставою для прийняття оскаржуваного рішення, не скасована чи змінена апеляційним судом, а, отже, була законною. При цьому ВАСУ зробив висновок, що ст. 171-1 КАС України, ч. 1 ст. 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції Закону від 07 липня 2010 р. № 2453-VI) прямо передбачають можливість оскарження рішення ВККС України про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності до ВАСУ [474]. За таких підстав, суд у цій справі визнав незаконним та скасував рішення ВККС України.

Принцип I (2) (a) (i) Рекомендації № R (94)12 Комітету Міністрів Ради Європи для держав-членів щодо незалежності, ефективності та ролі суддів передбачає, що рішення суддів не повинні підлягати перегляду в жодний спосіб, крім апеляційного оскарження відповідно до законодавства [475]. Конституційний Суд України у Рішенні від 11 березня 2011 р. № 1-4/2011 зазначає, що давати оцінку процесуальним діям суддів щодо розгляду конкретної судової справи можуть тільки суди апеляційної і касаційної інстанцій при перегляді судових рішень. Оцінка процесуальних дій Вищою радою юстиції до винесення судом остаточного рішення у справі означає втручання у здійснення правосуддя, що суперечить ч.ч. 1, 2 ст. 126, ч. 1 ст. 129 Конституції України [476]. У Рішенні від 09 січня 2013 р. (справа «Олександр Волков проти України», заява № 21722/11, п. 46, підрозділ II, розділ III) Європейський суд з прав людини указав, що рішення суддів не повинні бути предметом перегляду поза межами звичайної процедури оскарження [477].

Таким чином, навіть якщо до складу судової колегії суду входить менша кількість суддів, ніж до відповідного колегіального органу, зокрема до

таких квазісудових органів як ВККС України та ВРП, ці органи не уповноважені на перегляд рішень судів. Також вони не повинні надавати правову оцінку судовим рішенням як суд вищої інстанції. Відповідні колегіальні суб'єкти публічної адміністрації не наділені повноваженнями встановлювати та оцінювати обставини у судових справах, вирішувати питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, перевіряти законність судових рішень. У разі вчинення таких дій, має місце протиправне втручання у компетенцію суду.

Отже, аналіз судової практики вказує на наявність конкуренції стосовно реалізації повноважень між адміністративним судом, який вирішує судові спори щодо проходження публічної служби, і колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, рішення яких оскаржуються в судовому порядку, що впливає на здійснення повноважень адміністративними судами щодо судового контролю за діяльністю цих органів.

Разом з тим, ст. 266 КАС України у новій редакції, зокрема, закріпила, що Верховний Суд за наслідками розгляду адміністративних справ даної категорії може: 1) визнати акт Верховної Ради України, ВРП, ВККС України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів протиправним та нечинним повністю або в окремій його частині; 2) визнати дії чи бездіяльність Верховної Ради України, ВРП, ВККС України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів протиправними, зобов'язати Верховну Раду України, ВРП, ВККС України, Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів вчинити певні дії; 3) застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, визначені ст. 245 цього Кодексу [96].

Як бачимо, у повноваженнях адміністративного суду у цих справах не передбачено компетенцію щодо скасування актів та рішень відповідних колегіальних суб'єктів владних повноважень. Стаття 171-1 КАС України 2005 р., що визначала особливості у справах цієї категорії, також не передбачала компетенції суду щодо скасування актів та рішень цих колегіальних суб'єктів.

Суд, ухвалюючи рішення у таких справах не скасовував їх у разі визнання незаконними, що викликало дискусії серед юридичної спільноти. Так, Вищий адміністративний суд України у постанові від 12 липня 2011 р. № П/9991/248/11 у справі за позовом О. до ВККС України про визнання незаконним і скасування рішення, задовольнивши позов частково, зазначив, що, виходячи із повноважень ВАСУ як суду першої інстанції, заявлених позовних вимог, з метою повного захисту прав, свобод та інтересів позивача, недоведеності фактів, які б свідчили про порушення позивачем присяги судді, суд вважає позовні вимоги такими, що підлягають задоволенню в частині визнання незаконним рішення ВККС України № 826/1-ВР від 07 квітня 2011 р. Відповідно до ч. 5 ст. 171-1 КАС України до повноважень ВАСУ як суду першої інстанції не відноситься скасування рішення, визнаного судом незаконним [478]. Необхідно зазначити, що, за правилами попередньої редакції КАС України, такі справи в апеляційному порядку не оскаржувались. І відповідна правова позиція була закріплена рішеннями Вищого адміністративного суду України. Сьогодні ж в апеляційному порядку рішення у відповідних справах переглядаються Великою Палатою Верховного Суду. Разом з тим, дана стаття наразі встановлює, що суд може застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, визначені ст. 245 КАС України. У свою чергу, ч. 2 ст. 245 КАС України 2017 р. у п.п. 1-2 приписує, що, у разі задоволення позову, суд може прийняти рішення про: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень [96]. Тобто чинна редакція КАС України чітко встановлює, що, у разі визнання судом нормативно-правового акта, зокрема колегіального суб’єкта владних повноважень, протиправним, він має бути визнаний нечинним, а у разі визнання протиправним індивідуального акту, він має бути скасованим.

Враховуючи загальні положення КАС України, на адміністративний суд покладається обов’язок повного захисту прав, свобод та інтересів особи.

Зокрема, суд повинен зробити висновок про протиправність рішення (окремих положень) суб'єкта владних повноважень і скасувати або визнати нечинним це рішення (окремі положення).

Системний аналіз норм КАС України дає підстави вважати, що, якщо спірний акт індивідуальної дії з моменту прийняття такого акта породжує правові наслідки для особи, то, у разі його протиправності, він має бути визнаний судом незаконним і бути скасованим, оскільки у випадку нескасування такого акта він не втрачає чинності і продовжує створювати для особи негативні правові наслідки. У свою чергу, нормативно-правовий акт, у разі його протиправності, має бути визнаний судом незаконним і нечинним, оскільки у випадку невизнання такого акта нечинним, він не втрачає чинності і продовжує створювати негативні правові наслідки для невизначеного або визначеного загальними ознаками кола осіб. Скасування ж акта суб'єкта владних повноважень означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням.

Стаття 264 КАС України визначає особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. Відповідачами у таких справах часто бувають колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, зокрема такі, як КМУ, колегіальні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування тощо.

Правила ст. 264 КАС України поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень КМУ, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших ЦОВВ, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Акти органів публічної влади мають відповідати низці обов'язкових умов, дотримання яких може бути перевірено під час розгляду адміністративного позову. Серед них:

– відповідність Конституції та законам України, деяким іншим профільним нормативно-правовим актам;

– непорушність та необмежуваність установлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, громадських об’єднань, підприємницьких та комерційних організацій;

– суворе дотримання установленого порядку підготовки, обговорення та прийняття відповідних актів органів публічної влади;

– видання правового акта органом публічної влади виключно уповноваженим на це органом (посадовою особою) і в межах його компетенції, включаючи акти, які приймаються на виконання делегованих повноважень [464, с. 24, 25].

Згідно із ч. 9 ст. 264 КАС України, суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині [96]. Таке формулювання у цій нормі щодо визнання протиправним та нечинним акту є необхідним і, на нашу думку, має міститися в інших статтях КАС України як щодо визнання акту нечинним, так і щодо скасування акта. Крім цього, вважаємо, що доцільно визначити у КАС України, які наслідки наступають у разі визнання нормативно-правового акту нечинним і які наслідки – у разі скасування акта індивідуальної дії.

Окрім цього, ч.ч. 7, 8 ст. 266 КАС України 2017 р. передбачають, що на рішення ВРП, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення її Дисциплінарної палати, може бути подана скарга до Великої Палати Верховного Суду. Така скарга розглядається за правилами касаційного провадження, встановленими цим Кодексом. Велика Палата Верховного Суду за наслідками розгляду справи щодо оскарження рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення її Дисциплінарної палати, може скасувати оскаржуване рішення ВРП або залишити його без змін. У випадку скасування судом рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги

на рішення її Дисциплінарної палати, ВРП розглядає відповідну дисциплінарну справу повторно [96].

Аналіз положень зазначених норм КАС України вказує на те, що рішення Дисциплінарної палати ВРП не може бути оскаржене безпосередньо до суду. На це рішення може бути подана скарга до ВРП. І тільки за наслідками розгляду цієї скарги і прийняття рішення в адміністративному порядку ВРП особа може звернутися із позовом до суду на рішення ВРП, але не на рішення Дисциплінарної палати. Вбачається, що повноваження суду щодо оскарження рішення Дисциплінарної палати лімітовані, оскільки норми процесуального права передбачають можливість оскарження цього рішення до суду лише після перегляду його ВРП. Дані норми ставлять особу, якої стосується рішення Дисциплінарної палати, у певну залежність. У цьому випадку вже у нормах КАС України можемо бачити запровадження процесуального фільтру щодо прямого оскарження рішення такого колегіального суб’єкта публічної адміністрації, як Дисциплінарна палата ВРП. У зв’язку із тим, що Дисциплінарна палата ВРП є складовою цього колегіального суб’єкта публічної адміністрації, закон передбачає можливість оскарження її рішення до ВРП, а після перегляду його усім складом ВРП і набуття остаточності, надає право його оскарження до адміністративного суду. Вбачаємо, що така процедура оскарження є логічною і не обмежує прав та інтересів особи.

Дослідження питань щодо процедури оскарження до суду остаточних (підсумкових) і не остаточних рішень колегіальних суб’єктів публічної адміністрації більш детально нами буде проведено нижче (підрозділ 3.3).

Продовжуючи розгляд порушеного у цьому підрозділі питання, відзначимо, що, з огляду на судову практику, є підстави вважати, що найбільша кількість справ, у яких відповідачами виступають колегіальні суб’єкти владних повноважень, є справи у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, та

у спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Новелою КАС України у нормах, які визначають юрисдикцію адміністративних судів, є п. 9 ст. 19, в силу якого до повноважень адміністративного суду належить вирішення справ у 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 [96]. Судових справ даної категорії значно менше, ніж тих, що зазначені вище. Крім того, видається, що положення п. 9 ст. 19 КАС України перетинається із положеннями п.п. 1 та 2 цієї статті.

Також слід звернути увагу, що новелою КАС України у нормах, які визначають юрисдикцію адміністративних судів, є п. 10 ст. 19, в силу якого до повноважень адміністративного суду належить вирішення справ у спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб. На нашу думку, цей пункт за змістом повністю повторює положення п.п. 2 та 6 ст. 19 КАС України, згідно із якими до повноважень адміністративних судів відноситься розгляд та вирішення справ у спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби та у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Тому вважаємо, що розширення повноважень адміністративних судів шляхом дублювання окремих пунктів ст. 19 КАС України є зайвим.

Пункт 3 ст. 19 КАС України встановлює, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у т. ч. делегованих повноважень. Відповідачами у таких справах також можуть бути колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. Прикладом такої справи слугує адміністративна справа № 12/141 за позовом Києво-

Святошинської районної державної адміністрації Київської області до Києво-Святошинської районної ради Київської області про визнання протиправним та скасування рішення суб'єкта владних повноважень.

Як вбачається із постанови Окружного адміністративного суду м. Києва від 17 червня 2008 р. № 12-141, предметом оскарження у цій справі є рішення від 29 листопада 2007 р. № 158-15-V «Про роботу комісій Києво-Святошинської районної державної адміністрації», прийняте на XV сесії Києво-Святошинської районної ради Київської області. За наслідками розгляду справи суд дійшов висновку, що районна рада своїм рішенням не вправі призупиняти роботу комісій Києво-Святошинської районної державної адміністрації, оскільки дані комісії створені головою районної державної адміністрації і є дорадчими органами районної державної адміністрації, крім того, до питань, які вирішуються на пленарних засіданнях районної ради, не входить призупинення роботи комісій районної державної адміністрації. Позов у цій справі задоволено повністю [479].

Натомість адміністративна справа № К/59504/09 за позовом Державного підприємства «Український інститут промислової власності» до РП України, третя особа – Міністерство освіти і науки України, про визнання протиправними та скасування постанови та висновку, рішення в якій у касаційному порядку ухвалено Вищим адміністративним судом України 26 квітня 2011 р. [480], не є справою із компетенційного спору, хоча у ній оскаржується реалізація компетенції відповідним колегіальним суб'єктом публічної адміністрації. У даній справі позивачем не був суб'єкт владних повноважень і він не претендував на те, що реалізована відповідачем компетенція належить до його повноважень згідно із законом чи у зв'язку із делегуванням.

Позивачами у таких справах є суб'єкт владних повноважень, який вважає, що інший суб'єкт владних повноважень, якого визначено відповідачем, своїм рішенням чи діями втрутився у його компетенцію. Враховуючи судову практику, компетенційні спори, як правило, виникають

між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо реалізації їхньої компетенції, особливо стосовно переданих делегованих повноважень. Причинами виникнення таких спорів є недоліки законодавства або неправильне його розуміння та виконання, а також зловживання повноваженнями, зокрема, перевищення власних повноважень або привласнення чужих повноважень суб'єктом владних повноважень. До повноважень адміністративного суду у таких справах віднесено розмежування компетенції у сфері управління між суб'єктами публічної адміністрації, серед яких, як помічено, часто бувають колегіальні.

Правосуб'єктність адміністративного суду має структурований характер і складається з предметних та функціональних повноважень. Предметні повноваження – це такі повноваження адміністративного суду, які визначають межі компетенції певного судового органу, а функціональні – пов'язані з вирішальними діями адміністративного суду щодо керівництва адміністративним процесом у межах існуючих судових проваджень як структурних компонентів судочинства [481, с. 10].

Адміністративні суди в Україні наділені повноваженнями на втручання у адміністративний розсуд, яке гарантоване нормами процесуального права, але має відбуватися тільки у чіткій відповідності до цих норм та з дотриманням принципу розподілу влади. Про можливість втручання адміністративного суду маємо змогу судити зі змісту ст.ст. 245, 264-289 КАС України. Перевищення повноважень адміністративного суду тягне дисгармонію у взаємодію усіх органів державної влади. Проте відсутність достатньої компетенції адміністративного суду позбавляє повного захисту особи від свавілля суб'єктів владних повноважень. Наявність необхідної компетенції у суду, який вирішує публічно-правові спори, окрім іншого, слугує і дієвим попереджувальним елементом для відповідних суб'єктів.

Разом з тим, можемо констатувати, що чинні норми матеріального права, які регулюють питання оскарження рішень, зокрема, таких колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, як ВККС України та ВРП, не

зовсім узгоджуються із нормами КАС України щодо повноважень адміністративних судів під час розгляду та вирішення відповідних справ. На нашу думку, дані норми звужують встановлені КАС України повноваження адміністративного суду та обмежують процесуальні права і гарантії особи, зменшують доступність до судового захисту, ставлять у нерівне становище відповідних учасників публічно-правових відносин.

Вбачається, що рівень обмеження процесуальних прав на звернення до адміністративного суду є таким, що перекреслює попередні досягнення в царині захисту прав людини, а тому є неприйнятним. Для розв’язання суперечностей із цього приводу знаходимо необхідність звернення до Конституційного Суду України. Зокрема, предметом цього звернення має бути вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», які, як ми вбачаємо, створюють перешкоди для захисту прав і свобод у судовому порядку.

Сподіваємось, що, у разі існування приводів і підстав для такого звернення, Верховний Суд внесе до Конституційного Суду України подання щодо конституційності відповідних положень закону (у порядку ч. 4 ст. 7 КАС України), і перепони щодо перегляду рішень вказаних колегіальних суб’єктів публічної адміністрації будуть подолані та в подальшому виправлені парламентом у законодавчих змінах до актів, які визначають порядок здійснення адміністративного судочинства.

3.2.2. Особливості повноважень адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму

У контексті досліджуваного питання вважаємо вартим окремої уваги огляд та аналіз тих повноважень адміністративного суду, що пов'язані із здійсненням судочинства у адміністративних справах про вибори та референдуми.

Давно доведеним фактом є те, що існування інститутів громадянського суспільства напряму залежить від захисту виборчого права особи. Досягнути належного захисту цього права можливо лише шляхом забезпечення функціонування в державі незалежного адміністративного суду, який вирішує публічно-правові спори, тобто здійснює контроль за діяльністю органів, що виконують повноваження у цій сфері.

Оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та членів цих комісій регулюється окремими статтями КАС України, які визначають особливості провадження у таких справах. Так, зокрема ст. 273 КАС України у новій редакції визначає особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій [96].

Виборчі комісії та комісії з референдуму є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення відповідних виборів та референдуму і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України під час відповідних процесів. Контроль за дотриманням виборчих прав громадян в адміністративному порядку насамперед здійснює ЦВК. Адміністративні суди мають повноваження здійснювати контроль за діяльністю усіх виборчих комісій і їх членів та приймати остаточні рішення щодо виборчих спорів

згідно із КАС України. Рішення виборчих комісій не повинно суперечити законам України, має бути прийнято з урахуванням принципів публічності і відкритості, рівності прав усіх суб'єктів. У разі порушення ними вимог чинних нормативно-правових актів, а саме прийняття незаконного рішення, перевищення повноважень або допущення протиправної бездіяльності, суб'єкти відповідного виборчого процесу наділені правом звернення до адміністративного суду.

Історія виборчих «перегонів» дозволяє виявити доволі чітку тенденцію до зростання кількості грубих недоліків у роботі виборчих комісій, що часом набувають системного характеру. Неспроможність територіальних виборчих комісій забезпечити виконання своїх обов'язків належним чином нерідко пов'язана з недосконалою процедурою призначення членів, їх заполітизованістю, низькою кваліфікацією, невизначеним характером відповідальності відповідних колегіальних органів тощо. Тому ці питання якнайшвидше мають бути удосконалені на законодавчому рівні.

Важливим елементом ефективного судового захисту у виборчих спорах є закріплення на законодавчому рівні гарантій захисту та відновлення порушеного права особи. Обмеження адміністративного суду у таких можливостях перешкоджає здійсненню ним дієвого судового контролю, що негативно впливає на проведення виборів та ставить під сумнів їх результати.

Вибори, зокрема до представницьких органів місцевого самоврядування, становлять зміст побудови демократичної і правової держави. Важливість забезпечення реалізації виборчих прав на місцевих виборах є запорукою успішної організації муніципальної влади. На сучасному етапі адміністративно-правової реформи та апробування нового виборчого законодавства про місцеві вибори проведення результативних виборів може бути лише за наявності ефективного контролю за ними. Ключовим аспектом будь-якого виборчого процесу є забезпечення захисту прав людини і громадянина під час волевиявлення, підрахунку результатів та оголошення їх підсумків.

Досліджуючи відповідні питання судового контролю, зокрема за місцевими виборами, можемо виокремити основні проблеми, які ставали перешкодами проведення виборів на належному рівні та впливали на об'єктивність їх результатів. Такими, зокрема, є: обмеження адміністративних судів у компетенцій під час розгляду та вирішення справ, пов'язаних з виборчими процесами; відсутність своєчасного реагування виборчих комісій на судові рішення, які набрали законної сили, їх невиконання; постійні зміни виборчого законодавства, його прийняття безпосередньо напередодні місцевих виборів, неточність та суперечливість нововведень; низький професійний рівень членів виборчих комісій, необізнаність їх із законодавством; невизначеність та прогалини в законі щодо відповідальності виборчих комісій як колегіальних органів; неоднозначність судової практики.

Разом з тим, спробуємо детальніше дослідити особливості оскарження рішень, дій або бездіяльності такого колегіального суб'єкта публічної адміністрації, як ЦВК, щодо встановлення нею результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму, механізми захисту особи та поновлення її прав у відповідних процесах, а також можливі шляхи їх удосконалення.

Актуальність дослідження порядку оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності ЦВК полягає у тому, що сьогодні формується нова концепція реалізації виборчих прав громадянами України, яка передбачає кардинальні зміни моделі виборчої системи країни. Зокрема, це пов'язано із розробкою та прийняттям в кінці 2017 р. у першому читанні проекту Виборчого кодексу України. Саме цим колегіальним суб'єктом публічної адміністрації очолюється система виборчих комісій та комісій з референдуму. Важливим також є те, що цей орган наділений повноваженнями організації підготовки і проведення виборів, Всеукраїнського і місцевих референдумів, встановлює та офіційно оприлюднює результати виборів Президента України, народних депутатів України.

Звернемо увагу на прогалини у чинному законодавстві України, яке регулює правовідносини щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності ЦВК.

На сьогодні відсутня регламентація правової процедури щодо встановлення, чи відповідала особа, яка обрана шляхом виборів, на час її обрання вимогам закону, а також перевірки у майбутньому грубих порушень законодавства про вибори, які призвели до недостовірного встановлення їх результатів та вказують на те, що відповідна особа не може вважатися легітимно обраною. Розглянемо шляхи удосконалення законодавства щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності ЦВК у таких юридичних спорах в частині розширення компетенції адміністративних судів та запровадження дієвих механізмів відновлення порушених прав та інтересів учасників виборів чи референдуму під час цих процесів та поза їх межами.

Як зазначалося, оскарження результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму регулюється окремими статтями КАС України, які визначають особливості провадження у таких справах. Оскільки звернення до суду за захистом виборчих прав має особливу правову природу, законодавцем, у зв’язку із необхідністю більш чіткого і системного регулювання цих правовідносин, виокремлено в окрему групу відповідні положення закону.

Норми процесуального права, які регулюють оскарження рішення, дії або бездіяльності ЦВК про встановлення нею результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму у новій редакції КАС України майже не змінилися. Насамперед слід зазначити, що справи щодо встановлення ЦВК результатів виборів або Всеукраїнського референдуму за новими нормами підсудні касаційному суду як суду першої інстанції, що передбачалось і раніше. Так, ч. 4 ст. 22 нової редакції КАС України [96], зокрема, встановлює, що Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення ЦВК результатів виборів або Всеукраїнського референдуму. Стаття 273 нового КАС України, яка передбачає забезпечення оскарження у судовому порядку результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму, встановлених відповідним колегіальним органом, містить норму, запозичену із ст. 172 попередньої редакції Кодексу [96].

Згідно із ч. 3 ст. 273 нової редакції КАС України, рішення, дії або бездіяльність ЦВК щодо встановлення нею результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму оскаржуються до Верховного Суду. Частина 6 ст. 273 КАС України встановлює, що позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій можуть бути подані до адміністративного суду у п'ятиденний строк із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. У відповідності до ч. 11 ст. 273 КАС України, суд вирішує адміністративні справи, визначені цією статтею, у дводенний строк після надходження позовної заяви.

Отже, можемо констатувати, що правила оскарження, строки та розгляд справ даної категорії у новому процесуальному законодавстві по суті не зазнали змін. Однак, за правилами попередньої редакції КАС України, рішення Вищого адміністративного суду України у таких справах не підлягали апеляційному та касаційному оскарженню, у т. ч. перегляду Верховним Судом України. У новому ж КАС України ч. 3 ст. 278 встановлює, що судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до ч. 3 ст. 273 цього Кодексу Верховним Судом, є Велика Палата Верховного Суду.

Згідно із ч. 4 ст. 278 КАС України, суд апеляційної інстанції розглядає справу у дводенний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження з повідомленням учасників справи. Апеляційна скарга на судове рішення, що було ухвалене до дня голосування, розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування.

Передбачення у новій редакції КАС України норм, які встановлюють можливість апеляційного оскарження рішення суду у справах про оскарження результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму, вважаємо позитивним кроком до забезпечення повного та всебічного встановлення волевиявлення громадян. Разом з тим, у питаннях оскарження результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму залишається низка питань, які мали б передбачатись у нормах процесуального права, зокрема в частині строків

оскарження та компетенції адміністративного суду щодо здійснення ефективного судового контролю у таких спорах. Щоб уникнути колізій норм права та непорозумінь у правозастосуванні, зокрема конфлікту юрисдикцій, на нашу думку, правила оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності будь-якого суб'єкта владних повноважень мають регулюватися виключно нормами процесуального права і не дублюватись у нормах матеріального права відповідних законодавчих актів.

Нова редакція КАС України не поділяє порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності ЦВК на ті, які були прийняті (вчинені) під час виборів, та ті, які мали місце поза межами таких процесів, але здійснення контролю за додержанням законодавства про вибори не лише суб'єктами виборчого процесу і не лише під час виборчого процесу, а й постійно, як це визначено положеннями ст. 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», свідчить про постійно діючий характер діяльності цього органу.

Крім того, законодавством України, у т. ч. і новими нормами процесуального права, не передбачена правова процедура розв'язання спорів, що виникають після закінчення виборчого процесу. Вищому адміністративному суду України доводилося стикатись із ситуацією, коли відповідний спір має місце, а механізму відновлення правопорядку не існує. Пленум Вищого адміністративного суду України від 01 листопада 2013 р. № 15 у п. 20 постанови «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» роз'яснив, що спори, які виникли після закінчення виборчого процесу, щодо визнання недостовірності результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі не є виборчими, підсудні ВАСУ як суду першої інстанції (ч. 4 ст. 18 КАС України) та повинні розглядатися за загальними правилами, а не за особливостями, встановленими ст.ст. 172-179 КАС України для розгляду виборчих спорів [482].

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі неодноразово висловлювали своє занепокоєння стосовно неякісного законодавства України про вибори, у т. ч. і в частині обмеження часових меж на оскарження їх результатів. Так, у п. 93 висновку Європейської Комісії та Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі від 02 березня 2006 р. щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України», ухваленого 25 березня 2004 р., зазначається, що друга сфера, що все ще викликає занепокоєння, – це строки оскарження. … Часові межі не мають бути настільки обмежувальними, щоб ставити під загрозу перспективу винесення справедливого рішення на законну скаргу. Наприклад, скарги мають бути подані до виборчої комісії або суду протягом п’яти днів після незаконного рішення, дії чи бездіяльності, що оскаржується, або навіть протягом меншого строку, якщо оскаржується рішення, прийняте (дія чи бездіяльність, вчинені) у день виборів або напередодні. Є загроза, що це може призвести до несправедливості, якщо, наприклад, скаржник не усвідомлював одразу наслідки події, яка має бути предметом оскарження або не мав можливості, не з власної провини, вчасно подати скаргу [483].

Однак строки оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій законодавцем не переглядалися, що не може сприяти довірі до закону та до виборчого процесу загалом [484, с. 154]. У тому ж пункті зазначеного вище висновку Європейської Комісії та Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі зауважується, що слід розглянути можливість того, щоб передбачити винятки з цих часових меж та подовжити терміни, коли добросовісний скаржник не міг знати про порушення та якщо інтерес правосуддя та суспільний інтерес вимагають того, щоб такий термін було скасовано через неможливість дізнатись про таке порушення до спливу встановленого терміну [483].

Тож зазначений дорадчий орган Ради Європи, який надає висновки про відповідність законодавчих актів європейським стандартам та цінностям, ще у 2006 р. висловлював свою стурбованість тим, що українське законодавство не передбачає повернення у правове русло у разі, якщо після вкрай коротких строків на оскарження результатів виборів виявляться грубі порушення закону, зокрема, особою, яка стала переможцем виборчих перегонів, або іншими суб'єктами в її інтересах.

У п. 120 спільного висновку Європейської Комісії та Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі від 17 жовтня 2011 р. № 635/2011 щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» знову звертається увага на те, що «часові обмеження не мають бути такими жорсткими, щоб завадити прийняттю справедливого рішення»; «коли позивач, не за своєї вини, не може подати скаргу впродовж визначеного періоду часу, граничний строк може призвести до несправедливості»; «необхідно розглянути питання запровадження виключень щодо часових рамок в тих випадках, коли позивач не міг знати про порушення шляхом проведення належної перевірки та в тому разі, якщо це необхідно для здійснення правосуддя» [485].

Проте український парламент проігнорував дані застереження і чергові вибори 2012 р., позачергові вибори 2014 р. та 2019 р. регулювались актами, зокрема Законом України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [486] та КАС України, у яких не враховані відповідні рекомендації. Не були вони враховані і при прийнятті нової редакції КАС України.

Як зауважує Венеціанська комісія, у Кодексі належної практики у виборчих спорах від 30 жовтня 2002 р., щоб норми виборчого права не були лише словами на папері, слід передбачити можливість вільного оскарження фактів недотримання закону про вибори в органі з розгляду оскаржень. Це, зокрема, стосується результатів виборів: заперечувати їх хтось може з підстав порушення процедур голосування (п. 94). Так само дуже важливо, щоб процедура оскарження, а зокрема повноваження й функції різних органів, що

беруть участь у ній, були чітко прописані в законі – це допоможе уникнути будь-якої позитивної або негативної колізії прав (п. 97). Важливе значення мають повноваження органів з розгляду оскаржень. Вони мають бути вповноважені анулювати вибори в разі, якщо виявлені порушення могли вплинути на їхні результати, тобто на розподіл місць (п. 101) [487].

На даний час вітчизняне законодавство чітко не визначає, як діяти, якщо після обрання особи буде з'ясовано, що вона після набуття відповідного статусу не відповідала вимогам закону щодо перебування на такій посаді (вік, дієздатність, судимість, ценз осілості, громадянство, легітимне обрання тощо) і приховала це, чи за наявності інших грубих порушень закону про вибори, вчинених нею або в її інтересах іншими особами. Зокрема, судова практика Вищого адміністративного суду України знає випадки, коли парламентарем ставала особа, яка мала подвійне громадянство, що заборонено національним законодавством. Також законодавство України не забезпечує можливості поновлення права на звернення до суду у таких спорах та не надає адміністративним судам повноважень щодо анулювання виборів. Проте у законодавстві держав-членів Європейського Союзу передбачено визнання виборів недійсними та їх анулювання уже після обрання особи та вступу нею на посаду.

Так, до прикладу, п. 6 ст. 63 Конституції Литовської Республіки повноваження члена Сейму припиняються у разі визнання виборів недійсними або у випадку грубого порушення закону про вибори [488]. У ст. 55 Конституції Греції закріплено, що депутати Парламенту, позбавлені будь-яких із перерахованих вище (у цій статті) якостей, автоматично позбавляються депутатського мандата, а ст. 58 Конституції Греції передбачає, що контроль і судовий розгляд щодо парламентських виборів, авторитетність яких поставлена під сумнів із приведенням фактів порушення закону про проведення виборів або невідповідності їх юридичним вимогам, доручається Вищому спеціальному суду [489].

Отже, чинне законодавство України виключає компетенцію судів на певне коло правовідносин, пов'язаних із виборами та референдумами. Оглянуті норми нової редакції КАС України вказують на те, що повноваження адміністративних судів у вказаних вище випадках обмежені законом. Визначений порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства перешкоджає здійсненню дієвого судового контролю щодо легітимності встановлення результатів виборів чи референдуму після їх завершення. Механізм відновлення порушених прав та інтересів суб'єктів відповідних процесів поза їх межами у законодавстві не передбачений.

Рішенням від 01 липня 1997 р. у справі «Гітонас та інші проти Греції» Європейський суд з прав людини відмовив п'ятьом заявникам, щодо яких Вищий спеціалізований суд Греції анулював результати виборів після того, як їх вже було обрано до грецького парламенту. Дане Рішення у п. 44 аргументоване, зокрема, таким висновком: «Особа, яку було обрано в порушення норм закону, має бути позбавлена можливості залишатися членом парламенту» [490].

З огляду на те, що практика Європейського суду з прав людини застосовується в Україні як джерело права, позиції цієї міжнародної судової установи під час вирішення виборчих спорів повинні мати ключове значення як для адміністративних судів, так і для виборчих комісій і комісій з референдуму, особливо для ЦВК, а також для інших органів влади.

Стосовно попередньої редакції процесуальних норм М. І. Смокович зазначав, що їх аналіз та синтез свідчить про те, що повноваження адміністративних судів щодо розв'язання виборчого спору обмежено виборчим законом, тому що суд може обрати лише визначений цим законом спосіб відновлення порушених прав та інтересів у такій справі, який не завжди забезпечує відновлюваність прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу [491, с. 32].

Аналіз положень Конституції та законів України дає підстави вважати, що за умови визнання нелегітимним хоча б одного з етапів виборчого процесу, у т. ч. в разі встановлення недостовірності даних, занесених до протоколу ЦВК про результати виборів, як наслідок, має тягнути за собою визнання відсутності у обраної особи відповідних статусу та повноважень, оскільки статус та повноваження обраної особи є похідними від законності її обрання.

Закріплення на законодавчому рівні дострокового припинення повноважень обраної особи за рішенням суду (або іншого органу після судової процедури) у зв'язку із виявленням даних, які були невідомі і вказують на те, що особа не могла брати участь у виборах або на інші грубі порушення виборчого закону, має, насамперед, превентивний характер [484, с. 157].

Крім того, спори щодо встановлення результатів виборів – це спори не тільки про дійсність підсумків голосування, а й про правомірність набуття особою виборної посади. Оскільки правовідносини щодо легітимності перебування особи на публічній посаді об'єктивно можливі і після її призначення чи обрання, то можливі й відповідні спори після того, як її було призначено чи обрано. Тому вирішення таких спорів у порядку адміністративного судочинства відповідає п. 2 ч. 1 ст. 19 нової редакції КАС України, але порядок їх вирішення та визначення меж повноважень суду потребує чіткого законодавчого закріплення.

У п. 15 Резолюції 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» Асамблея висловлює жаль, що не було запроваджено її основні рекомендації, а саме щодо ухвалення Єдиного виборчого кодексу та регіональної пропорційної виборчої системи. Єдиний виборчий кодекс, як зазначається, необхідний для забезпечення узгоджених правових рамок для всіх виборів в Україні, які б повністю відповідали європейським стандартам [492].

В листопаді 2017 р. Верховною Радою України, після довгих і непростих обговорень, у першому читанні схвалено проект Виборчого кодексу України. Експерти у сфері виборчого права покладають на цей кодифікований акт великі надії. Завданням акту є об’єднання в собі всього виборчого законодавства та створення єдиної уніфікованої правової основи для підготовки і проведення виборів. Розробники законопроекту № 3112-1 у пояснювальній записці зазначають, що прийняття Виборчого кодексу забезпечить цілісне уніфіковане законодавче регулювання підготовки і проведення виборів в Україні, що сприятиме більш повній реалізації виборчих прав громадян, стабільності виборчого законодавства, дотриманню основних засад демократичних виборів, подальшому утвердженню демократичного режиму. Прийняття цього Кодексу потягне за собою зміни до інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини у цій сфері. Є сподівання, що рекомендації європейських інституцій стосовно строків оскарження рішень, дій або бездіяльності ЦВК щодо встановлення нею результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму та механізмів відновлення порушених прав та інтересів суб’єктів таких процесів при доопрацюванні проекту Виборчого кодексу не залишаться непоміченими і в подальшому знайдуть своє відображення у відповідних нормах процесуального права.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що ключовим для розуміння сутності адміністративного судочинства є питання повноважності адміністративного суду та наявності способів судового захисту особи від порушень органів влади та їх посадових і службових осіб [467, с. 66]. При цьому важливим елементом ефективного судового захисту у сфері публічно-правових відносин є закріплення на законодавчому рівні гарантій відновлення порушеного права особи.

3.3. Процесуальний розсуд адміністративного суду за результатами оцінки рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

Щодо реалізації дискреційних повноважень, то у діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації їх місце є особливим. Насамперед, це пов'язано із тим, що чинні закони України не дають визначення таких повноважень та чіткої відповіді на те, коли і як вони можуть використовуватись, однак відповідні повноваження передбачені і застосовуються такими суб'єктами при здійсненні своїх владних управлінських функцій. Крім того, маючи певну свободу розсуду під час ухвалення рішення чи вчинення дії в силу наявності дискреційних повноважень, органи публічної влади, особливо колегіальні, нерідко переходять межу наданої їм законом компетенції, чим порушують права, свободи та інтереси приватних осіб. У свою чергу, при вирішенні таких публічно-правових спорів адміністративні суди займають позицію невтручання у дискреційні повноваження органів влади, що породжує дискусії серед науковців щодо подібної судової практики.

Наділення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування дискреційною компетенцією, тобто правом діяти на власний розсуд, є необхідною передумовою для ефективного виконання ними владних управлінських функцій. Проте до цього часу національний закон не містить визначення таких понять, як «дискреційне право (дискреція)» та/або «дискреційні повноваження», не регламентує процедуру та умови їх виконання. Вони залишаються лише предметом наукового вивчення. З огляду на прогалини в законодавстві, визначити як правильно, у який спосіб, з якими засобами та в межах закону реалізовувати свої дискреційні повноваження, суб'єктам публічної адміністрації не просто. Що стосується колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, які в своїй діяльності демонструють

забезпечення організаційної єдності, то вони, маючи розширені можливості для застосування дискреційної влади, використовують її дуже часто довільно.

Під час виконання владних управлінських функції на органи публічної влади та їх посадових осіб покладається конституційний обов'язок діяти тільки у відповідності до нормативно-правових приписів. Конституція України у ч. 2 ст. 19 встановлює, що 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 [105].

Тобто діяльність усіх суб'єктів публічної влади повинна бути упорядкована законом. Свої повноваження вони зобов'язані здійснювати лише згідно із буквою закону. Принцип, закладений у зазначеній вище конституційній нормі, можна сформулювати в такій формі: «Заборонено все, крім дозволеного законом».

Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами», прийнята 11 березня 1980 р., передбачає, що термін «дискреційне повноваження» означає повноваження, яке надає адміністративному органу ступінь свобод під час прийняття рішення, таким чином даючи йому змогу вибрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке буде найбільш прийнятним [493]. Тож при реалізації дискреційних повноважень адміністративний орган має право обирати як йому діяти у тій чи іншій ситуації для досягнення поставленого результату. Однак навіть тут він має діяти виключно у межах норми права, яка визначає його компетенцію. Виходити за межі приписів закону йому забороняється.

Акти, предметом яких є регулювання адміністративних процедур, схвалені та діють у більшості країн Європи. Саме вони, як правило, містять норми, які дають визначення дискреційного права суб'єктів публічної адміністрації. До прикладу, ст. 4 Закону Естонської Республіки «Про адміністративне провадження» від 06 червня 2001 р. встановлює, що

дискреційне право (дискреція) – надані адміністративному органу законом повноваження діяти на свій розсуд при прийнятті рішень або здійснювати вибір між різними рішеннями. Дискреційне право слід здійснювати відповідно до повноважень, цілей дискреційного права і загальних принципів права з урахуванням істотних обставин і обґрунтованих інтересів [494].

Прийняття спеціального закону про адміністративну процедуру, який би мав передбачати такі поняття, як «дискреційне право (дискреція)» та/або «дискреційні повноваження», в черговий раз відкладено на невизначений строк. Дефініції поняття «дискреція», які пропонуються вітчизняними науковцями, не застосовуються на практиці в офіційному обороті. При цьому, серед теоретиків немає єдності щодо розуміння змісту дискреційних повноважень. Чинні ж нормативно-правові акти вищої юридичної сили не містять визначення відповідного терміну.

Разом з тим, згідно з п. 1.6 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5, дискреційні повноваження – сукупність прав та обов’язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [495].

Тож в Україні поняття дискреційних повноважень знайшло своє відображення в антикорупційному підзаконному акті. Тому в практичному застосуванні можемо спиратись на це визначення. Відсутність на рівні закону нормативно-правового забезпечення поняття «дискреційні повноваження» впливає на невизначеність щодо регулювання відносин у цій сфері.

Законодавчі акти встановлюють відповідальність посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за дисциплінарні проступки, адміністративні правопорушення та злочини у разі,

якщо недоліки в роботі призводять до прийняття протиправних рішень, вчинення дій та допущення бездіяльності. Однак у законодавстві чітко не визначено, як діяти, коли рішення, дії або бездіяльність колегіальних суб'єктів грубо порушують закон.

Вчений-адміністративіст О. С. Лагода вважає, що однією з найбільш помітних помилок у застосуванні дискреційних повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування є вихід за межі, визначені нормою права. Другою помилкою у застосуванні адміністративного розсуду, на його думку, є неправильна оцінка умов індивідуальної справи, що передбачає використання розсуду [496, с. 88]. Такі помилки допускаються суб'єктами публічної адміністрації, насамперед, тоді, коли вони мають занадто широкі дискреційні права, а відносини у сфері публічного управління належним чином не упорядковані.

Найважче забезпечити захист приватної особи тоді, коли дискреційні повноваження свавільно застосовують колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. «Розсіювання» відповідальності та невизначений характер їх діяльності призводить до того, що такі суб'єкти найчастіше виходять за межі, наданих їм законом повноважень. Тому конкретизація управлінської діяльності щодо виконання своїх функцій колегіальними суб'єктами публічної адміністрації потребує особливої уваги.

Ефективний контроль за діяльністю відповідних суб'єктів покликані здійснювати адміністративні суди. Національним адміністративним судам така компетенція надається у відповідності до положень, визначених у ст. 2 КАС України. Так, згідно із ч. 2 ст. 2 КАС України, положення якої встановлюють таку компетенцію з 2005 р., 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 визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для

прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [96]. Відповідні положення у цій самій нормі викладені і у новій редакції КАС України.

Отже, перевірити, чи діяв адміністративний орган у межах норми, яка визначає його повноваження, а також чи правильно він оцінив умови конкретної справи, є обов'язком суду. Обмеження свавілля суб'єктів владних повноважень є основною задачею адміністративного судочинства.

Проте позиція адміністративних судів щодо розв'язання таких спорів є різною. Сьогодні суди обережно беруть на себе відповідальність зобов'язати відповідача прийняти певне рішення чи вчинити певні дії на користь позивача у справі, посилаючись на те, що вони таким чином можуть перебрати повноваження органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування та вийти за межі своєї компетенції. При цьому часто одні й ті ж самі повноваження суб'єкта публічної адміністрації суди вважають в одному випадку дискреційними, а в іншому – виключними (не дискреційними).

Верховний Суд України у постанові від 05 грудня 2006 р. № 06/97/21-527во06 зазначив, що суд не може підміняти державний орган, рішення якого оскаржується, приймаючи замість рішення, яке визнається протиправним, інше рішення, яке б відповідало Закону, та давати вказівки, які б свідчили про вирішення питань, які належать до компетенції такого суб'єкта владних повноважень [497].

Слідуючи такому правовому висновку, Житомирський окружний адміністративний суд у постанові від 20 серпня 2013 р. № 806/1852/13-а вказує, що принцип поділу влади заперечує надання адміністративному суду

адміністративно-дискреційних повноважень – єдиним критерієм здійснення правосуддя є право. Тому завданням адміністративного судочинства завжди є контроль легальності. Перевірка доцільності переступає компетенцію адміністративного суду і виходить за межі завдання адміністративного судочинства [498].

Вирішуючи спір між кандидатом на посаду міського голови та міською виборчою комісією, Київський окружний адміністративний суд у постанові від 14 червня 2014 р. № 810/3614/14 зазначив, що в порушення вимог ч. 7 ст. 75 Закону № 2487-VI та ч. 2 ст. 14 КАС України відповідачем рішення про повторний підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці № … прийнято не було, у зв'язку з чим позовні вимоги позивача в частині визнання протиправною бездіяльності відповідача по невиконанню рішення суду та про зобов'язання відповідача повторно розглянути питання щодо прийняття рішення про повторний підрахунок підлягають задоволенню у вигляді визнання протиправною бездіяльності відповідної міської виборчої комісії в частині невиконання постанови суду та зобов'язання відповідної міської виборчої комісії повторно розглянути питання щодо прийняття рішення про повторний перерахунок голосів виборців на дільничній виборчій комісії № … з позачергових виборів міського голови 25 травня 2014 р. з урахуванням висновків, викладених у постанові суду.

У той же час, як зазначає суд у цій справі, не можуть бути задоволені вимоги позивача про зобов'язання відповідача прийняти рішення про повторний перерахунок голосів виборців на виборчій дільниці № … з позачергових виборів відповідного міського голови 25 травня 2014 р. та про зобов'язання відповідача здійснити повторний перерахунок голосів виборців на виборчій дільниці № … з позачергових виборів міського голови 25 травня 2014 р., оскільки за змістом наведених положень ч. 6 ст. 75 Закону № 2487-VI прийняття виборчою комісією рішення про повторний підрахунок голосів є дискреційним повноваженням [499].

Однак є й інша позиція адміністративних судів з цього приводу, коли вони зобов'язують суб'єктів владних повноважень вчиняти певні дії на користь приватних осіб – позивачів у справі.

Так, у рішенні від 16 вересня 2015 р. у справі № 21-1465а15 Верховний Суд України приходить до висновку, що спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове виконання рішення [500].

У свою чергу, Київський апеляційний адміністративний суд у постанові від 25 січня 2017 р. № 823/1809/16 зазначив, що у разі відсутності у суб'єкта владних повноважень законодавчо закріпленого права адміністративного розсуду при вчиненні дій/прийнятті рішення, та встановлення у судовому порядку факту протиправної поведінки відповідача, зобов'язання судом суб'єкта прийняти рішення конкретного змісту не можна вважати втручанням у дискреційні повноваження, адже саме такий спосіб захисту порушеного права є найбільш ефективним та направлений на недопущення свавілля в органах влади [501].

На підставі таких висновків, суд апеляційної інстанції задовольнив апеляційну скаргу, скасував рішення першої інстанції та прийняв нову постанову, якою адміністративний позов про зобов'язання вчинити дії задовольнив повністю. Визнав протиправними дії відповідача та зобов'язав його видати позивачу певний документ.

Проаналізовані рішення адміністративних судів вказують на те, що відповідачами у даних справах у більшості випадків були органи, які за способом прийняття рішень є колегіальними. Такі органи приймають рішення більшістю голосів їх членів, які уповноважені за законом чи іншим нормативно-правовим актом приймати владні рішення у межах компетенції відповідного органу. Відповідальність за прийняті рішення також несе орган,

а не його член особисто, що на практиці сприяє уникненню відповідальності за прийняття протиправного рішення.

Суди не повинні протиправно втручатися в діяльність суб'єктів владних повноважень у перевищення своєї компетенції, але їх компетенція має бути широка щодо реагування на прояви протиправності з боку таких суб'єктів. Відсутність компетенції в адміністративного суду щодо належного контролю за тим, як здійснюють свої повноваження суб'єкти публічної адміністрації, у т. ч. і дискреційні, позбавляє можливості відновлення порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб.

Поняття «розсуд» є одним із ключових як в адміністративному праві, так і в адміністративному процесі. Розсуд є необхідним елементом діяльності як суб'єктів публічної адміністрації, так і судів. Процесуальна оцінка рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації часто завершується втручанням адміністративного суду в адміністративний розсуд. Вкрай важливим є те, щоб розсуд суду відповідав нормам закону і принципам права, бо публічно-правовий спір закінчується саме судовим рішенням. Однак нерідко адміністративний суд перебирає повноваження суб'єкта публічної адміністрації, що породжує конфлікти між судом, з одного боку, та органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, – з іншого. Комплексне вивчення цих проблем є актуальним в умовах змін процесуального законодавства та реформування судової системи і органів управління.

За чинними нормами процесуального права у національних адміністративних судів є підстави для дієвого контролю, зокрема, шляхом зобов'язання відповідача прийняти певне рішення чи вчинити певні дії, які забезпечать відновлення порушеного права особи. Принаймні, це узгоджується із ст. 245 КАС України, яка визначає повноваження суду під час вирішення справи.

Таким чином, органи, які здійснюють публічно-владні управлінські функції, у т. ч. і колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, мають бути

зв'язані законом з усіх сторін та контролюватися компетентним і незалежним судом. Це вводить їх діяльність у чіткі та зрозумілі рамки, обмежує вірогідність прийняття неправомірних рішень. Такий комплексний підхід може зобов'язати їх діяти у відповідності до ч. 2 ст. 19 Основного Закону.

Визначення поняття «розсуд» не міститься у вітчизняному законодавстві. Однак «розсуд є невід'ємним інструментом для здійснення ефективної адміністративної діяльності. Без розсуду жоден державний орган не може здійснювати свою діяльність, оскільки законодавець не може заздалегідь передбачити законодавчі врегулювання на всі випадки» [502, с. 450]. Термін «розсуд» доволі часто зустрічається у нормативно-правових актах України, зокрема у процесуальних кодексах, але його визначення законодавцем не закріплено у законах.

Як зазначає В. М. Бевзенко, проблеми адміністративного й процесуального розсуду характерні для всіх без будь-яких винятків адміністративно-правових відносин – митних, адміністративних земельних, адміністративно-господарських, адміністративно-деліктних, податкових, фінансових, екологічних тощо. Відсутність у сучасному національному адміністративному й адміністративному процесуальному праві досконалої теорії адміністративного й процесуального розсуду, належним чином перевіреної практикою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зрештою зумовила формування неоднакової судової практики в адміністративних справах, де застосовувався такий розсуд [503, с. 194-195].

Що стосується процесуального розсуду суду за результатами оцінки рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, то дослідження підстав і меж втручання суду у адміністративний розсуд таких суб'єктів, аналіз судової практики з цього питання, вивчення складнощів, які виникають під час процесуальної оцінки судом їх управлінської діяльності, є необхідним для удосконалення правової бази та впровадження нових і ефективних підходів у здійснення правосуддя.

«Розсуд» відповідає англійському «discretion» – «свобода дії, обачність, розважливість, розсуд, дискреційне право»; «discretionary» – «переданий на розсуд, дискреційний» [504, с. 222]. Адміністративний розсуд передбачає спочатку оцінку правової ситуації, а потім, з огляду на обставини та правові норми, вибір найбільш доцільного варіанту розрішення адміністративної справи суб'єктом владних повноважень. Отже, адміністративний розсуд наділяє орган влади, у т. ч. і колегіальний, певною свободою у вирішенні якоїсь конкретної справи публічно-правового характеру. При цьому у такому випадку правові норми не визначають чіткого варіанту дій і конкретного управлінського рішення. Тобто адміністративний розсуд має місце при виконанні суб'єктом публічної адміністрації дискреційних повноважень[60].

Відповідь на питання про те, чи надає будь-яка норма права органу управління розсуд, чи ні, необхідно шукати в самій нормі. В абсолютній більшості випадків текст самої норми дає необхідну відповідь (наприклад, в ній використовуються такі формулювання, як «може», «має право» або «повинен»). У більш рідкісних випадках до надання розсуду веде тлумачення норми (за необхідності навіть з урахуванням конституційно-правових аспектів) [502, с. 444].

Ключовим словом у адміністративному розсуді є «вибір» – суб'єкт публічної адміністрації має обрати найбільш доцільний, кращий варіант правозастосовної поведінки – засіб, який би забезпечив досягнення суспільно-корисного (поставленого) результату [506, с. 74]. Поняття «розсуд» ототожнюється із поняттям «дискреція» – тобто дозволяється діяти посадовій особі чи органам влади вільно, на власний розсуд у межах закону. Навколо наукового пізнання поняття «розсуд» вже тривалий час виникають дискусії серед вітчизняних науковців. Вважаємо співвідносити законність і дискрецію, ставлячи їх на одному рівні, є некоректним, оскільки реалізація дискреції,

[60] Видатний британський правник Альберт Дайсі у своїй праці «Introduction to the Study of the Law of the Constitution» (1885 р.) визначив сучасне розуміння поняття «верховенство права». Він вважав, що «там, де має місце дискреція, є простір для свавільності» [505].

зокрема адміністративного чи судового розсуду, має відповідати закону. При застосуванні розсуду суб'єктами публічної адміністрації та судами законність має бути забезпечена. У системі судоустрою законність забезпечується переглядом судових рішень в апеляційному та касаційному порядку. Що ж стосується адміністративного розсуду, то його законність, у разі оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, мають забезпечувати адміністративні суди, які під час справляння правосуддя теж користуються дискреційними повноваженнями.

У свою чергу, прийнято вважати, як зазначає професор М. В. Савчин, що під суддівським розсудом слід розуміти «вихідний принцип здійснення правосуддя, що полягає у гарантуванні суб'єктові правозастосування (судді) правомочностей щодо обрання найбільш оптимального варіанта вирішення правового питання, відповідно до нормативно визначених меж, вихідних засад і цілей права, конкретних обставин справи» [507]. Як підкреслює вчений-практик Л. Лічман, фактично суддівський розсуд врегульовано правовими нормами і є здійснюваним в процесуальній формі специфічним видом правозастосовної діяльності, сутність якої полягає у наданні суду у відповідних випадках можливості вирішувати спірне правове питання, виходячи з цілей, переслідуваних законодавцем, принципів права та інших спільних положень закону, конкретних обставин справи, а також принципів розумності, сумлінності, справедливості і основ моралі [508, с. 63][61].

Відзначимо, що судовий розсуд адміністративного суду суттєво відрізняється від адміністративного розсуду (управлінського розсуду). При обранні способу захисту особи суд наділений правами щодо примусу до реалізації повноважень суб'єктом публічної адміністрації у спосіб,

---

[61] Разом з тим, є думка, що судовий розсуд не завжди має місце у судовій діяльності. Принаймні тоді, коли суд (суддя) має до вибору лише один варіант вирішення справи – законний. Коли є тільки один законний варіант, розсуду немає. У такій ситуації від судді вимагається вибрати цей варіант, і у нього немає ніякої свободи вибору. Розсуд же, з іншого боку, передбачає відсутність обов'язку вибрати одну певну можливість із декількох. Розсуд передбачає наявність декількох варіантів, з яких суддя уповноважений вибрати один, що, на його погляд, найбільш вдалий [510, с. 14].

визначений законом. Суб'єкт владних повноважень не вправі самовільно визначати свою правову поведінку, оскільки вона має чітко відповідати нормі закону. Адміністративний суд же має певні «вільні люфти» у своїй діяльності, зокрема, вони йому надаються законом під час ухвалення рішення по суті спору. Слід враховувати, що суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням.

О. І. Сеньків судовий розсуд в адміністративному судочинстві визначає як передбачене законодавством право суду, яке реалізується з дотриманням встановленої процесуальної форми здійснення правосуддя в адміністративних справах, надає йому можливість під час прийняття судового рішення (вчинення процесуальної дії) вибрати з декількох варіантів рішення (дії), встановлених законом чи визначених на його основі судом (повністю або частково за змістом та/чи обсягом), найбільш оптимальний в правових і фактичних умовах розгляду та вирішення конкретної справи, з метою забезпечення верховенства права, справедливості та ефективного поновлення порушених прав та інтересів учасників процесу [509, с. 50-51].

Суддівський розсуд супроводжується внутрішнім процесом мислення, спрямованим на вибір оптимального варіанту розв'язання спірного правового питання, пошук необхідної правової норми, її розуміння та інтерпретацію, справедливе вирішення спору. Суддівський розсуд здійснюється на різних стадіях судочинства незалежно від його виду – конституційного, адміністративного, цивільного, господарського, кримінального у випадках, дозволених або не врегульованих законом [511, с. 75]. Розсуд судді є суто правовим явищем, має місце лише у визначених законом випадках, підлягає оцінці допустимості його реалізації згідно з вимогами законності та іншими принципами права [509, с. 48]. На основі дискреційних повноважень суддя може відступити від суто нормативного правового регулювання і вирішити справу на основі принципів права. Отже, судовий розсуд забезпечує дієвість принципу верховенства права [512, с. 47].

Дискреційні повноваження суду визнаються і Європейським судом з прав людини (зокрема, справа «Довженко проти України»), який у своїх рішеннях зазначає лише про необхідність визначення законності, обсягу, способів і меж застосування свободи оцінювання представниками судових органів, виходячи із відповідності таких повноважень суду принципу верховенства права. Це забезпечується, зокрема, відповідним обґрунтуванням обраного рішення в процесуальному документі суду тощо [513].

На думку В. М. Бевзенка та Г. В. Панової, процесуальний розсуд адміністративного суду – це врегульована нормами адміністративного процесуального права та заснована на нормах матеріального права й фактичних обставинах можливість адміністративного суду, який розглядає та вирішує справу, обирати на власний вибір процесуальне рішення [277, с. 71]. Вони доводять існування двох видів процесуального розсуду адміністративного суду залежно від його мети та спрямованості: процесуальний розсуд адміністративного суду, який застосовується ним для організації, забезпечення та керування розглядом та вирішенням адміністративної справи (такий вид розсуду адміністративного суду не може застосовуватися для оцінки, зміни чи скасування рішень, дій, бездіяльності суб’єкта публічної адміністрації); процесуальний розсуд адміністративного суду («правозахисний» («правопоновлюючий») процесуальний розсуд адміністративного суду), який застосовується ним під час ухвалення рішення по суті щодо рішень, дій, бездіяльності суб’єкта публічної адміністрації, які стали предметом оскарження та дослідження в адміністративному суді [277, с. 205, 206].

Саме при здійсненні «правозахисного» процесуального розсуду адміністративного суду, як правило, може відбуватися втручання суду у розсуд органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування. У цьому випадку має значення межа такого втручання, оскільки при переході визначеної законом межі буде мати місце «свавільне втручання» суду в

діяльність іншого органу влади, що є неприпустимим, про що більш детально буде вказано далі за текстом.

Наголосимо, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням вимог, які державою ставляться до адміністративних актів та діянь публічної адміністрації. За відсутності закону про адміністративну процедуру критеріями діяльності суб'єкта публічної адміністрації, у т. ч. і під час реалізації дискреційних повноважень, слугують принципи процедури ухвалення рішення та вчинення управлінської дії, які закріплені у ч. 2 ст. 2 КАС України.

Враховуючи, що нами досліджується участь колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві, то, на нашу думку, суд у відповідних справах найперше має перевірити повноваження самого колегіального органу, створених ним органів, а також його членів, оскільки всі ці суб'єкти можуть бути окремо наділені владними функціями і їх самостійно здійснювати. При цьому суд повинен з'ясувати, який саме із цих суб'єктів прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, що оскаржується позивачем, і чи вірно позивач визначив відповідача.

Все це дасть змогу суду визначитись із предметною, інстанційною та територіальною юрисдикціями, виокремити коло питань, які він має встановити для правильного вирішення справи, у разі якщо справа підсудна цьому суду. Отже, адміністративний суд під час розгляду справи, у якій відповідачем є колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, має з'ясувати обсяг повноважень, що надаються такому суб'єкту, та чи діяв він у межах наданої йому компетенції, на підставі та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Під час ухвалення рішення та вирішення справи по суті спору на адміністративний суд, як встановлено законодавцем у ст. 244 КАС України, покладено обов'язок щодо вирішення низки питань процесуального характеру. Стаття 244 нової редакції КАС України, викладеної згідно із

Законом України від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII [514], визначає питання, які вирішує адміністративний суд під час ухвалення судового рішення. Зокрема, п.п. 1-3 ч. 1 ст. 244 КАС України передбачають, що під час ухвалення рішення суд вирішує: 1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин [96].

У контексті порушеного питання слід звернути увагу на положення ст. 5 КАС України, в якій закріплено право на звернення до суду та визначені способи судового захисту. Іншими словами, у ч. 1 ст. 5 КАС України закріплені способи захисту, про які може просити позивач – особа, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень, у т. ч. і колегіального, порушені її права, свободи або законні інтереси. Разом з тим, ч. 2 ст. 5 КАС України передбачає, що 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 [96]. При цьому процесуальний розсуд адміністративних судів у справах адміністративної юрисдикції визначений у ст. 245 КАС України 2017 р. Зокрема, ця стаття передбачає повноваження адміністративного суду під час вирішення справи. Новелою Кодексу є ч. 4 ст. 245 КАС України 2017 р., яка передбачає, що у випадку, визначеному п. 4 ч. 2 цієї статті, суд може зобов’язати відповідача – суб’єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб’єкта владних повноважень діяти на власний розсуд (абз. 1). У випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб’єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов’язує суб’єкта владних повноважень

вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні (абз. 2) [96].

Крім цього, ми не можемо не враховувати принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який виокремлює адміністративне судочинство від інших судових процесів, згідно із яким суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин.

Отже, адміністративному суду надається компетенція самостійно визначати спосіб захисту особи, який не встановлений нормами КАС України, але який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист права. Таким чином, суд визначає ефективність способу захисту. Якщо спосіб захисту, про який просить позивач, і який встановлений нормами КАС України, на думку суду, не дає дієвого результату, у ході розгляду адміністративної справи суд самостійно визначає інший спосіб, який забезпечує максимальну ефективність захисту. При цьому застосований судом спосіб захисту не повинен суперечити закону[62].

Як вже наголошувалось, адміністративний суд не може перебирати функції органу виконавчої влади. Зобов'язуючи до проведення процедури в той чи інший спосіб або зобов'язуючи ухвалити той чи інший адміністративний акт, суд повинен відноситись до цього з обережністю. Вважаємо, що адміністративний суд має право дати оцінку адміністративній процедурі, адміністративному акту та адміністративному розсуду, зробити відповідні висновки про їхню якість та відповідність приписам закону, а потім вже обирати спосіб захисту.

---

[62] Відповідні положення, які закріплені у новій редакції КАС України з 2017 р., перетинаються із засадами, що проголошуються у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Так, ст. 13 Конвенції передбачає право на ефективний засіб правового захисту, зазначаючи, що «кожна людина, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, були порушені, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які виступають в якості офіційної особи» [515].

У разі виявлення порушень, адміністративний суд може лише зобов’язати суб’єкта публічної адміністрації провести повторно відповідну процедуру та за її результатами ухвалити такий адміністративний акт, який би відповідав приписам закону, компетенції відповідача та фактичним обставинам справи. Поряд із цим, допускаємо, що в окремих випадках суд може для своєчасного захисту права особи зобов’язати відповідача прийняти рішення конкретного змісту чи вчинити конкретну дію. Наприклад, спосіб відновлення порушеного права, у разі встановлення факту протиправності рішення чи дії суб’єкта, наділеного владою, у ході процесу виборів або референдуму, на нашу думку, має бути таким, який виключає подальші протиправні рішення чи дії, щоб, з огляду на швидкоплинність цих процесів, у випадку невиконання або неналежного виконання судового рішення колегіальним органом – виборчою комісією чи комісією з референдуму – не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове його виконання.

Прояв втручання у розсуд колегіального суб’єкта публічної адміністрації, на нашу думку, так само може бути таким, який випливає із повноважень суду, визначених у КАС України, але і таким, який вибере суд самостійно, враховуючи окремі чинники та встановлені ним обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Втручання суду у адміністративний розсуд колегіального суб’єкта, який є відповідачем у адміністративній справі, не повинно суперечити закону та має забезпечувати ефективний захист прав, свобод та інтересів позивача.

Відповідні положення КАС України дають підстави вважати, що втручання адміністративного суду за підсумками розгляду та вирішення адміністративної справи може проявлятися, зокрема, у покладанні на суб’єкта владних повноважень: – обов’язку прийняти адміністративний акт чи інше рішення; – обов’язку вчинити дії у межах наданого адміністративного розсуду; – обов’язку утриматися від дій, які виходять за межі адміністративного розсуду; – обов’язку розглянути звернення чи питання

особи; – обов’язку повторно розглянути питання особи; – обов’язку повторно прийняти процедурне рішення (вчинити дію); – обов’язку утриматись від подальшого виконання процедури, яка виконувалась на підставі рішення, яке визнане протиправним; – обов’язку прийняти дискреційне рішення; обов’язку вчинити певну дискреційну дію; – заборони подальшої реалізації протиправного дискреційного рішення чи продовження вчинення дії та ін.

Слід наголосити, що перелічені нами способи втручання адміністративного суду не є вичерпними, оскільки норми процесуального права надають суду можливість самому визначати межі такого втручання.

У свою чергу, ст. 246 КАС України визначає зміст рішення адміністративного суду, у ній містяться вимоги до мотивувальної частини судового рішення. Стаття 248 КАС України визначає зміст ухвали адміністративного суду. Аналізуючи положення цих норм, як зазначає О. Семеній, можна дійти висновку, що судовий розсуд має місце під час розгляду справи при: 1) встановленні обставин та змісту спірних правовідносин; 2) дослідженні, чи були і ким порушені невизнані або оспорені права чи інтереси позивача, мотиви такого висновку; 3) оцінці аргументів сторін та норм права, на які посилаються сторони; 4) визначенні, чи прийняте оскаржуване рішення/вчинено дію чи бездіяльність суб’єкта владних повноважень відповідно до вимог ч. 2 ст. 2 КАС України 2017 р. [473, с. 140-141].

Наявність підстав для втручання адміністративного суду у розсуд суб’єкта публічної адміністрації може мати місце за сукупної наявності таких критеріїв: 1) рішення, дії, бездіяльність суб’єкта публічної адміністрації; 2) адміністративно-правові відносини; 3) норми права, які врегульовують спірні адміністративно-правові відносини (норми адміністративного права), та інші соціальні регулятори, легітимовані суспільством (норми моралі, традиції, звичаї, справедливість); 4) адміністративний розсуд суб’єкта публічної адміністрації; 5) адміністративна процедура ухвалення рішення суб’єкта публічної адміністрації, вчинення ним дії; 6) практика Європейського суду з

прав людини; 7) принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі [277, с. 180].

Таким чином, на підставі закону адміністративний суд має повноваження на втручання у розсуд публічної адміністрації. Однак, залежно від ступеню втручання, можемо вести мову про «правомірне втручання» або «неправомірне втручання». Останнє буде мати місце тоді, коли суд перевищує свої повноваження і переходить встановлені законом межі своєї компетенції.

Наскільки суду дозволяється втручатися у діяльність суб'єкта владних повноважень? Вважаємо, що таке втручання має бути у межах закону і визначається судом самостійно. У разі відсутності конкретного законодавчого припису щодо втручання суду слід знаходити одне із рішень, яке не суперечить закону і відповідає загальним принципам права. Крім того, на нашу думку, втручання має бути до тієї міри, поки судом не буде захищено право особи і у подальшому повністю не відновлене. Висновок про те, чи мало місце судом «правомірне втручання» чи «неправомірне втручання», на наш погляд, може робити лише суд вищої інстанції у порядку перегляду судового рішення. Але у жодному разі не суб'єкт владних повноважень, який є відповідачем.

Зміст, обсяг та особливості процесуального розсуду адміністративного суду визначаються його інстанцією, завданнями відповідної судової інстанції, процесуальними повноваженнями та формою (проявом) адміністративних повноважень учасника адміністративно-правових відносин, якими можуть бути інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх бездіяльність, а також здійсненням адміністративних повноважень фізичними, юридичними особами [277, с. 56]. Таким чином, правові межі судового розсуду формуються судами вищих інстанцій. Сталість судової практики забезпечується закріпленням обов'язковості рішень Верховного Суду, який у правових позиціях визначає межі судового розсуду.

Г. В. Панова зазначає, що втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації слід характеризувати й оцінювати

диференційно, а саме: втручання адміністративного суду може стосуватися адміністративної процедури ухвалення рішення, вчинення дії і полягати у визнанні такої процедури незаконною, необґрунтованою або нечинною, зобов'язанні суб'єкта публічної адміністрації провести таку процедуру повторно або утриматися від подальшої реалізації такої процедури; втручання адміністративного суду може стосуватися активного прояву реалізації компетенції суб'єкта публічної адміністрації (ухвалення рішення, вчинення дії) й полягати у визнанні такого рішення, дії незаконними, необґрунтованими або нечинними, встановленні заборони на подальшу реалізацію ухваленого рішення чи продовження вчинення дій; втручання адміністративного суду може стосуватися бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації й полягати у визнанні такої бездіяльності незаконною, необґрунтованою або нечинною, зобов'язанні суб'єкта публічної адміністрації до ухвалення рішення, вчинення дії [516, с. 45].

Не можна не погодитись із таким розрізненням втручання адміністративного суду у розсуд суб'єктів публічної адміністрації. До цього додамо, що наведена диференціація втручання адміністративного суду має місце при втручанні у розсуд і одноособових, і колегіальних суб'єктів. Також на переконання вченої, втручання адміністративного суду в адміністративний розсуд залежить від часу його застосування і може бути таких видів: 1) поточне втручання – здійснюється адміністративним судом під час розгляду та вирішення адміністративної справи до ухвалення постанови у справі (таке втручання має тимчасовий характер); 2) втручання за підсумками розгляду та вирішення адміністративної справи (наступне втручання) [516, с. 45-46]. Що стосується поточного втручання, то воно є інструментом тимчасового захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному суді до вирішення адміністративної справи по суті. Тимчасові заходи захисту мають чітке вираження у нормах процесуального права і, як правило, не містять альтернатив. Втручання за підсумками розгляду та вирішення адміністративної справи може мати місце у разі задоволення

адміністративного позову до суб’єкта владних повноважень, коли на підставі встановлених у справі обставин суд приходить до висновку, що його рішення, дії чи бездіяльність є протиправними повністю або частково.

Втручання адміністративного суду в управлінський розсуд є вимушеним кроком. Воно здійснюється з метою захисту та відновлення порушених прав, свобод та інтересів приватної особи. Зауважимо, що чітких меж втручання суду у розсуд суб’єкта публічної адміністрації закон не установлює і ці межі визначаються судом самостійно з урахуванням певних чинників. Такі чинники під час розгляду та вирішення судової справи можуть бути різними. Зокрема, суд повинен зважати на засади судочинства, приписи норм матеріального і процесуального права, обставини справи, позовні вимоги та обґрунтування позову, адміністративно-правовий статус відповідача і його повноваження, позицію відповідача, моральні принципи та інші чинники. Суд має керуватися принципом верховенства права. У разі відсутності закону він застосовує аналогію закону або аналогію права. Ми погоджуємось, що судовий орган не повинен перевищувати межі свого втручання у діяльність суб’єкта владних повноважень, однак його втручання має бути ефективним та достатнім для забезпечення виконання завдань адміністративного судочинства.

Інакше кажучи, адміністративний суд наділений повноваженнями втручатися у розсуд суб’єкта публічної адміністрації тільки у випадку, коли такий суб’єкт мав ухвалити лише один єдиний вид адміністративного акту, а також реалізувати адміністративну процедуру в один єдиний спосіб. Тобто втручання адміністративного суду у розсуд суб’єкта публічної адміністрації може бути законним і виправданим тоді, коли суб’єкт публічної адміністрації мав ухвалити один єдиний, безальтернативний адміністративний акт. Однак натомість ухвалив такий адміністративний акт, який не відповідав фактичним обставинам справи і вимогам закону.

Разом з тим, у цьому випадку норма закону, яка зобов’язує суб’єкта публічної адміністрації прийняти конкретне рішення, має бути чіткою і

зрозумілою. Дуже важливо, щоб правова норма однаково розумілася і тлумачилася суб'єктами, які її застосовують, – адміністративними органами та адміністративними судами усіх інстанцій[63].

Цілком реальні випадки, коли створена законодавцем юридична норма з якихось причин є недостатньо чіткою, складною для практичного застосування, і це змушує правозастосовувача вносити у свою діяльність елемент розсуду [518, с. 229].

Як приклад нечіткості і двоякого розуміння закону візьмемо положення п. 13 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21 грудня 2016 р. «Про Вищу раду правосуддя» [134]. Не цитуючи їх змісту, відзначимо, що абз. 1-4 цього пункту, як показує практика, можуть розумітися правниками навіть однієї судової установи неоднозначно. Прослідкуємо це у рішеннях, прийнятих в адміністративній справі № 800/366/17 Верховного Суду [519].

Позивач С. у цій справі посилався на те, що під час розгляду матеріалів щодо нього ВРП залишила поза увагою те, що Вищою радою юстиції Президентові України внесене подання про призначення його на посаду судді. Приймаючи оскаржене рішення, відповідач порушив права позивача як кандидата на посаду судді, оскільки направив його матеріали разом із поданням для повторного складання кваліфікаційного іспиту, участі в конкурсі та проходження спеціальної перевірки, в той час як законодавством не передбачено повторних дій кандидатом, по якому вже внесено подання на

---

[63] З практики Європейського суду, зокрема із рішення у справі «Волохи проти України» (заява № 23543/02) випливає наступне: в національному праві має бути передбачено засіб правового захисту від довільних втручань органів державної влади в права, гарантовані Конвенцією. Будь-яка законна підстава для застосування адміністративного розсуду може створити юридичну невизначеність, що є несумісною з принципом верховенства права без чіткого визначення обставин, за яких компетентні органи здійснюють такий розсуд, або, навіть, спотворити саму суть права. Отже, законом повинно з достатньою чіткістю бути визначено межі та порядок здійснення розсуду, з урахуванням легітимної мети певного заходу, аби убезпечити особі адекватний захист від довільного втручання у здійснення її діяльності. Конкретна норма закону повинна містити досить чіткі положення про рамки і характер здійснення відповідних дискреційних повноважень, наданих органам державної влади. У разі, якщо закон не має достатньої чіткості, повинен спрацьовувати принцип верховенства права [517].

посаду судді. Крім того, позивач вказав, що протягом 2016 р. Президентом України були видані укази про призначення суддів на посади, до яких його не включено з невідомих причин.

Рішенням ВРП від 23 лютого 2017 р. № 320/0/15-17 «Про передачу відповідних матеріалів ВККС України про призначення на посади суддів вперше, не розглянутих до дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», вирішено передати ВККС України матеріали про призначення, серед інших, С. на посаду судді Звенигородського районного суду Черкаської області.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду рішенням від 03 квітня 2018 р. адміністративний позов С. задовольнив частково. Суд визнав протиправним та скасував рішення ВРП від 23 лютого 2017 р. № 320/0/15-17 в частині направлення до Комісії матеріалів разом із поданням про призначення на посаду судді вперше кандидата на посаду судді Звенигородського районного суду Черкаської області С. Зобов’язано ВРП повторно розглянути питання про призначення С. на посаду судді Звенигородського районного суду Черкаської області з урахуванням правової оцінки, наданої судом у рішенні. У решті позову суд відмовив [519].

Задовольняючи позовні вимоги С. про визнання протиправним та скасування рішення ВРП від 23 лютого 2017 р. № 320/0/15-17 в частині направлення до Комісії матеріалів разом із поданням про призначення на посаду судді вперше кандидата на посаду судді Звенигородського районного суду Черкаської області С., а також зобов’язання ВРП повторно розглянути питання про призначення позивача на посаду судді Звенигородського районного суду Черкаської області з урахуванням правової оцінки, наданої судом у рішенні, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду виходив із того, що призначення судді на посаду є самостійною стадією, яка відмежована від стадії добору кандидатів на цю посаду. Конституція України, з урахуванням внесених Законом України № 1401-VIII («Про внесення змін до Конституції України (щодо

правосуддя)») змін, а також Закони України № 1402-VIII («Про судоустрій і статус суддів») та № 1798-VIII («Про Вищу раду правосуддя») не встановлюють необхідності повторного складення кваліфікаційного іспиту, проходження спеціальної перевірки та участі у конкурсі особами, подання щодо яких передані до ВРП для вирішення питання про призначення на посаду судді.

Крім того, за висновком суду першої інстанції до спірних правовідносин підлягають застосуванню виключно норми абз. 2 п. 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України № 1401-VIII і абз. 1 п. 13 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України № 1798-VIII, в яких прямо зазначено про передачу до ВРП матеріалів та подань Вищої ради юстиції про призначення на посади суддів вперше, які не були розглянуті до 30 вересня 2016 р., для вирішення питання про їх призначення (внесення подань).

Однак Велика Палата Верховного Суду у рішенні від 23 серпня 2018 р. у цій справі прийшла до протилежної правової позиції. Так, аналізуючи наведені норми п. 13 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України № 1798-VIII, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що абз. 1-4 цього пункту взаємопов’язані між собою та не підлягають окремому застосуванню, оскільки в тексті абз. 2 та 3 є пряме посилання на абз. 1. При цьому абз. 2 та 3 вказаного пункту передбачають встановлення ВРП відповідності кандидатів на посаду судді вимогам Конституції України (в редакції Закону України № 1401-VIII) та Закону України № 1402-VIII, та подальші дії ВРП щодо них. Водночас передбачені абз. 4 цього пункту дії ВРП випливають з абз. 3, оскільки, у разі відповідності кандидата вимогам для призначення на посаду судді відповідно до Конституції України (у вказаній редакції) та Закону України № 1402-VIII, кандидати повторно складають кваліфікаційний іспит, проходять спеціальну перевірку та беруть участь у конкурсі на зайняття посади судді, що здійснює та контролює Комісія [519].

При цьому Велика Палата Верховного Суду зазначає, що суд першої інстанції установив, що 23 лютого 2017 р. ВРП розглянула матеріали стосовно кандидатів на посади суддів, не розглянуті до набрання чинності Законом України №1401-VIII, та ухвалила рішення передати їх ВККС України для проведення спеціальної перевірки, кваліфікаційного іспиту та конкурсу на зайняття посади судді.

Враховуючи встановлені у справі обставини та наведені правові норми, Велика Палата Верховного Суду вказала на те, що ВРП під час прийняття оскаржуваного рішення діяла виключно на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Під час вирішення спору вона встановила правомірність акта відповідача, помилковість висновків про часткове задоволення позовних вимог С., прийняла рішення, яким визнала відсутність підстав для задоволення позову.

Отже, закон у даному випадку виписаний так, що судді Верховного Суду його суть зрозуміли по-різному. Фактично суд першої інстанції (Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду), застосовуючи норму права відповідним чином, своїм судовим рішенням, у разі набрання ним законної сили, міг безпідставно втрутитися у компетенцію даного колегіального суб’єкта публічної адміністрації. Тож при розв’язанні публічно-правових спорів адміністративні суди, окрім іншого, у разі дискусійності щодо тлумачення норми права, мають зважати на те, щоб ухвалене ними рішення не позбавляло самостійності у своїй компетенції орган управління.

Згідно із ч. 5 ст. 245 КАС України 2017 р., якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов’язати суб’єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-

правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині [96].

У даному випадку КАС України чітко визначає повноваження адміністративного суду зобов'язувати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт.

Процесуальний розсуд адміністративного суду щодо оцінки застосування інструментів публічної адміністрації різниться і залежить від того, який саме інструмент оцінюється і досліджується судом. Так, якщо оскаржується адміністративний акт, то суд за наслідками його дослідження, враховуючи положення чинних норм процесуального права, не може: 1) скасувати адміністративний акт та зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти конкретне рішення (адміністративний акт) без проведення адміністративної процедури; 2) скасувати його та повторно розглянути звернення (адміністративну справу), ухваливши адміністративний акт за самого суб'єкта владних повноважень.

Натомість, оцінивши нормативний акт, адміністративний суд, у разі визнання його протиправним і нечинним, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий акт, який буде відповідати принципу законності.

Новелою КАС України є положення, передбачені п. 8 ч. 1 ст. 238 Кодексу, згідно із якими суд закриває провадження у справі щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо оскаржувані порушення були виправлені суб'єктом владних повноважень і при цьому відсутні підстави вважати, що повне відновлення законних прав та інтересів позивача неможливе без визнання рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними після такого виправлення [96].

Ознайомимось, як ця норма застосовувалась Верховним Судом під час розгляду справи, у якій відповідачем був колегіальний суб'єкт владних повноважень. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 03 травня 2018 р. у справі № 800/572/17

встановив, що має місце порушення строку розгляду скарги ВРП. Разом з тим, судом взято до уваги, що 17 січня 2018 р. ухвалою члена Першої дисциплінарної палати ВРП К. скаргу П. було залишено без розгляду та повернуто скаржнику. Тобто її вирішено у встановленому законом порядку, але із затримкою. Як зазначає суд, відповідачем самостійно вжито заходів щодо відновлення прав позивача. Відтак, колегія суддів дійшла висновку, що вирішення питання щодо визнання бездіяльності протиправною, спонукання відповідача до розгляду дисциплінарної скарги жодним чином не впливає на відновлення права позивача на звернення зі скаргою на дії судді, яке, на думку останнього, порушено. З огляду на це, провадження у справі за адміністративним позовом П. до ВРП закрито на підставі п. 8 ч. 1 ст. 238 КАС України [520].

Разом з тим, вважаємо, що норма п. 8 ч. 1 ст. 238 КАС України також може розумітися по-різному, зокрема судом та особами, які беруть участь у справі. Положення цієї норми виписані так, що під час їх застосування і закриття провадження у справі можуть виникати непорозуміння, оскільки відповідач вважає, що порушення ним виправлені, а позивач – ні. Виникає питання: як визначити, чи оскаржувані порушення виправлені суб’єктом владних повноважень? Здається, що без підтвердження цього позивачем, закриття провадження у справі не буде відповідати засадам об’єктивності та справедливості. Тому вважаємо, що дану норму слід змінити, доповнивши її таким словосполученням: «…і це підтверджується позивачем або його представником у справі».

Слід звернути увагу на те, що в адміністративному судочинстві судами до розгляду справи по суті здійснюється процесуальний розсуд з процедурних питань. Такий розсуд застосовується для організації судочинства. Однак дуже часто після нього розгляд справи закінчується, а рішення щодо предмету спору не ухвалюється.

Наведемо низку судових рішень Верховного Суду з цього питання та проаналізуємо судову практику. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів

Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 13 березня 2018 р. у справі № П/9901/395/18 (800/393/17) вказує, що ч. 4 ст. 44 Закону України № 1798-VII (Закону України «Про Вишу раду правосуддя») визначено, що рішення про повернення дисциплінарної скарги оскарженню не підлягає. Частиною 1 ст. 51 Закону України № 1798-VII встановлено, що скаржник має право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до ВРП за наявності дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження. Зі змісту позову випливає, що Р. заявив позовні вимоги, які зводяться до визнання протиправними дій члена Першої Дисциплінарної палати ВРП М. щодо невідкриття дисциплінарного провадження відносно судді Печерського районного суду міста Києва Г., тобто фактично оскаржується діяльність щодо постановлення ухвали від 03 серпня 2017 р. № 2570/0/18-17. Водночас, нормою ч. 3 ст. 124 Конституції України закріплено, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. За такого правового врегулювання та матеріалів позовної заяви суд дійшов висновку, що оскаржувана ухвала про залишення без розгляду та повернення скарги позивача не підлягає оскарженню в судах. На підставі п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України, зокрема з підстав того, що справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, суд закрив провадження у справі [521].

Таким чином, правова позиція Верховного Суду у даній справі полягає у тому, що, згідно із законом, розгляд цієї адміністративної справи по суті спору можливий тільки після проходження досудового порядку урегулювання спору, який є обов'язковим (у цьому випадку йдеться про особливий порядок оскарження рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі). У зв'язку із тим, що досудова процедура урегулювання спору не була проведена, Верховним Судом закрито провадження у справі. Рішення стосовно предмету спору не приймалося.

Щодо іншого, то КАС України у п. 7 ст. 4 передбачає, що суб'єктом владних повноважень є як орган (державний, місцевого самоврядування), так і

посадова чи службова особа такого органу [96]. У свою чергу, норми процесуального права допускають, що рішення, дії чи бездіяльність члена колегіального суб'єкта публічної адміністрації може бути оскаржене, якщо він є посадовою чи службовою особою і відповідні рішення, дія чи бездіяльність мають завершальну стадію і впливають на права фізичної чи юридичної особи.

З огляду на судову практику адміністративних судів, до них часто оскаржуються рішення, дії та бездіяльність членів таких колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, як ВРП, ВККС України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів та інших у порядку, передбаченому нормами КАС України, які визначають особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності саме колегіальних органів.

Позиція Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду в ухвалі від 29 березня 2018 р. у справі №820/1465/18 (9901/504/18) зводиться до того, що Верховному Суду підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів – колегіального органу, який є відповідачем, і не підсудні справи, відповідачем в яких є посадові особи цього колегіального органу. Отже, позов Р. до П. – члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про скасування рішення, визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії, підсудний окружному адміністративному суду. У відповідності до положень п. 2 ч. 1 ст. 29 КАС України, позовна заява в частині зазначених позовних вимог підлягає передачі на розгляд Харківського окружного адміністративного суду [522].

Стаття 266 КАС України визначає, що адміністративні справи, в яких відповідачами є відповідні колегіальні органи, розглядаються Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше, ніж з п'яти суддів [96]. Тобто у цьому випадку Верховний Суд в порядку особливого позовного провадження розглядає справи щодо рішень, дій чи бездіяльності саме колегіального органу, але не стосовно його члена чи

окремого органу, який може бути створений у складі цього колегіального суб'єкта владних повноважень.

З огляду на зазначене, фізична чи юридична особа, яка вважає, що її право чи інтерес порушено членом будь-якого колегіального органу, може оскаржити відповідне рішення, дію чи бездіяльність даної посадової особи у порядку адміністративного судочинства, але з дотриманням правил підсудності.

До прикладу, у ст. 26 Закону України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», який набрав чинності 05 січня 2017 р., визначається структура та організація діяльності ВРП. У ч.ч. 1 та 2 цієї статті Закону передбачено, що ВРП діє у пленарному складі, якщо інше не встановлено цим Законом. Для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів ВРП утворює Дисциплінарні палати з числа членів ВРП [134]. Отже, Дисциплінарна палата ВРП є теж колегіальним органом, який наділений владними управлінськими функціями.

Також, згідно з ч. 6 ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», ВРП може утворювати інші (окрім Дисциплінарних палат) органи для виконання повноважень, визначених Конституцією України. При цьому ч. 7 ст. 26 Закону встановлює, що рішення про утворення органів ВРП та про їх персональний склад ухвалюються ВРП [134].

Як відомо, ВРП утворено три Дисциплінарні палати та Постійна комісія ВРП з підготовки щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні і Постійна комісія ВРП з питань Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, які нині діють. Створені при ВРП органи, в залежності від їх компетенції, також можуть бути колегіальними суб'єктами владних повноважень. Тому остаточні рішення цих колегіальних суб'єктів, в силу чинних положень КАС України, окрім окремих виключень, оскаржуються у порядку адміністративного судочинства, але з дотриманням правил, встановлених чинним законодавством. Зокрема, у цьому випадку слід зважати на процедурні моменти і на правила підсудності.

В ухвалі Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду від 01 листопада 2018 р. у справі № 9901/851/18 вказується, що аналіз наведених правових норм дає підстави для висновку, що право на оскарження рішення Дисциплінарної палати до ВРП не є абсолютним. Судова практика у справах щодо оскарження рішень ВРП свідчить, що оцінювати дії судді при виконанні посадових обов'язків має право виключно ВРП й рішення останньої щодо притягнення судді до відповідальності або відмови у цьому створюють правові наслідки виключно для такого судді. Отже, рішення Другої Дисциплінарної палати про відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді К. є актом індивідуальної дії і породжує права та обов'язки тільки для суб'єкта, якому його адресовано. За наведених вище обставин та правового регулювання рішення Другої Дисциплінарної палати ВРП могло бути оскаржено до ВРП особою, якої воно стосувалось. Отже, у розумінні ст. 170 КАС України, у відкритті провадження у даній справі слід відмовити [523].

Таким чином, Верховний Суд у зазначеному рішенні звертає увагу на предмет оскарження, а також на те, хто може бути суб'єктом оскарження. Зокрема, особа, яка не є суб'єктом дисциплінарного провадження за позицією цього суду, не має права на оскарження рішення відповідного колегіального суб'єкта публічної адміністрації. Окрім цього, як нами вище підкреслювалося, має значення для правильного вирішення спору оскарження поточного рішення разом із кінцевим.

Серед правників зустрічається думка, що рішення, зокрема, колегіального органу влади, які є «проміжними», не несуть юридичних наслідків, а тому не повинні оскаржуватися в судовому порядку окремо від остаточного адміністративного акта. Їх самостійне оскарження і прийняття судового рішення у такій справі не вирішує питання по суті. Такі рішення мають бути виведені з-під судового контролю.

Вважаємо, що до виведення з-під судового контролю будь-яких рішень суб'єктів публічної адміністрації, у т. ч. і так званих «проміжних рішень»,

слід віднестись із обережністю, щоб не завадити приватним особам у реалізації права на звернення до суду. Поточні рішення, хоч і не є остаточними (підсумковими), але часто визначають права, обов'язки, відповідальність особи (осіб) і за ознаками є правовими актами індивідуальної дії, а також беруться до уваги як рекомендаційні чи обов'язкові іншими суб'єктами, які вступають у правовідносини, у межах яких вони приймаються.

Європейський суд з прав людини у рішенні по справі «Голдер проти Великої Британії» від 21 лютого 1975 р. закріпив правило, згідно із яким п. 1 ст. 6 Конвенції стосується невід'ємного права особи на доступ до суду. Прямим порушенням права на доступ до суду є необхідність отримання спеціальних дозволів на звернення до суду [524].

Посилання на те, що після поточного рішення передбачається прийняття за його наслідками остаточного рішення (адміністративного акту), яке може бути відмінним від первісного рішення за своєю правовою природою і наслідками, є резонними. Дуже часто від первісного рішення залежить наступне рішення у так званому «адміністративному ланцюгу». Зокрема, враховуючи «управлінські традиції», вважається, що, оскільки особа, якої стосується рішення, хоч і проміжне, не оскаржила його, то вона погодилась із ним. І якщо воно не скасоване в адміністративному чи судовому порядку, наступним суб'єктом владних повноважень у ланцюгу вирішення управлінського питання воно сприймається як правомірне. Тому на підставі першого рішення ухвалюються і наступні, аж до остаточного.

Так, положення Закону України від 07 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» (з наступними змінами та доповненнями) забезпечували лише церемоніальну роль Президента України та Верховної Ради України у призначенні чи обранні та звільненні суддів. Норми цього Закону не передбачали дискреційних повноважень відповідних органів у призначенні (обранні) та звільненні суддів. Зокрема, на підставі подання Вищої ради юстиції Президент України видавав Указ, а Верховна Рада України приймала Постанову про звільнення судді з посади. Тому позбавлення особи, відносно

якої внесено відповідне подання Вищою радою юстиції, можливості оскаржувати таке рішення у судовому порядку до видання Указу Президента чи прийняття Постанови Верховною Радою України з цього питання, обмежуватиме її право на доступ до суду та перешкоджатиме убезпеченню її звільнення. До речі, справи, у яких оскаржуються рішення Вищої ради юстиції чи ВККС України, у т. ч. і про звільнення особи з посади судді, що приймалися за правилами зазначених вище законодавчих актів, до цього часу розглядаються адміністративними судами.

Таким чином, у разі, коли проміжне рішення перешкоджає реалізації суб'єктивних прав особи, законом обов'язково повинно надаватися право на його оскарження. Обмеження такої можливості перешкоджатиме праву на звернення до суду, гарантованого Конституцією України. Крім того, є випадки, коли в нормі закону прямо передбачено оскарження такого рішення (наприклад, ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Разом з тим, слід погодитись, що подальше прийняття остаточного (підсумкового) рішення після поточного, зокрема у межах того самого органу, нівелює судовий розгляд справи про оскарження цього поточного рішення. При цьому поточні рішення не завжди породжують безпосередні правові наслідки (не змінюють обсягу прав і обов'язків особи).

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що право на доступ до суду не є абсолютним і може підлягати обмеженням, держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду; такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою і запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (п. 57 Рішення у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства» від 28 травня 1985 р. [525], п. 96 Рішення у справі «Кромбах проти Франції» від 13 лютого 2001 р. [526]).

Так, вважаємо прийнятним встановлену КАС України можливість оскарження рішення Дисциплінарної палати ВРП спочатку до ВРП, а потім – переглянутого його усім складом цього колегіального органу, тобто вже

остаточного, – до суду. Оскарження ж до суду рішення Дисциплінарної палати до його перегляду ВРП, видається нам передчасним і таким, що створювало б додаткове і невиправдане навантаження на суд.

В окремих випадках поточні акти вже виведені з-під контролю адміністративного суду на законодавчому рівні. Підтвердженням цього є положення ст. 101 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою регулюються питання, зокрема, щодо оскарження рішення ВККС України.

Частина 7 ст. 101 зазначеного Закону передбачає, що рішення ВККС України можуть бути оскаржені до суду з підстав, встановлених Законом. Разом з тим, ч. 8 ст. 101 цього Закону встановлює, що рішення ВККС України щодо надання рекомендацій можуть бути оскаржені тільки разом із рішенням, ухваленим за відповідною рекомендацією [132].

Однак є приклади, коли до адміністративного суду оскаржуються рішення ВККС України про рекомендацію, і за такими позовами судом відкривається провадження у справі. Так, ухвалою Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду від 03 липня 2018 р. відкрито провадження в адміністративній справі № 9901/666/18 за позовом щодо оскарження рішення ВККС України про рекомендацію переведення судді [527]. Обґрунтовуючи позовні вимоги, позивач вказує на незаконність та необґрунтованість рішення ВККС України від 31 травня 2018 р. № 130/пс-18, оскільки даний колегіальний орган рекомендував суддю Є. для переведення до апеляційного суду Харківської області всупереч чинному Указу Президента України від 29 грудня 2017 р. № 452/2017 «Про ліквідацію апеляційних судів та утворення апеляційних судів в апеляційних округах». Доречно зауважити, що ВРП 23 жовтня 2018 р. розглянула рекомендації ВККС України про переведення 38 суддів з одного суду до іншого. За результатами розгляду зазначеного питання ВРП ухвалила перевести суддю Вищого господарського суду України К. на посаду судді Подільського районного суду міста Києва. Водночас ВРП ухвалила залишити без розгляду рекомендації ВККС України про переведення інших 37 суддів, у т. ч. і судді

Є. [528], яка оскаржила зазначене вище рішення ВККС України до Верховного Суду і за її позовом відкрито провадження. Даний приклад вказує на те, що оскарження рішення суб'єкта владних повноважень без остаточного рішення було передчасним.

Таким чином, питання стосовно оскарження поточних рішень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації до суду є дискусійним. Звичайно, законодавцю необхідно шукати варіанти щодо розвантаження адміністративних судів, працювати над тим, щоб вони мали процесуальні фільтри щодо прийняття позовів, але у будь-якому випадку головним завданням їх діяльності залишається забезпечення особі права на справедливий суд.

Нам видаються слушними застереження судді Верховного Суду Я. Берназюка з цього приводу, який зазначив, що суд повинен враховувати сформовані Європейським судом з прав людини умови обмеження права особи на доступ до суду. Зокрема: не можуть зашкоджувати самій суті права на звернення до суду; переслідують легітимну мету, і така мета відповідає потребам суспільства та окремих осіб; забезпечують розумну пропорційність між встановленими обмеженнями та поставленою метою; доводи позивача про неправомірність втручання у реалізацію його прав є безпідставними; запропонований альтернативний спосіб захисту гарантує не теоретичну, а практичну та ефективну можливість захисту порушеного права [529].

У зв'язку із зазначеними вище міркуваннями, вважаємо за необхідне запропонувати внесення змін до КАС України. У відповідному законопроекті, на нашу думку, слід встановити, які саме позови про оскарження поточних рішень суб'єктів владних повноважень, у т. ч. і колегіальних, не підлягають судовому розгляду в адміністративному суді. Також слід передбачити, що прийняття позовів про оскарження поточного рішення тільки разом із кінцевим допускається тоді, коли це прямо передбачено у законі. У всіх інших випадках обмеження права на оскарження поточного рішення у суді є неприпустимим. При цьому суду слід надати можливість зупинення дії

проміжного рішення, яке оскаржене до суду, до вирішення відповідної справи, зокрема, з метою убезпечення прийняття неправомірного кінцевого рішення передчасно.

Ми погоджуємося із думкою тих науковців, які вважають, що оскарження адміністративної процедури без остаточного адміністративного акта є хибним. Судове рішення у такій адміністративній справі, на наш погляд, не може у повному обсязі захистити права особи та поновити їх, оскільки рішення суб'єкта владних повноважень, яким порушуються ці права, не оскаржується і, відповідно, залишається нескасованим.

Зокрема, такої позиції дотримуються В. М. Бевзенко та Г. В. Панова, які зазначають, що оскарження винятково адміністративної процедури не дозволяє адміністративному суду застосувати такий спосіб судового захисту, який би насправді сприяв захисту, поновленню суб'єктивних прав, свобод, інтересів [277, с. 84]. Вказані вчені запропонували передбачити у КАС України спеціальну «статтю-запобіжник», якою має обмежуватися право на оскарження в адміністративному суді адміністративної процедури – без підсумкового рішення (адміністративного акта).

Г. П. Мельник зауважує, що однією з визначальних рис судового розсуду є його існування в певних межах. Фактично межами розсуду є об'єктивні та суб'єктивні критерії правомірності прийнятого дискреційного рішення. До об'єктивних критеріїв (меж) судового розсуду (тобто тих, які мають об'єктивний зовнішній вияв) він відносить зокрема правові норми, узагальнення судової практики, рішення вищих судових інстанцій, позовні вимоги сторін, положення договору між сторонами. До суб'єктивних меж судової дискреції ним зараховано принципи права та критерії справедливості, відображені у правосвідомості судді; концепцію праворозуміння, притаманну судді, котрий розглядає справу; розуміння суддею власної ролі у правовій системі, соціального та політичного ефекту ухваленого ним рішення; самі суспільні відносини, які необхідно врегулювати шляхом ухвалення судового рішення; тенденції судової практики з певних категорій спорів; загальний

зміст законодавства щодо певного питання, його суть та спрямованість; ступінь обґрунтованості кожного з можливих варіантів рішення тощо [512, с. 45, 46].

При цьому вчений робить висновок, що кінцевий результат здійснення судом своїх дискреційних повноважень (тобто дискреційне рішення) значною мірою залежить від правосвідомості судді, оскільки саме вона, на його думку, визначає сприйняття суддею наявності дискреційних повноважень, способів та меж їхньої реалізації.

С. В. Потапенко зазначає, що прийнято ділити межі судового розсуду на правові і моральні. Він вказує на те, що і в наш час зустрічаються морально-етичні підходи до судового розсуду, які по суті є неправовими [530]. У даному випадку йдеться про використання моральних категорій під час прийняття судового рішення. Тобто питання: «Як будемо судити – по закону чи по совісті?» залишається актуальним і зараз. Поняття справедливості має враховуватись під час прийняття судового рішення, навіть якщо його врахування не узгоджуватиметься із буквою закону. Крім цього, в силу положень КАС України під час оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень адміністративні суди, окрім іншого, мають перевіряти, чи прийняті вони безсторонньо (неупереджено) та добросовісно.

Отже, для ухвалення судового рішення може виявитися, що слід брати не лише положення закону, але й зважати на неюридичні поняття, етичні, соціальні та інші умови. Разом з тим, під час ухвалення рішення колегіальним органом його члени так само мають зважати на зазначені неюридичні поняття. Це вимагає від члена колегіального органу чи судді усвідомлення наявності подібних міркувань при вирішенні управлінського питання чи відповідного судового спору у суді.

Під час здійснення адміністративного судочинства важливо правильно визначити і співвіднести процесуальний розсуд адміністративного суду з адміністративним розсудом суб’єкта публічної адміністрації, не припустити присвоєння і здійснення адміністративним судом повноважень цього суб’єкта.

Правильно визначити межі розсуду означає дати відповідь на запитання – на що має, а на що не має права суб'єкт права? Застосовуючи процесуальний розсуд, адміністративні суди не можуть втручатися в розсуд суб'єкта публічної адміністрації (адміністративний розсуд), рішення, дії, бездіяльність якого стали предметом перевірки в суді [503, с. 195].

Одним із прикладів неможливості втручання суду у діяльність колегіального суб'єкта публічної адміністрації є зобов'язання такого суб'єкта прийняти конкретне рішення, коли суд під час розгляду справи приходить до висновку, що оцінка знань особи або оцінка його наукової праці здійснена з порушенням процедури (відсутності чітких критеріїв оцінювання). Відповідачами у подібних спорах часто бувають колегіальні органи, які за законом уповноважені здійснювати оцінку знань, атестаційну та дисциплінарну функції. У цьому разі, якщо суд дійде висновку про порушення встановленої процедури (відсутність чітких критеріїв оцінювання), він може скасувати рішення колегіального органу та зобов'язати його повторно розглянути питання та прийняти нове рішення. Разом з тим, вважаємо, що суд не вправі здійснювати оцінювання знань особи чи його наукову працю, оскільки він не має відповідних на те повноважень. Це мають робити кваліфіковані особи відповідного органу колегіально. При цьому суд не має повноважень зобов'язувати ухвалити конкретне рішення у такій справі. Таке рішення, на нашу думку, буде протиправним втручанням адміністративного суду у виключну компетенцію цього колегіального суб'єкта публічної адміністрації.

3.4. Судові рішення за наслідками розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

Якість правосуддя в Україні є об'єктом постійної уваги Ради Європи, що знайшло своє відображення, зокрема, у конвенціях, резолюціях та рекомендаціях, прийнятих під егідою Ради Європи стосовно шляхів покращення доступу до правосуддя, удосконалення та спрощення процедур, зменшення навантаження в судах та зосередження уваги суддів на суто суддівській роботі[64].

Розгляд будь-якої адміністративної справи завершується прийняттям судового рішення, метою якого є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Це своєрідний висновок суду за результатами розгляду адміністративної справи, який базується на застосуванні норм матеріального та процесуального права.

Правова природа та сутність судового рішення, прийнятого за наслідками розгляду адміністративної справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації, є важливою складовою нашого дослідження. Без здійснення аналізу ознак та поняття, структури та змісту, видів та класифікації судових рішень у таких справах дослідження не буде повним.

---

[64] Усі документи з цих питань розкривають підхід Ради Європи до потреби в якості правосуддя: «На думку Ради Європи, підхід до визначення якості не повинен зосереджуватися на окремому рішенні; будучи частиною всебічного підходу, він залежить від якості судової системи, у т. ч. суддів, адвокатів та працівників апарату суду, а також від якості процесу, що веде до ухвалення рішень. Тому Рада Європи рекомендує, щоб зусилля щодо поліпшення ситуації зосереджувалися на кожному з цих аспектів» (неофіційний переклад) (Жан-Поль Жан [Jean-Paul Jean], «La qualite des decisions de justice au sens du Conseil de l'Europe», колоквіум «Якість судових рішень», проведений 8 та 9 березня 2007 р. факультетом права та соціальних наук Університету Пуатьє).

Одним із завдань адміністративного судочинства є реалізація закріпленого у Конституції України принципу відповідальності державних та недержавних суб'єктів владних повноважень за свою діяльність перед приватною особою шляхом надання права кожному оскаржувати у суді їх рішення, дії чи бездіяльність, у т. ч. колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, а також забезпечення судового контролю за законністю їх діяльності.

Неабияке значення для розробки загальних доктринальних положень про судове рішення мають нові дисертаційні роботи вчених у галузі цивільного та адміністративного процесів: Г. В. Фазикош «Судове рішення в цивільному судочинстві» (2008 р.), І. В. Андронова «Рішення суду першої інстанції в цивільному процесі України» (2008 р.), І. О. Колотілової «Законність та обґрунтованість рішень суду в цивільному процесі України» (2015 р.), Р. П. Кайдешева «Перегляд судових рішень в адміністративному процесі України» (2016 р.), М. І. Труш «Судове рішення в адміністративному процесі» (2017 р.) тощо.

З огляду на позиції науковців, на процес формування вчення про судове рішення значною мірою вплинули загальні підходи до розуміння права, держави, а також ролі суду, які домінували в науці в ті чи інші періоди. У літературі судове рішення розглядалось як: акт державного примусу; акт владного підтвердження правовідносин; правозастосовчий акт; юридичний факт; правозахисний акт; акт виховання громадян; процесуальний документ; акт правосуддя; акт державної влади тощо. Цілком логічно, що таке розмаїття підходів призвело до відсутності в науці єдиного загальновизнаного визначення поняття цього акту [260, с. 34].

Судове рішення, як вважає Л. В. Левшин, є нічим іншим, як розпорядженням щодо певної поведінки конкретним учасникам спірних правовідносин, з іншого боку, – судове рішення надає право на приведення в дію державного апарату примусу, здатного в необхідних випадках виконати це рішення незалежно від бажання зобов'язаної особи [531, с. 6-9].

М. Г. Авдюков зазначає, що судове рішення – це акт правосуддя, який захищає права сторін, правопорядок у державі шляхом вирішення правових спорів між сторонами по суті [532, с. 16]. П. П. Гурєєв під судовим рішенням розуміє найважливіший акт правосуддя, в якому суд, керуючись законом, від імені держави і на підставі встановлених у судовому засіданні фактів, вирішує справу по суті, дає відповідь на вимогу позивача та заперечення відповідача, вирішує питання про охорону та захист інтересів громадян і юридичних осіб [533, с. 146]. І. В. Андроновим робиться висновок про те, що рішення суду являє собою одночасно й акт підтвердження наявності чи відсутності між сторонами спору певних правовідносин, і наказ суду діяти відповідно до встановлених судом прав та обов'язків, і акт застосування норм права, і процесуальний документ установленої форми, і юридичний факт, який породжує, змінює чи припиняє правовідносини. Всі ці аспекти рішення суду органічно поєднані між собою і взаємообумовлені [534, с. 7].

М. Й. Штефан, досліджуючи рішення суду в цивільному процесі, відзначив, що судове рішення являє собою акт правосуддя в справі, який ґрунтується на встановлених у судовому засіданні фактах і застосуванні норм матеріального і процесуального права [535, с. 140]. На думку Е. Ф. Демського, судові рішення в адміністративному процесі одночасно є імперативними актами, процесуальними документами, актами застосування та преюдиційними актами [334, с. 327].

Пленум Верховного Суду України у постанові від 18 грудня 2009 р. № 14 «Про судове рішення у цивільній справі» звернув увагу, що рішення суду як найважливіший акт правосуддя покликане забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод людини та здійснення проголошеного Основним Законом України принципу верховенства права [536]. У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 «Про судове рішення в адміністративній справі» вказано, що судове рішення – це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами

та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України [468].

Судове рішення у питаннях адміністративної юрисдикції, як робить висновок І. О. Розум, – акт правосуддя, ухвалений іменем держави у відповідній процесуальній формі на підставі повного, об'єктивного, всебічного та неупередженого аналізу всіх фактичних обставин адміністративної справи згідно з нормами матеріального та процесуального права і у чіткій відповідності до конституційних засад та принципів адміністративного судочинства, котрим адміністративний суд вирішує публічно-правовий спір сторін по суті; зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій чи клопотань, що набирає законної сили та підлягає обов'язковому виконанню на всій території України у порядку, встановленому адміністративно-процесуальними нормами [537, с. 57].

Спочатку серед вчених велась дискусія головним чином про те, що відтворює сутність судового рішення – імперативні підтвердження судом правовідношення (прав та обов'язків сторін) чи наказ суду сторонам та іншим особам, які мають відношення до справи, діяти у відповідності із судовим приписом у межах встановленого правовідношення. У подальшому було зроблено висновок, що сутність судового рішення виражається одночасно обома названими властивостями [260, с. 30].

Можемо підсумувати, що судове рішення в адміністративному судочинстві – це такий акт правосуддя, яким вирішуються матеріально-правові вимоги позивача до відповідача щодо їх спору в публічно-правових відносинах. Суттю рішення адміністративного суду є те, що воно є результатом здійсненого завдання адміністративного судочинства, ухвалюється іменем держави і спрямоване на ефективний захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, у т. ч. колегіальних.

Колектив авторів підручника «Адміністративне судочинство» встановлює співвідношення між формою та змістом судового рішення: «Висновки адміністративного суду на кожній стадії адміністративного судочинства набувають певної процесуально-правової форми судового акту. Адміністративно-процесуальне законодавство надає узагальнюючу назву таким актам – судові рішення» [538, с. 173]. Звідси випливає, що будь-які висновки, які здійснюються судом, мають свій процесуальний вираз саме у судовому рішенні.

М. І. Труш зазначає, що судове рішення в адміністративній справі може розглядатися в двох аспектах: як процесуальний документ та як акт судової влади. Як акт судової влади судове рішення має трикомпонентну структуру і складається з предмету, підстав та змісту, а як документ, який є зовнішньою формою виразу акта судової влади, складається із чотирьох елементів – вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин. Правосудність судового рішення визначається правомірністю його основних складових – предмету, підстави та змісту (владного припису) [539, с. 14].

Виділимо ознаки судового рішення: акт органу судової влади; ним вирішується процесуальне питання чи судова справа по суті спору; воно є правозастосовним актом, що містить у собі наказ (прояв владного характеру) і підтвердження (констатує наявність матеріально-правових відносин, суб’єктивних прав і обов’язків); є процесуальним актом-документом (повинно мати визначену структуру, реквізити і зміст, приймається в певній формі та у встановленому законом порядку).

Розгляд адміністративної справи та прийняття у ній судового рішення може бути тільки у разі пред’явлення адміністративного позову до відповідача у суді. Відомо, що судове рішення залежить від того, як вдало складено позовну заяву та сформульовано позовні вимоги. Предмет адміністративного позову, а це публічні правовідносини, в межах яких позивач вважає порушеними його права, свободи та інтереси, дуже часто збігається із судовим рішенням у адміністративній справі. Однак

адміністративне судочинство від інших (цивільного, господарського) відрізняється зокрема тим, що суд може вийти за межі позовних вимог, принаймні, тоді, коли це необхідно для повного захисту особи. Тобто в окремих випадках адміністративному суду надається право виходу за межі предмету позову. Отже, у адміністративних справах предмет позову, як правило, але не завжди, співпадає із предметом судового рішення.

Другим складовим елементом, який, за висновками науковців, входить до структури судового рішення в адміністративному процесі, є підстава рішення. Підстава судового рішення нами розуміється як базис (підґрунтя) його прийняття. Тобто ті обставини, на яких ґрунтується відповідний правозастосовний акт. Те, що покладено в основу його прийняття. У юридичній літературі виділяються фактичні та правові підстави прийняття судового рішення. На нашу думку, ці підстави судового рішення викладаються у його мотивувальній частині, у якій зазначаються обставини (фактичні обставини, факти), які є необхідними для прийняття відповідного рішення, та правові норми, які застосовує суд, мотивуючи їх застосування.

Третім необхідним елементом судового рішення визначено його зміст, під яким розуміється владний припис суду як органу влади. Владний припис суду міститься у резолютивній частині судового рішення. Саме ця частина судового рішення, у разі задоволення позову, забезпечує захист порушених прав, свобод та інтересів особи, яка звертається до суду. У цій частині міститься змістовне навантаження акту правосуддя.

На думку Р. О. Куйбіди та О. І. Сироїд, структурованість як вимога до судового рішення полягає у тому, що в ньому мають бути чітко окреслені: 1) предмет конфлікту – вимоги однієї сторони до іншої, які повинен вирішити суд; 2) позиція сторін – прохання сторін до суду щодо предмета конфлікту з наведенням основної аргументації сторін; 3) факти – установлені судом обставини з аналізом доказів; 4) право – юридична кваліфікація установлених фактів із виведенням правових наслідків і наведенням відповідної

аргументації; 5) присуд суду – лаконічна відповідь суду на вимоги сторін, якою вирішується конфлікт [540, с. 26].

Значення судового рішення полягає у тому, що воно припиняє спір між сторонами через його вирішення по суті та завершує розгляд справи (судочинство), здійснює захист та поновлює порушені права, свободи та інтереси особи, діє з профілактичною функцією. Судове рішення в адміністративній справі обов'язково має містити владний припис. Воно повинно виправляти помилки, допущені суб'єктами публічної адміністрації, та захищати право приватної особи. Судові рішення, якими закінчується розгляд справи, але які не несуть для позивачів очікуваного результату, також містять владний припис.

Отже, безспірним є факт, що судове рішення є ключовим інститутом адміністративного права. Цьому інститутові відведена, зокрема, глава 9 розділу II КАС України. У статтях КАС України містяться положення, які визначають види судових рішень, вимоги до них, структуру та класифікацію, підстави і порядок ухвалення, проголошення, оскарження та набрання ними законної сили, а також інші процесуальні питання.

Аналізуючи зміни до КАС України, які набули чинності з 15 грудня 2017 р., можна акцентувати на необхідності у нових тенденціях в розумінні цієї категорії на науковому та практичному рівнях, оскільки рішення суду першої інстанції є не тільки одним із видів судових актів, що виносяться як результат розгляду справи, а й в сучасних реаліях має соціальну та політичну значущість в суспільстві. Так, ст. 4 КАС України, яка визначає терміни, що вживаються в Кодексі, у п.п. 12 та 13 дає визначення, що судове рішення – це рішення, постанова, ухвала суду будь-якої інстанції; рішення суду – рішення суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги. За ч. 1 ст. 241 КАС України судовими рішеннями є ухвали, рішення, постанови [96].

Отже, законодавець виокремив ці три поняття шляхом закріплення їх визначення у нормативно-правовому акті, оскільки вони є різними за обсягом та змістом. Відтепер, не дивлячись на словесну подібність цих понять, вони

мають різний зміст, визначений адміністративним процесуальним законодавством. Поняття «судове рішення» є ширшим за змістом, оскільки включає як рішення суду, так і інші акти правосуддя, такі як постанова та ухвала суду будь-якої інстанції.

Проаналізуємо окремі різновиди судових рішень у адміністративному судочинстві, які приймаються у справах за участю колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Так, процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, вирішуються судом шляхом постановлення ухвал. Зокрема, ухвалами вирішуються клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також інші питання, передбачені КАС України. У випадках, визначених КАС України, судовий розгляд закінчується постановленням ухвали.

Слід звернути увагу, що судом можуть прийматися судові рішення до пред'явлення позову або до розгляду справи по суті спору. Так, до пред'явлення позову і на будь-якій стадії розгляду справи допускається забезпечення доказів та забезпечення позову. Разом з тим, ч.ч. 3-4 ст. 151 КАС України визначають випадки та суб'єктів, до актів яких забезпечення позову не допускається. Щодо колегіальних суб'єктів владних повноважень, то не допускається забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України, КМУ, ВРП, ВККС України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії. Також заходи забезпечення позову не можуть зупиняти, унеможливлювати або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів. Тобто під час прийняття таких рішень суд має звертати увагу на рішення та діяння виборчих комісій усіх рівнів.

Необхідно зауважити, що у ході проведення підготовчого провадження адміністративними судами можуть прийматися судові рішення, що

визначається ст. 183 КАС України. Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання.

Новизною адміністративного судочинства, що не може залишитися поза нашою увагою, є врегулювання спору за участю судді, яке проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. Тобто, це своєрідне примирення сторін суддею, який, у свою чергу, виконує роль посередника, при чому не у вирішенні спору, а під час його врегулювання. Аналізуючи відповідні процесуальні норми, можна дійти висновку, що метою запровадження цього процесуального інституту є зменшення навантаження на суддів, економія часу та витрат сторін, конфіденційність та можливість досягнення консенсусу між сторонами. Проте, враховуючи п. 1 ч. 2 ст. 184 КАС України, в адміністративних справах за участю таких колегіальних суб'єктів, як Верховна Рада України, ВРП, ВККС України, проведення врегулювання спору за участю судді не допускається.

Судовий розгляд в суді першої інстанції закінчується винесенням рішення суду. Однак перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується прийняттям постанови, що відрізняє положення нової редакції КАС України від попередньої.

У ст. 243 КАС України, яка визначає порядок ухвалення судових рішень, закріплено, що суди ухвалюють рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду. Рішення та постанови приймаються, складаються і підписуються у нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу [96]. Вказана стаття визначає строки складання рішень залежно від складності справи. Також передбачає перелік ухвал, які викладаються окремим документом. При цьому цей перелік не є вичерпним. Так, ті ухвали, які постановлені без виходу до нарадчої кімнати, заносяться секретарем судового засідання до протоколу судового засідання. У разі виправлення в судовому рішенні, вони мають бути застережені перед підписом (підписами)

складом суду, який його виніс. Крім цього, усі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формах.

Стаття 244 КАС України закріплює питання, які вирішує суд під час ухвалення рішення. Так, згідно із ч. 1 ст. 244 КАС України, під час ухвалення рішення суд вирішує: 1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; 4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову [96].

У справах, в яких відповідачами є колегіальні суб’єкти владних повноважень, судові рішення можуть ухвалюватися судом першої, апеляційної та касаційної інстанції. Разом з тим, згідно ст. 347 КАС України, судові рішення, окрім загального порядку, також можуть ухвалюватися палатою, об’єднаною палатою або Великою Палатою Верховного Суду.

Положення ст. 245 КАС України визначають загальні повноваження адміністративного суду під час вирішення справи. Суд першої інстанції безпосередньо керується приписами цієї статті. Повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на судове рішення та повноваження суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги також визначаються іншими статтями цього Кодексу. Проте аналіз положень КАС України дає підстави говорити, що зміст рішення (ст. 246 КАС України), проголошення судового рішення (ст. 250 КАС України) та вручення судового рішення (ст. 251 КАС України) є спільними для суду першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

Вимоги до змісту судового рішення викладені у ст. 246 КАС України. У справах, які нами досліджуються, судове рішення – це акт, у якому реалізується судова влада щодо іншого владного суб’єкта, до того ж

колегіального. Обов’язковими елементами судового рішення мають бути відомості про сторони спору (законних представників або уповноважених), відомості про найменування та склад адміністративного суду, обставини справи, норми закону, якими суд керувався під час прийняття рішення, висновок адміністративного суду по суті спору, визначення порядку оскарження рішення та набрання законної сили.

Постановлення і проголошення судового рішення є стадією судового розгляду справи. Вона є завершальною частиною судового розгляду, якій передують підготовча частина судового засідання, розгляд справи по суті та судові дебати.

Після отримання судового рішення і ознайомлення з його змістом учасник судового процесу вирішує для себе, чи оскаржуватиме він його, чи ні, якщо дане рішення підлягає оскарженню. У разі, якщо судове рішення не оскаржується або якщо сторони та інші учасники справи погоджуються із ним, воно, після спливу строку, встановленого законом, набирає законної сили. З цього моменту рішення стає обов’язковим до виконання на всій території України усіма суб’єктами, принаймні, які його повинні виконувати. Законна сила рішення, ухвали чи постанови суду – особлива їх властивість, яка полягає у тому, що після набуття цієї властивості воно набирає силу закону і є обов’язковим до виконання як закон.

Під законною силою судового рішення в адміністративній справі запропоновано розуміти таку властивість судового рішення як акта правосуддя, яка визначає правову дію судового рішення в часі, просторі та за колом осіб та створює відповідні правові наслідки. Межі дії законної сили судового рішення можна поділити на об’єктивні та суб’єктивні. Об’єктивні межі стосуються територіального та часового поширення правової дії судового рішення. Суб’єктивні межі визначають коло осіб, на яких поширює свою дію судове рішення [539, с. 15-16].

До набрання рішенням законної сили, а, як правило, після його прийняття судом першої інстанції воно не набуває такої властивості, рішення

може бути оскаржене до суду апеляційної інстанції. Передумовами для реалізації особою права на апеляційне оскарження в адміністративному процесі є: 1) наявність об'єкту перегляду – ухвали чи постанови суду (судді), що не набрали законної сили, і які можуть бути оскаржені; 2) належність суб'єкта оскарження до кола осіб, яким законом надано можливість звернутися з апеляційною скаргою; 3) дотримання процесуального строку, встановленого для подання апеляційної скарги; 4) дотримання форми та змісту апеляційної скарги [541, с. 115].

Суд апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги, але він не обмежений доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права. Як вже зазначалося, на відміну від суду першої інстанції, яким приймається рішення, судом апеляційної інстанції приймається постанова. Постанова суду цієї інстанції набирає законної сили з дати її прийняття, а ухвала – з моменту її проголошення.

Рішення суду апеляційної інстанції у випадках, передбачених КАС України, може бути оскаржене до суду касаційної інстанції. Судом касаційної інстанції є Верховний Суд. Рішення суду касаційної інстанції формують судову практику, його правові висновки є обов'язковими для врахування судами нижчих інстанцій. Разом з тим, КАС України встановлює, що рішення суду, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуте за нововиявленими або виключними обставинами.

КАС України у редакції, що діяла до 2017 р., не містив такого поняття, як «перегляд судових рішень у зв'язку із виключними обставинами». Цей інститут було відновлено в адміністративному процесі України із проведенням судової реформи 2016–2017 рр. Окремі підстави перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами, які визначені у КАС

України 2017 р., були підставами для перегляду судових рішень Верховним Судом України згідно із КАС України 2005 р.

У відповідності до ч. 2 ст. 369 КАС України судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами може бути оскаржено в порядку, встановленому цим Кодексом для оскарження судових рішень суду відповідної інстанції. З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі [96].

У адміністративних справах, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти владних повноважень, рішення можуть ухвалюватися судом першої інстанції – місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні та окружні адміністративні суди). До прикладу, місцеві загальні суди розглядають справи, пов'язані з виборчим процесом, у яких відповідачами є дільничні виборчі комісії та дільничні комісії з референдуму, окружні адміністративні суди – справи, у яких відповідачами є усі колегіальні суб'єкти, повноваження яких поширюються на всю територію України, крім випадків визначених КАС України, а це і КМУ, і РНБО України, і Нацкомфінпослуг, і НКРЕКП тощо. При перегляді зазначених рішень місцевих адміністративних судів в апеляційному порядку, судові рішення приймаються апеляційними адміністративними судами у межах територіальної юрисдикції.

Окрім цього, апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає м. Київ, як суд першої інстанції ухвалює рішення у визначених ч. 2 ст. 22 КАС України справах, відповідачем у яких є ЦВК. Верховний Суд як суд першої інстанції за законом ухвалює рішення у справах, зокрема, щодо встановлення ЦВК результатів виборів або Всеукраїнського референдуму та щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, ВРП, ВККС України, а донедавна ухвалював рішення щодо актів і діянь такого колегіального органу як Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд після перегляду судових рішень в апеляційному порядку ухвалює рішення як суд апеляційної інстанції. Велика Палата Верхового Суду також може ухвалювати рішення як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції. Після перегляду судових рішень місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку у справах, у яких відповідачами є колегіальні суб'єкти, судові рішення приймаються Верховним Судом як судом касаційної інстанції.

Суд може прийняти додаткове рішення, але у випадках, передбачених законом. Питання про ухвалення додаткового судового рішення може бути поставлено до закінчення строку його виконання.

За формою адміністративного судочинства у суді першої інстанції можемо класифікувати судові рішення на: 1) рішення, прийнятті в порядку позовного загального провадження; 2) рішення, прийнятті в порядку позовного спрощеного провадження. За формою (видом) провадження можемо їх класифікувати на: 1) рішення, прийняті у судовому засіданні; 2) рішення, прийнятті у письмовому провадженні. Разом з тим, основним критерієм класифікації судових рішень необхідно визначити те, чи вирішує даний судовий акт адміністративну справу по суті. В такому разі вважаємо за доцільне виділяти: 1) постанови суду; 2) ухвали суду, якими адміністративна справа вирішується по суті; 3) ухвали суду, якими вирішуються процесуальні питання під час провадження в адміністративній справі [260, с. 47-48]. Тут також слід додати рішення суду першої інстанції, яким він закінчує розгляд справи. Залежно від інстанції суду рішення поділяються на: 1) рішення суду першої інстанції; 2) рішення суду апеляційної інстанції; 3) рішення суду касаційної інстанції. За суб'єктом винесення – 1) рішення одноособового судді і 2) рішення суду у колегіальному складі.

Залежно від того, на якій стадії процесу суд ухвалює судові рішення, та за змістом їх можна поділити на проміжні, кінцеві, додаткові.

За формою судові рішення можуть бути письмовими та усними. Зокрема, за ст. 243 КАС України ухвали суду поділяються на ті, які оформлюються окремим документом, та ті, які заносяться до протоколу судового засідання.

Г. М. Писаренко зазначає, що за юридичними наслідками судові рішення можуть поділятися на: 1) рішення про присудження (про виконання або утримання від виконання певних дій); 2) рішення про визнання (про наявність або відсутність правовідносин); 3) конститутивні рішення (про перетворення правовідносин, тобто їх припинення чи зміна) [542, с. 44]. В адміністративному процесі запропоновано класифікацію судових рішень за критерієм процесуальної мети на судові рішення про присудження, судові рішення про визнання, судові рішення про перетворення та судові рішення про скасування рішень суб’єкта владних повноважень [260, с. 54].

Судове рішення адміністративного суду будь-якої інстанції, незалежно від виду провадження, повинно відповідати ряду вимог, зокрема, бути законним і обґрунтованим, гранично повним, зрозумілим, чітким, обов’язково містити вступну, описову, мотивувальну і резолютивну частини з додержанням зазначеної послідовності, безумовним, безальтернативним, а також доступним [537, с. 56].

Згідно зі ст. 242 КАС України, 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 [96].

Г. В. Фазикош відзначає, що новим аспектом у розумінні вимоги законності судового рішення є його «легітимність», тобто відповідність до наявного правопорядку, яка є складовою законності і відтворює його правосудність [543, с. 13].

У нормах ст. 129-1 Конституції України, ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. 14 КАС України закріплено основні постулати державного значення вказаного акта та, зокрема, визначено, що судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України та з набранням ним законної сили, є обов'язковим до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом [105; 132; 96].

Крім того, судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному КАС України. Враховуючи завдання, яке викладено у ч. 1 ст. 2 КАС України [96], до вимог, які ставляться до судового рішення, можемо додати такі вимоги, як справедливість та неупередженість.

Вся послідовність дій стосовно встановлення обставин у справі, дослідження і оцінки доказів, а також застосування норм матеріального права до спірних правовідносин у сукупності фіксується за наслідками розгляду справи в одному судовому акті. Тому судове рішення в адміністративному процесі повинно відповідати вимогам щодо форми та змісту, встановлених законом.

Також рішення суду має бути своєчасним. Судовий захист має здійснюватися без невиправданих зволікань, тому воно повинно ухвалюватися у розумні строки.

Слід звернути увагу, що під час проходження справи в суді приймається низка процедурних рішень. І тільки останнім рішенням, яке, як правило, приймається з матеріально-правових підстав, закінчується її розгляд. Виправдано, що іменем держави має ухвалюватися тільки те рішення, яким завершується розгляд адміністративної справи. Вважаємо, що закінчення розгляду справи має і символічне значення. Тому, на нашу думку, є логічним,

щоб кожне судове рішення, яким закінчується розгляд справи, ухвалювалось іменем України.

Щодо вимог до судового рішення, то воно, окрім іншого, має бути таким, щоб його можна було виконати.

Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі законодавцем віднесено до основних засад (принципів) адміністративного судочинства. Вони відіграють неабияку роль у прийнятті судом рішень.

Принципом, що здійснює розподіл обов'язків щодо доказування, є принцип змагальності. Насамперед, змагальність є у тих судових процесах, де сторони є рівними. Ступінь активності зацікавленої особи деякою мірою виражається у принципі змагальності, оскільки за нормами процесуального права обидві сторони зобов'язані доводити обставини, що мають значення для справи, на які посилаються на підтвердження своєї позиції.

Принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві передбачає можливість без перешкод, але згідно із нормами КАС України, здійснювати свої матеріальні і процесуальні права. Кожна особа, яка є учасником судового процесу, розпоряджається ними на власний розсуд.

Проте дія цього принципу частково обмежена нормами даного Кодексу. Це зумовлено наявністю в адміністративному судочинстві принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Він властивий лише адміністративному процесу. Активна участь суду в адміністративному судочинстві є обов'язковою. Це, насамперед, пов'язано із становищем сторін у адміністративних справах, які за своїм статусом є нерівними. Відповідач нерідко має чималий вплив на позивача у спірних правовідносинах. У разі, коли відповідачем є колегіальний суб'єкт владних повноважень, то такий вплив є ще більшим. Тому активна участь адміністративного суду у справах, в яких відповідачами є колегіальні суб'єкти, є необхідною.

Законність і обґрунтованість судового рішення напряму залежить від доказів та процесу доказування. За правилами ч. 2 ст. 77 КАС України в

адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [96]. Зазначена норма чітко вказує на наявність в адміністративному судочинстві презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень. З огляду на судову практику, вважається, що презумпція винуватості владних суб'єктів не є абсолютною, тобто відсутність реагування його як відповідача на позов у виді подачі заперечення чи забезпечення явки представника до суду не тягне за собою автоматичного задоволення позовних вимог. На нашу думку, така позиція є вигідною для суб'єктів владних повноважень. До прикладу, коли відповідачем є колегіальний суб'єкт, до складу якого входить чимала кількість членів, а також який має відповідний кадровий апарат, забезпечений фінансово та технічно, користується іншим адміністративним ресурсом, і при цьому, у разі пред'явлення до нього позову, ігнорує норму закону щодо обов'язку доказування в суді правомірності своєї діяльності, то виникає питання, на яких підставах в задоволенні адміністративного позову позивача може бути відмовлено. Видається, що у такому випадку суд позбавлений можливості ухвалити судове рішення на користь відповідача. Вважаємо, що відсутність реакції відповідача щодо доведення у суді правомірності свого рішення чи дії автоматично тягне за собою задоволення позову. У протилежному випадку суд перетворюється з інструменту захисту особи в захисника сваволі суб'єкта владних повноважень, який при цьому своєю поведінкою виявляє неповагу до суду. Інакше ст. 77 КАС України має бути доповнена положенням, яке б передбачало, що «розгляд справи не може бути завершений до висловлення у суді суб'єктом владних повноважень, якщо він є відповідачем, своєї позиції на пред'явлений до нього позов».

Окрему увагу слід приділити умовам, за яких рішення також може бути ухвалене на підставі обставин, що не підлягають доказуванню. У відповідності до ч. 4 ст. 78 КАС України обставини, встановлені рішенням суду у господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало

законної сили, не доказуються при розгляді іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці обставини, якщо інше не встановлено законом. Крім того, ч. 6 ст. 78 КАС України передбачає, що вирок суду в кримінальному провадженні, ухвала про закриття кримінального провадження і звільнення особи від кримінальної відповідальності або постанова суду у справі про адміністративне правопорушення, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалений вирок, ухвала або постанова суду, лише в питанні, чи мали місце ці дії (бездіяльність) та чи вчинені вони цією особою [96].

Термін «преюдиціальність» походить від лат. «praejudicium» і перекладається як «попереднє рішення» [544, с. 28]. Водночас вітчизняні науковці щодо цього поняття, окрім «преюдиціальність», застосовують такі визначення як «преюдиція», «преюдиційність», «преюдиціальний». У ч. 2 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» міститься термін «преюдиційність» [132]. Разом з тим, у науковій літературі відсутнє одностайне бачення того, чим власне є преюдиційність – властивістю судового рішення, наслідком його обов'язковості та виключності, властивістю законної сили судового рішення чи її складовою [548]? В. В. Масюк вважає, що преюдиція – це встановлене процесуальним законом правило (нетиповий нормативний припис) звільнення від доказування обставин, установлених рішеннями суду у цивільній, господарській, адміністративній справі, при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини [545, с. 7]. На думку В. В. Яркова, преюдиціальність означає вирішеність деяких фактів, які не потрібно знову доказувати [546, с. 129]. С. В. Васильєв розуміє це поняття як неможливість для осіб, які брали участь у справі, та їх правонаступників оспорювати, а для суду – досліджувати в іншому процесі факти і правовідносини, встановлені рішенням суду, яке набрало законної сили [547, с. 279].

Правило преюдиційності сприяє тому, щоб суди уникали прийняття протилежних рішень з одних і тих же питань щодо одних і тих же осіб, полегшує процес доказування, впливає на своєчасність розгляду адміністративної справи. Крім того, вважаємо, що під судовими рішеннями, які можуть містити преюдиційні факти, слід розуміти не тільки ті, якими закінчується розгляд справи, але і судові акти з процедурних питань – ухвали, якщо у них встановлені обставини, які мають значення для вирішення справи.

У законодавстві України преюдиційність судових рішень визначена як вид їх обов'язковості. Так, відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом [132].

Отже, преюдиційність судових актів має важливе значення для процесу доказування в ході вирішення адміністративної справи. Разом з тим, на практиці є різні підходи щодо врахування преюдиційних обставин як обов'язкових. Зокрема, А. Савчак вважає, що преюдиціальність та обов'язковість рішення суду є різними за змістом поняттями [544, с. 29]. Суперечливі позиції у правозахисній діяльності з цього приводу ускладнює процес доказування та застосування зазначених вище норм КАС України. На формування неоднозначної судової практики щодо застосування преюдиційності судових рішень вплинула попередня правова позиція адміністративних судів з цього питання, у т. ч. і Вищого адміністративного суду України. Так, у своєму листі від 14 листопада 2012 р. № 2379/12/13-12 ВАСУ роз'яснив, що звільнення від доказування не має абсолютного характеру і не може сприйматися судом як неможливість спростування під час судового розгляду обставин, які зазначені в іншому судовому рішенні. Якщо суд дійде висновку про те, що обставини у справі, що розглядається, є інакшими, ніж установлені під час розгляду іншої адміністративної, цивільної чи господарської справи, то справу належить вирішити відповідно до тих обставин, які встановлені безпосередньо судом, який розглядає справу [549]. Однак з цього приводу існує й інша точка зору. Так, Н. Кучерук, зокрема,

зазначає: «Надаючи адміністративним судам можливість спростовування встановлених судовими рішеннями фактів, суд касаційної інстанції у своєму листі ставить під сумнів встановлені судовими рішеннями обставини. Проте чинне адміністративне процесуальне законодавство не передбачає випадків неврахування адміністративними судами преюдиційних обставин, встановлених у судових рішеннях в адміністративній, цивільній та господарській справі» [550].

Таким чином, сформувалися два підходи щодо застосування преюдиційності судових рішень. Прихильники одного підходу схильні до думки, що звільнення від доказування не має абсолютного характеру і не може сприйматися судом як неможливість спростування під час судового розгляду обставин, які зазначені в іншому судовому рішенні. Позиція інших базується на тому, що чинне адміністративне процесуальне законодавство не передбачає випадків неврахування адміністративними судами преюдиційних обставин, встановлених у судових рішеннях.

Стосовно судової практики щодо застосування преюдиційності у справах, відповідачами у яких є колегіальні суб’єкти публічної адміністрації, то наведемо наступний приклад. У постанові від 30 серпня 2010 р. у справі № 2а-1008/10/2670, у якій відповідачем визначена Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Київський апеляційний адміністративний суд, із посиланням на ч. 1 ст. 72, ст. 76 КАС України в редакції, що діяла на час прийняття постанови, зробив висновок, що обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, і яке набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких бере участь особа, стосовно якої встановлено ці обставини, за умови, що проти цього не заперечують сторони і в суду не виникає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання [551]. Колегія суддів Вищого адміністративного суду України в ухвалі від 26 січня 2011 р. К-29966/10 погодилась із такою позицією і касаційні скарги залишила без задоволення, а постанову Київського апеляційного адміністративного суду – без змін [552].

Отже, судова практика щодо преюдиційності спрямована на те, щоб обставини, які встановлені у інших судових рішеннях, що набрали законної сили, застосовувались не «сліпо».

Норма ч. 7 ст. 78 КАС України, яка передбачає, що правова оцінка, надана судом певному факту під час розгляду іншої справи, не є обов'язковою для суду [96], по-різному розуміється судами. Щодо цих правових положень ще не сформована усталена судова практика. З метою формування єдиної правозастосовної практики законодавцю слід внести зміни до норм, якими регулюється інститут преюдиції в адміністративному судочинстві та більш конкретизувати це поняття шляхом закріплення його визначення у КАС України. Наше бачення вирішення цієї проблеми полягає у тому, щоб викласти положення ч. 4 ст. 78 КАС України наступним чином: «Обставини, встановлені рішенням суду у господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці обставини, із приводу яких відсутні заперечення сторін у справі, що розглядається, якщо інше не встановлено законом».

Крім цього, вважаємо, що адміністративні суди під час вирішення спорів мають зважати на принцип «non bis in idem» (принцип юридичної відповідальності, який означає, що особа не може бути притягнута до юридичної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення) [553]. Він є одним із давніших принципів, який застосовується в юриспруденції країн континентальної Європи. Даний принцип визнаний у різних країнах сучасного світу та закріплений у низці міжнародних правових документів. Зокрема, він закріплений у ст. 4 Протоколу № 7 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

В українському законодавстві принцип «non bis in idem» закріплено у ст. 61 Конституції України. Так, ч. 1 ст. 61 Основного Закону встановлює, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення [105]. Звичайно цей принцип більше

застосовується у кримінальному судочинстві. Однак враховуючи те, що у вищезазначеній нормі ст. 61 Конституції України йде мова про будь-яку юридичну відповідальність, даний принцип повинні брати до уваги також суди, які розглядають справи у порядку адміністративного судочинства. Проте є інші випадки.

До прикладу можна навести вирішення адміністративної справи за позовом К. до Вищої ради юстиції про визнання протиправним та скасування рішення від 03 грудня 2015 р. № 923/0/15-15 «Про внесення подання Президентові України про звільнення К. з посади судді Шевченківського районного суду міста Києва за порушення присяги судді». Постановою Вищого адміністративного суду України від 01 лютого 2016 р. у справі № 800/485/15 вказаний позов задоволено. У цій постанові Вищий адміністративний суд України, окрім іншого, звернув увагу на те, що по тим самим обставинам, на підставі яких прийнято рішення відповідача, яке оскаржується, рішенням ВККС України від 18 серпня 2014 р. № 1055/дп-14 до нього застосовано дисциплінарне стягнення у виді догани [554].

За наслідками перегляду Верховним Судом України даної постанови Вищого адміністративного суду України її було скасовано, а справу передано на новий судовий розгляд до цього ж суду [555]. Рішенням Верховного Суду України, яке набрало законної сили і є обов’язковим для виконання, надано вказівку ВАСУ про застосування певних норм матеріального права до спірних правовідносин. Але у даній ситуації рішення Верховного Суду України не можна розцінювати як наявність преюдиції. За результатами нового розгляду справи за тих самих обставин між тими самими сторонами Вищий адміністративний суд України дійшов висновку про відсутність підстав для задоволення позову (постанова від 15 грудня 2016 р. № 800/264/16) [556].

Слід звернути увагу, що ані колегіальним квазісудовим органом – Вищою радою юстиції, ані колегією суддів ВАСУ, ані Верховним Судом України не застосовано принцип «non bis in idem», однак цьому питанню юридична оцінка не надавалась. Вважаємо, що даний випадок може слугувати

підставою для внесення змін до норм КАС України. Відповідними змінами слід забезпечити обов'язкове застосування адміністративними судами такого давнього принципу права, як «non bis in idem».

Продовжуючи розгляд порушеного у цьому підрозділі питання, зазначимо, що до складу колегіальних суб'єктів публічної адміністрації входять особи, які складають членство цих органів. Будь-яке питання колегіального суб'єкта може розглядатися та вирішуватися тільки при наявності кворуму – наявності певної кількості членів, яких достатньо для ухвалення правомочного рішення. Кворум (лат. «quorum praesentia sufficit» – яких присутність достатня) – встановлена законом, статутом організації або регламентом найменша кількість учасників зборів (засідання), необхідна для визнання даних зборів правосильним ухвалювати рішення з питань порядку денного [557]. У разі відсутності установленого кворуму, колегіальний суб'єкт не вправі проводити засідання і приймати на ньому рішення, оскільки проведення такого засідання порушуватиме визначену процедуру, а ухвалене рішення вважатиметься неправомочним.

Разом з тим, законом може визначатись, коли питання, що стосується діяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації, вирішується ним безпосередньо за наявності відповідного кворуму членів або органом, створеним цим колегіальним суб'єктом, до складу якого входить певна кількість його членів або його членом одноособово. Що стосується оскарження в адміністративному суді, зокрема рішень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, то воно здійснюється диференційовано і залежить: 1) від об'єкта оскарження (видів рішень колегіального суб'єкта); 2) від суб'єкта оскарження (колегіального суб'єкта, створеного ним органу, його члена).

Отже, предметом оскарження в адміністративному судочинстві можуть бути рішення чи діяння колегіального суб'єкта публічної адміністрації, органу, який ним створений, або його члена. Оцінюючи оскарження рішень та діянь колегіальних суб'єктів, слід брати до уваги

законодавчі приписи щодо обґрунтування прийняття рішення, дії чи бездіяльності, зокрема, органом, створеним цим суб'єктом або його членом. На нашу думку, норми закону або підзаконного нормативно-правового акта мають передбачати однозначні критерії, коли те чи інше питання розглядається і вирішується самим колегіальним суб'єктом публічної адміністрації, коли – створеним ним органом і коли – одноосібно членом даного колегіального суб'єкта. Якщо законодавство чітко не визначає розподіл їх функцій, то на практиці виникають ситуації, за яких повноваження колегіального суб'єкта узурпуються його членом або створеним ним органом.

Як приклад, розглянемо справу № 855/44/19, у якій 23 лютого 2019 р. прийнято постанову Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду [558]. Як встановлено судом у цій справі, позивач – кандидат на пост Президента України 11 лютого 2019 р. звернувся із заявою до ЦВК, у якій, зокрема, просив здійснити її розгляд за участю його уповноваженого представника та внести зміни до постанови відповідача від 26 березня 2014 р. № 74. У відповіді від 16 лютого 2019 р. на дану заяву ЦВК листом, за підписом члена цього колегіального суб'єкта К., повідомила, що підстав для розгляду ЦВК питання щодо внесення змін до відповідної постанови немає.

Рішенням Шостого апеляційного адміністративного суду від 19 лютого 2019 р. у задоволенні відповідного адміністративного позову відмовлено. Проте Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду прийшов до інших висновків, а саме: апеляційну скаргу задоволено; рішення суду апеляційної інстанції скасовано; адміністративний позов задоволено повністю; визнано протиправною бездіяльність ЦВК щодо відсутності колегіального розгляду заяви кандидата на пост Президента України Г. від 11 лютого 2019 р. на черговому засіданні ЦВК; зобов'язано ЦВК повторно розглянути заяву кандидата на пост Президента України Г. від 11 лютого 2019 р.; стягнуто із ЦВК за рахунок її бюджетних асигнувань на

користь позивача судовий збір. Своє рішення Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду обґрунтував тим, що винятковою організаційно-правовою формою організації роботи ЦВК є засідання Комісії. Прийнявши постанову від 26 березня 2014 р. № 74 на засіданні Комісії всі наступні питання щодо розгляду заяв про внесення змін, доповнень, скасування цієї постанови мали б так само розглядатися і вирішуватися саме на засіданнях Комісії, а не її членом одноособово [558]. Таким чином, правова позиція Верховного Суду полягає у тому, що у разі перевищення повноважень одним із членів колегіального суб'єкта публічної адміністрації, даний колегіальний суб'єкт повинен відповідати за адміністративним позовом про допущення протиправної бездіяльності у разі пред'явлення до нього такого позову. Проте норми процесуального права не завжди врегульовують питання, зокрема у випадку, коли позов пред'явлений до колегіального суб'єкта публічної адміністрації, а належним відповідачем є його член, або навпаки. Тому, на нашу думку, для забезпечення своєчасного розгляду адміністративних справ, положення КАС України повинні передбачати можливість оскарження за правилами однієї статті цього Кодексу рішень, дій чи бездіяльності як колегіального суб'єкта публічної адміністрації, так і його членів, або надавати суду компетенцію допускати заміну відповідача чи залучати другого відповідача таким чином, щоб це не тягло за собою зміну підсудності адміністративної справи. Зокрема, нами пропонується внести відповідні зміни до ст. 266 КАС України, яка визначає порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності лише колегіальних суб'єктів публічної адміністрації – Верховної Ради України, ВРП, ВККС України.

Щодо проблем в питаннях процедури, то оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації може бути ускладнено процесуальним правонаступництвом. Так, чимала кількість рішень, дій чи бездіяльності Вищої ради юстиції наразі є предметом оскарження у адміністративних судах. У зв'язку із тим, що Вища рада юстиції припинила свою діяльність, відповідачем у таких справах допускається її

правонаступник – ВРП, враховуючи пп. 1 п. 16-1 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України [105] та п.п. 1, 8 рішення Вищої ради юстиції від 17 січня 2017 р. № 11/0/15-17 [559].

Стаття 52 КАС України передбачає, що у разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії судового процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником [96]. Оскільки допуск правонаступника є процедурним питанням, то воно вирішується судом шляхом постановлення ухвали, яка є видом судового рішення.

Пункт 20 ч. 1 ст. 294 КАС України встановлює, що окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції щодо заміни сторони у справі (процесуальне правонаступництво) або сторони виконавчого провадження [96].

Отже, для запобігання усім можливим процесуальним перешкодам, суд повинен утриматись від розгляду справи, допоки така ухвала набере законної сили. У разі ж, коли така ухвала буде оскаржена до суду апеляційної інстанції, суд першої інстанції має дочекатися її перегляду. У протилежному випадку рішення суду першої інстанції буде передчасним і, можливо, порушуватиме суб’єктивні права особи. При цьому слід зауважити, що судова практика слідує тому принципу, що функції компетентного носія владних повноважень, його права та обов’язки автоматично з певного моменту переходять до іншого, або, відповідно, нового носія владних повноважень. Прогалин у часі у цьому випадку бути не може.

Під час аналізу судових рішень, якими здійснювалася оцінка рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації, з’ясувалося, що адміністративна практика колегіальних органів є мінливою, норми права застосовуються по-різному, в аналогічних ситуаціях приймаються неоднакові рішення. У свою чергу, судова практика у справах, в яких відповідачами є такі суб’єкти, також не є сталою та єдиною. У низці рішень колегіальних суб’єктів владних повноважень помічається порушення

принципу рівності особи перед законом та принципу недискримінації. Часто судовими рішеннями адміністративних судів ситуація не виправляється. Таким негативним тенденціям сприяє ряд чинників, а саме: недоліки і суперечливість законодавства та нездатність його належним чином регулювати суспільні відносини, систематичні, але не системні зміни законодавства; проблеми у формуванні колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, внутрішні конфлікти у їх діяльності; постійні зміни складу колегіальних органів, часто відсутність кворуму, який необхідний для проведення засідань та прийняття рішення; значна завантаженість колегіальних суб'єктів; відсутність передбаченої відповідальності цих органів та персональної відповідальності їх членів; розбалансованість адміністративної практики; відсутність стабільної судової практики в адміністративних справах та ін.

Межі судової влади чітко визначає закон, в його рамках, з одного боку, допускається тлумачення, судовий розсуд, інтерпретація, судова «правотворчість», захист права, з іншого, – застосування закону до фактичних обставин справи. Ось межа судової влади [560, с. 157]. Ми є прихильниками того, щоб у суддів, особливо нижчих інстанцій, було менше можливостей допускати тлумачення й інтерпретацію закону. Так званий «вільний розсуд», як адміністративний, так і судовий, на нашу думку, не забезпечує єдність адміністративної та судової практики, сприяє зловживанням та корупції.

В Україні рішення Конституційного Суду України і Верховного Суду та постанови Пленуму останнього, так би мовити, є «завуальованими» джерелами права. Судова практика не може обійтися без правових прецедентів. Зокрема, адвокати та інші правники, які беруть участь у розгляді справи, посилаються на попередні судові рішення, особливо вищих інстанцій. Ще більшим взірцем для них і для адміністративних суддів завжди були роз'яснення Верховного Суду України (тепер – Верховного Суду) та Пленуму Вищого адміністративного суду України. У свою чергу, судді у своїх рішеннях слідували практиці вищих судових інстанцій та постановам

Пленуму відповідних судових органів. Беручи до уваги норми ст. 6 КАС України та недосконалість правової бази, що має місце, адміністративні суди, які вирішують публічно-правові спори, при здійсненні правосуддя змушені тлумачити чинні норми права таким чином, щоб заповнювати прогалини та інші недоліки законодавства.

Як можемо спостерігати із чинних норм КАС України, суди першої та апеляційної інстанцій не можуть відступати, як це було раніше, від правової позиції, викладеної в постановах Верховного Суду. Попередня редакція КАС України надавала таку можливість при розгляді судової справи з наведенням відповідних мотивів. Тепер же фактично правові позиції Верховного Суду судами повинні застосовуватись як правовий прецедент. Прикладом фактичного існування судового прецеденту є запровадження у новому КАС України 2017 р. таких термінів, як «типова адміністративна справа» та «зразкова адміністративна справа».

Норми процесуального права КАС України 2017 р. спрямовані на те, щоб суди першої та апеляційної інстанції застосовували правові позиції Верховного Суду як судові прецеденти. Можливість відступу від правових позицій суду касаційної інстанції дозволяється тільки Верховним Судом. Окрім цього, ч. 8 ст. 249 КАС України передбачає, що суд вищої інстанції може постановити окрему ухвалу в разі допущення судом нижчої інстанції неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права, незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення [96]. Судом вищої інстанції, як превентивний захід, може бути постановлена окрема ухвала. Це також вказує на фактичне існування судового прецеденту. І у разі відступу від нього до суду (судді) можуть застосовуватись засоби впливу, як-то окрема ухвала суду вищої інстанції.

Отже, наразі відбувається переосмислення значення прецеденту у правових системах країн романо-германської правової сім’ї, доктрина яких раніше заперечувала можливість існування правових норм в іншій формі, крім

офіційного нормативного правового акта або санкціонованого положення [561, с. 45]. Англосаксонська та романо-германська системи права сьогодні дуже зближені, традиції однієї системи часто впроваджуються до іншої і навпаки, принаймні, прослідковується тенденція зростання ролі судової практики в системі континентальної правової сім'ї.

Підсумуємо зазначене і зробимо такі висновки: 1) суд першої чи апеляційної інстанції не має права відступати від правових позицій, які мають місце у рішеннях Верховного Суду; 2) у випадку, якщо Верховний Суд (палата, об'єднана палата, Велика Палата) переглядає судове рішення у подібних правовідносинах (у іншій справі) у касаційному порядку, то суди першої або апеляційної інстанції можуть зупинити провадження у відповідних справах, щоб у подальшому застосувати правові положення, викладені у постановах Верховного Суду; 3) відступити від правових положень вищої судової інстанції – Верховного Суду можна виключно на етапі розгляду справи в суді касаційної інстанції шляхом її передачі на розгляд палати, об'єднаної палати чи Великої палати Верховного Суду.

Погоджуємось із тим, що «прецедент для української правової системи може стати ефективним засобом, який регулюватиме нові суспільні відносини, до яких не встигає пристосуватись правова система та усунути недосконалість, суперечливість та неясність законодавства» [562, с. 120]. Впровадження правового прецеденту зменшить надмірну тривалість процесу прийняття рішень колегіальними суб'єктами владних повноважень, знизить бюрократичну та корупційну складову в їх діяльності [563, с. 78].

Для підкреслення ролі судової практики, вважаємо, що настав час для внесення змін до норм процесуального права щодо закріплення судового прецеденту. Це забезпечить уникнення на практиці «відходу» судів нижчих інстанцій від правових позицій Верховного Суду. Аби не ставалося інстанційних непорозумінь у правозастосуванні, введення правового прецеденту має бути офіційним, закріпленим у законі, а не «прихованим», як зараз.

Цей інститут сприятиме дотриманню в правозастосуванні зокрема таких принципів права, як правова визначеність, рівність, законність, попереджатиме зловживання відповідними колегіальними органами і їх членами, запобігатиме «різнобою» управлінської практики [563, с. 78]. Тому нами, на підставі відповідних висновків, пропонуються законодавчі зміни, які мають закріплювати, що попередня практика вищого судового органу, у разі якщо вона застосовується «як правова доктрина», є прецедентною для судів першої та апеляційної інстанцій. Причини для відступу такої практики може визначати лише суд касаційної інстанції – Верховний Суд. Крім цього, суд касаційної інстанції, за наявності підстав для відступу від попередньої практики, має ухвалити відповідне рішення, у якому зазначає мотиви відступу і про сам відступ. Таке рішення Верховного Суду з дня набрання ним законної сили стає орієнтиром для нижчестоящих судів.

Судові органи або склад суду, який ухвалює судові рішення у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів часто чітко визначаються КАС України. Зокрема, це можемо прослідкувати у положеннях ч. 1 ст. 27, ч. 1 ст. 33, ст. 266, ч. 3 ст. 273 цього Кодексу. У цих статтях КАС України встановлюється, який суд (який склад суду) розглядає і приймає рішення у справах, позови у яких пред'явлені, зокрема, до таких колегіальних суб'єктів владних повноважень як КМУ, Верховна Рада України, ВРП, ВККС України, ЦВК тощо. Тому тільки визначені суди ухвалюють судові рішення стосовно рішень, дій чи бездіяльності зазначених колегіальних суб'єктів. Як правило, такі справи вирішуються у колегіальному складі, навіть тоді, коли ці суди діють як суд першої інстанції.

У Рішенні Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. (справа громадянки Г. П. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) зазначається, що однією із найважливіших тенденцій розвитку законів в контексті Конституції України є розширення сфери судового захисту, у т. ч. судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності органів

державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [564].

Рішення суду (крім конститутивних рішень) не змінюють змісту спірних матеріальних правовідносин сторін, однак все ж привносять до них дещо нове – це порядок та визначеність. Своєю владою суд остаточно врегульовує відносини сторін, надаючи правовому регулюванню таких відносин закінченості. І як влучно підсумовує І. В. Андронов, рішення суду є актом індивідуального правового регулювання матеріальних правовідносин сторін. Результатом такого індивідуально-правового регулювання стає захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод та інтересів [565, с. 8].

Таким чином, зазначимо, що судове рішення відіграє ключову роль в адміністративному судочинстві. Саме задля його отримання фізичні і юридичні особи, права яких порушені, звертаються до суду. Вони бажають мати справедливе судове рішення. При цьому, слід зауважити, що чинні норми процесуального права надають адміністративному суду самому визначати спосіб захисту особи. Суд самостійно визначає, який спосіб захисту є максимально ефективним [566, с. 270].

Структура та зміст судового рішення в адміністративних справах, у яких різняться предмет оскарження та сторони спору, має відповідати формулі, яка визначена у ст. 246 КАС України, яка для всіх рішень є однаковою. Відрізняє судові рішення у справах, у яких відповідачами є колегіальні суб’єкти публічної адміністрації, від справ, у яких за позовом відповідають суб’єкти владних повноважень, що діють одноособово, те, що у разі задоволення позовних вимог, визнається протиправним рішення, дії чи бездіяльність одного відповідача, до складу якого входить певна група посадових чи службових осіб. Крім цього, у процесі розгляду такої справи та виконання судового рішення приватній особі протистоїть «подвійна» сила, оскільки, окрім адміністративного супротиву, вчиняється ще й колективний. Якщо задоволено позов, який пред’явлено до колегіального суб’єкта, вбачається, що прийняте протиправне рішення, вчинено протиправну дію або

допущено протиправну бездіяльність колом службових чи посадових осіб. Таким чином, якщо позов задоволено у такій адміністративній справі, ми розуміємо, що порушником права приватної особи є не одна, а група осіб. У разі набрання цим судовим рішенням законної сили, його має виконувати не одна особа, а колектив осіб, які спільно здійснюють владні управлінські функції. Коли вони командно вчиняють супротив, виконати його складно.

Держава має забезпечувати остаточність і обов'язковість судового рішення, що набрало законної сили, оскільки судові рішення в адміністративній справі, у т. ч. в яких відповідачами є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, покликані бути втіленням захисту прав, свобод і інтересів особи, гарантованих Конституцією України.

Висновки до розділу 3:

Встановлено, що процесуальна форма діяльності адміністративних судів – це передбачений нормами КАС України порядок розгляду і вирішення адміністративних справ в суді першої інстанції та перегляду судових рішень, який здійснюється шляхом визначених проваджень, з обов'язковим прийняттям актів процесуального характеру та (або) по суті спору. Підкреслено, що системний аналіз норм КАС України, які визначають форми адміністративного судочинства, вказує на те, що вони потребують ґрунтовного удосконалення. З цього приводу запропоновано внесення низки законодавчих змін. Вони, зокрема, передбачають виключення справ, відповідачами у яких є органи, визначені у ст. 266 КАС України (у т. ч. такі колегіальні суб'єкти публічної адміністрації як ВРП, ВККС України), із переліку тих, що розглядаються в порядку спрощеного провадження. Оскільки, як показує практика, ці справи не є «справами незначної складності» і їх розгляд постійно викликає значний суспільний інтерес.

Визначено, що за законом у справах, в яких можуть брати участь колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, порядок проходження справ в адміністративному суді не відрізняється від загальних правил. КАС України не поділяє судове провадження на справи, у яких відповідачами є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, та справи, у яких відповідачами є одноособові органи або службові чи посадові особи, які є суб'єктами владних повноважень. Проте адміністративні справи, відповідачами у яких визначені колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, значно частіше належать до категорій справ, провадження у яких здійснюється з певними особливостями, тобто мають відмінності від загального порядку розгляду та вирішення справ.

Крім цього, виявлено, що в окремих категоріях справ, провадження у яких мають особливості, стороною виступають саме колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. У цих справах особливості мають місце щодо визначення складу суду, який їх уповноважений вирішувати, обчислення процесуальних строків, проголошення та вручення судових рішень, оскарження та перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку тощо.

Наголошено, що чинні норми матеріального права (ст.ст. 79 та 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ст.ст. 52, 54, 57, 65, 67, 69, 72 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), які регулюють питання оскарження рішень, зокрема, таких колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, як ВККС України та ВРП, та закріплюють відповідні обмеження щодо оскарження та скасування рішень вказаних суб'єктів, не узгоджуються із нормами КАС України щодо повноважень адміністративних судів. Помічено, що дані норми звужують встановлені КАС України повноваження адміністративного суду, обмежують процесуальні права і гарантії особи, зменшують доступність до судового захисту. У цьому випадку висловлено думку, що для розв'язання наведених суперечностей, є необхідність внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності окремих положень зазначених законів.

Виявлено, що чинне законодавство України виключає компетенцію судів на певне коло правовідносин, пов’язаних із виборами та референдумами. Оглянуті норми нової редакції КАС України вказують на те, що повноваження адміністративних судів у таких спорах, як і в попередній редакції, обмежено законом. Визначений порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства перешкоджає здійсненню дієвого судового контролю щодо легітимності встановлення результатів виборів чи референдуму після їх завершення. Механізм відновлення порушених прав та інтересів суб’єктів відповідних процесів поза їх межами у законодавстві не передбачений.

Виокремлено основні проблеми забезпечення судового захисту під час виборчого процесу, зокрема: – обмеженість повноважень адміністративних судів щодо розгляду та вирішення справ, пов’язаних з виборами; – відсутність (неприйняття) Виборчого кодексу України; – зміни виборчого законодавства безпосередньо напередодні виборів, неточність та суперечливість нововведень; – відсутність своєчасного реагування виборчих комісій на судові рішення, які набрали законної сили, їх невиконання; – низький професійний рівень членів виборчих комісій, необізнаність їх у законодавстві; – невизначеність та прогалини в законі щодо відповідальності виборчих комісій як колегіальних органів; – неоднозначність судової практики.

Зауважено, що під час здійснення адміністративного судочинства важливо правильно визначити і співвіднести процесуальний розсуд адміністративного суду з адміністративним розсудом суб’єкта публічної адміністрації та не допустити присвоєння і здійснення адміністративним судом повноважень цього суб’єкта. Застосовуючи процесуальний розсуд, адміністративні суди не можуть протиправно втручатися у розсуд колегіального суб’єкта публічної адміністрації. Звернено увагу на те, що чинні норми процесуального права надають адміністративному суду самому визначати спосіб захисту особи. Межу втручання суду в адміністративний розсуд будь-якого суб’єкта публічної адміністрації суд визначає самостійно.

Головними умовами такого втручання має бути те, щоб воно не суперечило закону, не перевищувало повноважень суду і усувало перешкоди у реалізації права позивачем.

Окреслено приклади неможливості втручання суду у діяльність колегіального суб'єкта публічної адміністрації. Зокрема, суд не може впливати на зобов'язання такого суб'єкта прийняти конкретне рішення, коли під час розгляду справи буде встановлено, що оцінка знань особи або оцінка його наукової праці здійснена з порушенням процедури чи відсутності чітких критеріїв оцінювання. У цьому разі, суд вправі скасувати рішення колегіального органу, який за законом уповноважений здійснювати оцінку знань, атестаційну чи дисциплінарну функції, та зобов'язати його повторно провести адміністративну процедуру та прийняти нове рішення.

Аргументовано, що судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному судочинстві, – це акт правосуддя, яким вирішуються матеріально-правові вимоги позивача до відповідача щодо їх спору в публічно-правових відносинах. Основна суть рішення адміністративного суду – результат здійсненого завдання адміністративного судочинства, який, у разі задоволення позову, несе захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, у т. ч. колегіальних. Наголошено, що рішеннями адміністративних судів визначається розподіл обопільних прав і обов'язків учасників спірних адміністративно-правових відносин. Вони припиняють спір між сторонами через його вирішення по суті та завершують розгляд справи (судочинство), здійснюють захист та поновлюють порушені права, свободи та інтереси приватних осіб. Судове рішення в адміністративній справі обов'язково має містити владний припис, який, окрім іншого, діє з профілактичною функцією.

РОЗДІЛ 4
ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ КОЛЕГІАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

4.1. Особливості виконання судових рішень в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

Однією із основних конституційних засад судочинства є обов'язковість судового рішення [105]. Проте сьогодні в Україні вагома частина судових рішень у справах адміністративної юрисдикції не виконується взагалі або виконується неналежно чи несвоєчасно. У системі виконання судових рішень існують істотні проблеми, зокрема: гранично низька частка фактичного виконання судових рішень; відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців; системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами [413].

У вітчизняній науковій літературі чимало уваги приділялось теоретичним і практичним засадам щодо проблеми виконання судових рішень. Ця тема часто ставала об'єктом дослідження учених. Так, проблематика виконання рішень, зокрема адміністративних судів, розглядається у низці дисертацій [260; 464; 567-569], інших наукових роботах [570-582] тощо. Однак питання причин невиконання або несвоєчасного виконання судових рішень в адміністративних справах колегіальними суб'єктами публічної адміністрації в правовій літературі комплексно майже не висвітлювалось.

У ст. 6 § 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) від 04 листопада 1950 р. закріплено: «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом…» [515]. Ефективний доступ до суду включає право на виконання судового рішення без невиправданих затримок [583]. Виконання судових рішень розглядається Європейським судом з прав людини як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні ст. 6 Конвенції.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [584] Конституцію України доповнено ст. 129-1, згідно із якою судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку [105]. Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає обов'язковість судового рішення як одну із основних засад організації судової влади [132]. Стаття 14 нової редакції КАС України наголошує на обов'язковості судових рішень адміністративних судів [96]. Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» закріпив гарантії держави щодо виконання судових рішень та виконавчих документів [585]. Крім цього, з метою здійснення практичних кроків реформування системи виконання судових рішень Верховною Радою України прийнято Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [586] та у новій редакції Закон України «Про виконавче провадження» [587], якими, окрім іншого, введено інститут приватного виконавця.

За офіційними даними Верховного Суду України найчастіше українці скаржаться до Європейського суду з прав людини на невиконання рішень судів (кількість скарг українців на тривале невиконання або взагалі невиконання рішень національних судів України та Європейського суду з прав людини склала 65 % від загальної кількості скарг) [588]. Особливо гостро ця проблема постає при виконанні рішень адміністративних судів колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. Аналіз судової практики

показує, що колегіальні суб'єкти владних повноважень нерідко ігнорують постанови суду: повторно приймають рішення, аналогічні до тих, що були скасовані судом через порушення матеріального закону при їх прийнятті [577, с. 53]. Ця ситуація породжує виникнення нових спорів, з метою вирішення яких фізичні та юридичні особи повторно звертаються до адміністративних судів, а після використання всіх національних засобів правового захисту – до міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій.

Слід констатувати, що поки що, на жаль, влада, як державна, так і муніципальна, не готова добросовісно виконувати обов'язок щодо виконання судових рішень, які ухвалені проти неї. Зокрема, є непоодинокі випадки, коли відповідачі, що мають статус владного органу, ухиляються від добровільного виконання таких рішень. Не в останню чергу це зумовлено тим, що такі відповідачі за чинним законодавством не мають кримінальної деліктоздатності і їх неможливо притягнути до кримінальної відповідальності [589, с. 318].

Так, якщо говорити про доступ громадян України до реалізації передбаченого ст. 38 Основного Закону права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то саме ЦВК є тим колегіальним органом, який покликаний забезпечувати дотримання цих прав. Однак сьогодні ситуація щодо виконання судових рішень у адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності ЦВК є неоднозначною. Зокрема, судові рішення Вищого адміністративного суду України, ухвалені на користь суб'єктів виборчого процесу, ЦВК дозволяла собі виконувати не завжди [590, с. 96]. Для прикладу можна привести адміністративну справу № 875/81/14. У цій справі Вищий адміністративний суд України, скасувавши судове рішення Київського апеляційного адміністративного суду постановою від 26 жовтня 2014 р., яким у задоволенні позову відмовлено, позовну заяву задовольнив. Постанову ЦВК від 23 вересня 2014 р. № 1084 «Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Г.» визнав протиправною та скасував. Зобов'язав ЦВК

вчинити дії щодо реєстрації кандидата у народні депутати України Г., висунутого 14 вересня 2014 р. політичною партією «Народний фронт» на VI позачерговому з'їзді партії, включеного до виборчого списку цієї партії під № 57 в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 р. [591]. Однак постановою ЦВК від 10 листопада 2014 р. № 2148 «Про виконання судового рішення» в реєстрації кандидата у народні депутати України Г. знову відмовлено [592]. Не погоджуючись із рішенням цього колегіального органу, Г. звернувся до суду із позовом до ЦВК. Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 14 листопада 2014 р. у справі № 875/414/14 у задоволенні адміністративного позову Г. відмовлено [593]. Постановою Вищого адміністративного суду України від 17 лютого 2015 р. постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 14 листопада 2014 р. скасовано та прийнято нову постанову. Адміністративний позов Г. задоволено частково. Визнано протиправною та скасовано постанову ЦВК від 10 листопада 2014 р. № 2148 «Про виконання судового рішення» [594].

Окремо слід зазначити, що відповідне судове рішення в частині відмови у задоволенні позову мотивоване тим, що позовні вимоги, пов'язані з визнанням дій суб'єкта владних повноважень щодо невиконання судового рішення протиправними і зобов'язанням його виконати судове рішення та похідні від цього позовні вимоги (зокрема, визнання протиправними дій та визначення способу виконання судового рішення), не є встановленим способом захисту порушеного права в позовному провадженні в адміністративному судочинстві, а процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах урегульовані розділом V КАС України. Такі висновки суду обґрунтовані чинними на той час нормами КАС України. Слід погодитися, що у правовій державі задоволення позову судом щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень виконати рішення суду, яке набрало законної сили, є просто абсурдним. Однак як за результатами розгляду першої, так і другої з цих справ, ухвалені

судові рішення, які набрали законної сили, залишились невиконаними, що призвело до порушення виборчих прав позивача. Правоохоронна функція держави – забезпечення прав і свобод громадян – не виконана.

Однією із особливостей виконання судових рішень в адміністративних справах таких органів, як ЦВК, КМУ, Верховна Рада України, РНБО України, ВРП, ВККС України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, місцеві ради та низки інших є їх колегіальний статус, що часто стає завадою щодо цього. Основною відмінною рисою адміністративних справ, що потребують особливого порядку виконання постанови суду, є спосіб прийняття (вчинення) оскарженого рішення (дії) – колегіальний спосіб [577, с. 55], оскільки відповідні суб'єкти, як вже зверталась увага, «приймають рішення і вступають у правові відносини як певні колективи, як правило, державних службовців. Ці органи, в силу їх колективності та завантаженості великою кількістю поточних управлінських справ, не є оперативними, що призводить до відсутності єдиного підходу до схвалюваних рішень [563, с. 74].

Наступне, на чому слід наголосити, це те, що колегіальний статус органу знімає відповідальність з будь-якого з його членів, що робить дії з виконання безрезультатними [574, с. 167]. Недосконалість законодавства щодо притягнення члена колегіального суб'єкта публічної адміністрації до відповідальності за невиконання чи за несвоєчасне виконання судового рішення є одним із факторів, що сприяє недобросовісній поведінці з їх боку.

Проблема щодо невиконання судових рішень органами місцевого самоврядування також є гострою. Для прикладу можна навести постанови від 17 грудня 2013 р. в адміністративній справі № 330/3189/13-а Якимівського районного суду Запорізької області [595] та від 26 квітня 2013 р. в адміністративній справі № 713/794/13-а Вижницького районного суду Чернівецької області [596]. З них помічаємо, що, незважаючи на низку судових рішень, які набрали законної сили, місцеві ради повторно безпідставно приймали рішення, якими відмовляли особам у вирішенні

питань щодо виготовлення проектної документації на землю. Ухвалення судами у цих справах рішень на користь позивачів та набрання ними законної сили, на жаль, не гарантує їх виконання органами місцевого самоврядування.

Продовжуючи розгляд порушеного питання, відзначимо, що завданням адміністративного судочинства зокрема є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин, у т. ч. і тих, які перебувають на публічній службі чи мають намір перебувати на ній. У час реформування органів публічної влади кількість спорів, що виникають у сфері публічної служби помітно зросла. У справах цієї категорії, разом з іншим, захисту підлягає одне із фундаментальних прав людини – право на працю. Як показує аналіз рішень судів, проблемні питання щодо розгляду справ з відносин публічної служби, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти владних повноважень, та виконання судових рішень у таких справах мають концептуальний характер.

У справі № П/800/247/16 постановою Вищого адміністративного суду України від 31 травня 2016 р. позов Н. задоволено частково. Визнано незаконним рішення ВККС України від 06 квітня 2016 р. № 25/бо-16, яким йому відмовлено у наданні рекомендації для обрання на посаду судді безстроково з підстав неналежного рівня виконання своїх службових обов'язків. Задовольняючи позов частково, суд виходив з того, що ВККС України не повністю дотримано вимоги законодавства щодо перевірки відомостей про кандидата, зокрема, не враховано показники розгляду справ, позитивну характеристику позивача, відсутність дисциплінарних стягнень та ін. Разом з тим, суд у даній справі дійшов висновку, що визнання оскаржуваного рішення незаконним є достатнім способом захисту порушеного права позивача, тому оскаржуване рішення ВККС України скасовано не було [597]. У подальшому рішенням від 23 вересня 2016 р. № 143/бо-16 ВККС України відмовлено Н. у наданні рекомендації для обрання на посаду судді безстроково повторно [598] з таких самих підстав, що і у попередньому рішенні. В основу обох вказаних рішень ВККС України

щодо Н. увійшли однакові висновки про неналежне виконання суддею своїх службових обов’язків.

Надійним способом відновлення порушених прав особи, особливо коли суд визнає факт порушення прав незаконним актом, є скасування цього акта. Проте судом у наведеному прикладі не скасовано незаконного акту. Разом з тим, варто окрему увагу зосередити на проблемі повторного прийняття суб’єктами владних повноважень рішень після визнання судом аналогічних рішень незаконними, навіть у разі їх скасування. У даній справі, незважаючи на визнання судом незаконним акта щодо звільнення особи з публічної служби, колегіальним суб’єктом публічної адміністрації повторно прийнято негативне рішення з тих самих підстав щодо тієї самої особи.

Під час розгляду справи «Олександр Волков проти України» у Європейському суді з прав людини виникло питання, чи міг Вищий адміністративний суд України на належному рівні переглянути рішення Вищої ради юстиції та Верховної Ради України, якщо він наділений повноваженнями визнати ці рішення незаконними, але не має змоги їх скасувати й прийняти нове рішення? Суд зазначає: «…факти говорять про обмеженість правових наслідків, які виникають після розгляду Вищим адміністративним судом України таких справ, і посилюють побоювання щодо спроможності Вищого адміністративного суду України розглядати справи належним чином» [477]. Після вирішення даної справи Пленум Вищого адміністративного суду України у п. 10 постанови «Про судове рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 р. № 7 роз’яснив, що, задовольняючи позовні вимоги про поновлення на публічній службі, суд повинен визнати протиправним рішення суб’єкта владних повноважень повністю або частково та скасувати акт індивідуальної дії повністю або ту його частину, яка стосується позивача, з моменту прийняття акта та обов’язково вказати дату, з якої особу поновлено на посаді [468].

Чинні норми законодавства, які визначають процедуру прийняття органами публічної влади та їх посадовими і службовими особами рішень, не

передбачають можливості повторного прийняття однакового за змістом рішення після визнання судом рішення незаконним та скасування його. Проте відповідними суб'єктами, особливо колегіальними, дуже часто приймаються такі рішення повторно. У таких випадках втрачається сенс судового розгляду, оскільки відновлене право особи знову порушується.

Крім того, у справах, зокрема, як у тій, в якій суд зобов'язав ЦВК вчинити дії щодо реєстрації кандидата у народні депутати України, виникають інші перешкоди щодо виконання судового рішення. Принаймні, у таких випадках припис суду чомусь для колегіальних суб'єктів владних повноважень не є прямою підставою для вчинення ними визначених судом дій. Часто рішення, якими відповідачі зобов'язуються судом на вчинення певних дій, ігноруються або виконуються у протилежний спосіб.

На жаль, не зважаючи на усю прогресивність більшості норм КАС України, регулювання ним питань, пов'язаних із виконанням рішень в адміністративних справах, слід визнати недосконалим, таким, що не відповідає реаліям сьогодення та поставленим завданням [599]. Тож однією із причин, що стає на заваді безумовного виконання судового рішення колегіальним суб'єктом публічної адміністрації, є вади норм закону, які визначають повноваження суду при вирішенні справ та способи судового захисту. Це, у свою чергу, впливає на якість судових рішень. Як виконувати рішення, у якому не міститься порядок і спосіб його виконання або якщо вони визначені нечітко? Неясні судові рішення та ті, які не містять конкретних способів захисту і порядку виконання, є недієвими, а тому не приводять до бажаного результату. Крім цього, слід зазначити, що неоднозначна судова практика здійснення судового контролю також негативно впливає на виконання такими суб'єктами актів правосуддя.

О. Д. Крупчан та В. Г. Перепелюк, посилаючись на рішення Європейського суду з прав людини [600; 601], зазначають, що даний Суд постійно прямо указує, що однією із причин подібного систематичного порушення права особи на виконання судового рішення є неналежна якість

відповідного законодавства та необмеженість розсуду парламенту у виділенні бюджетних коштів для їх виплати за відповідними судовими рішеннями [578, с. 5]. У рішенні від 19 січня 2017 р. у справі «Куликов та інші проти України», яким Європейський суд з прав людини визнав звільнення 18 українських суддів таким, що порушує Конвенцію, Суд знову послався на неналежну якість законів України [602]. Тож підкреслимо, що стан виконання судових рішень напряму залежить від якості норм процесуального права, якими керуються суди під час ухвалення рішень та здійснення контролю за їх виконанням, та норм матеріального права, якими керуються служби, що здійснюють їх примусове виконання, та які встановлюють юридичну відповідальність за відповідну протиправну поведінку. Крім того, дана проблема також пов'язана із неповним державним фінансуванням щодо виплат за судовими рішеннями адміністративних судів.

А. В. Грабильников відмітив, що зі змісту конституційних норм випливає, що судове рішення будь-якого суду є актом реалізації державної судової влади, офіційним документом, правозастосовчим, процесуальним актом, який містить державно-владне, індивідуально-конкретне розпорядження щодо застосування норм права по справі, що розглядається судом [603, с. 80]. Судова влада не тільки в теорії, а й на практиці має залишатись самостійною і незалежною, а її рішення повинні поважатися представниками інших гілок влади, оскільки рішення суду є актом державної влади, яким відновлюється право особи.

Ще однією причиною неналежного виконання колегіальними владними органами судових рішень, на нашу думку, є відсутність здійснення достатнього контролю за їх виконанням та неефективна робота служб, які здійснюють примусове виконання. До недавнього часу судовий контроль, який установлювався ст. 267 КАС України, передбачав лише право суду зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати звіт про його виконання у визначений судом строк. Проте жодних санкцій за нехтування цим обов'язком закон не містив, що,

звісно, негативно впливало на виконання рішень. У подальшому до КАС України хоча і були внесені зміни, які закріпили можливість застосування штрафу за невиконання такого обов'язку до керівника відповідного органу, однак суди, залишаються позбавленими будь-яких засобів впливу на виконавців (виконавчу службу), оскільки вони непідконтрольні і непідзвітні суду (судді). Тому усі наявні засоби щодо виконання рішеннь у таких справах не дають бажаного результату.

4.2. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації

Згідно ст. 129-1 Конституції України контроль за виконанням судового рішення здійснює суд [105]. Дане положення введено із запровадженням судової реформи Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Це один із кроків, що здійснено державою для виходу із критичної ситуації щодо виконання судових рішень, яка склалася в останні роки.

Конституційний Суд України у Рішенні від 30 червня 2009 р. № 16-рп/2009 (справа № 1-17/2009) наголосив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, та наголосив, що виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утверджує авторитет держави як правової [604]. На жаль, соціальна відповідальність держави закінчується лише ухваленням судового рішення не на користь суб'єкта владних повноважень [590, с. 92].

Добровільне виконання рішення суду колегіальним суб'єктом публічної адміністрації, за виключенням окремих випадків, залежить лише від

спільної волі його керівника та членів, їх добросовісності, поваги до особи позивача, дотримання принципів обов'язковості та остаточності судових рішень.

Принцип обов'язковості (судового рішення) має дві складові: а) дотримання вимог судового рішення усіма суб'єктами; б) рішення, яке не виконане добровільно, може бути виконане в примусовому порядку, для чого зацікавленій особі видається відповідний виконавчий документ [580, с. 164]. Дотримання принципу «res judicata» (остаточності судового рішення) вимагає від держави створення на національному рівні гарантій стабільності судових рішень, що набрали законної сили [605, с. 377].

Нормативно-правовими актами України передбачено здійснення контролю за реалізацією повноважень органами публічної влади з боку судової гілки влади. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації має гарантувати верховенство права у публічно-правових відносинах [606, с. 50]. Судовий контроль за владою, зокрема у публічно-правовій сфері, здійснюється Конституційним Судом України та судами адміністративної юрисдикції.

Як зазначає В. Б. Авер'янов, судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави. Найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів [65, с. 175]. У підручнику за загальною редакцією Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй судовий контроль – це специфічний вид контролю в сфері державного управління. Його кваліфікують за двома основними напрямками: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання в діяльність підконтрольного органу [607, с. 275]. У свою чергу Л. П. Сушко вказує, що судовий контроль є видом державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань [608, с. 15]. Б. В. Гудз визначає судовий контроль за

законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади як вид контрольної діяльності держави, що здійснюється переважно адміністративними судами [609, с. 16]. На думку К. О. Кропивної, судовий контроль адміністративних судів – діяльність судових інстанцій в сфері контролю законності рішень і дій органів державної влади або місцевого самоврядування [581, с. 181]. О. М. Сасевич говорить про те, що одним із видів судового контролю є контроль за виконанням рішень судів. Відмінністю вказаного виду судового контролю є те, що він спрямований не лише на забезпечення законності в державі та захист прав і свобод людини, а й на реальне виконання рішення суду, що є гарантією досягнення мети правосуддя, підвищення авторитету судової влади в Україні [582, с. 237].

Отже, враховуючи зазначені вище точки зору названих вчених, можемо стверджувати, що в Україні адміністративні суди здійснюють безпосередній контроль за владою у межах визначених законом повноважень. Він полягає, по-перше, у перевірці правомірності рішень, дій та бездіяльності суб’єктів владних повноважень та, по-друге, у контролі за виконанням судових рішень, які прийняті судом не на користь вказаних суб’єктів. Разом з тим, зауважимо, що адміністративна юстиція без закону, який визначає єдиний порядок здійснення адміністративної процедури з наданням можливості для участі в цьому зацікавленої особи, а також подальшого проведення судового контролю, є неповною [610, с. 106].

Положення ст.ст. 370-383 КАС України, які входять до розділу IV цього Кодексу, регулюють процесуальні питання, пов’язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах. Зокрема, вони визначають порядок виконання судових рішень в адміністративних справах, звернення їх до виконання, судовий контроль за виконанням судових рішень та інші питання, пов’язанні із виконанням рішень адміністративних судів.

Контроль за виконанням рішення суду можна визначити як самостійний правовий інститут, який характеризується відокремленою системою правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають

щодо контролю за виконанням судового рішення, та визначають учасників такого контролю, повноваження органів державної влади, права і обов'язки фізичних та юридичних осіб, процедуру (форму, строки, порядок) та відповідальність за невиконання розпоряджень суду, спрямованих на здійснення судового контролю [582, с. 237-238].

Інститут судового контролю за виконанням судових рішень у справах адміністративної юрисдикції запроваджено у дію із прийняттям КАС України. Однак слід погодитись, що до цього часу контроль суду за виконанням судових актів суб'єктами публічної адміністрації, принаймні колегіальними, здійснювався неефективно. Ми пов'язуємо це з тим, що адміністративний суд із самого початку введення цього інституту не мав дієвих правових важелів впливу.

Із набранням чинності КАС України, положення щодо судового контролю містилися у ст. 267 Кодексу, які передбачали, що суд, який ухвалив рішення, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень – відповідача, якщо рішення ухвалене не на його користь, подати у встановлений судом строк звіт про його виконання. Як зазначає Р. Садовий, дана стаття по суті була «мертвою», оскільки не передбачала будь-яких санкцій за невиконання обов'язку подати звіт [611]. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк адміністративний суд міг постановити окрему ухвалу. Як свідчить практика, повноваження суду щодо покладення обов'язку на владного суб'єкта подати звіт про виконання судового рішення, не привело до очікуваних результатів у цій сфері.

У ході судово-правової реформи 2010 р., зокрема із прийняттям у новій редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів», законодавцем доповнено КАС України низкою норм, спрямованих на посилення судового контролю в частині виконання рішень адміністративних судів. Так, нововведеннями, зокрема, до ст. 267 КАС України, стало те, що за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або у разі неподання такого звіту судді надавалось право ухвалою встановити

новий строк подання звіту та накласти на винну посадову особу, відповідальну за виконання постанови, штраф. Окрім цього, було визначено, що, якщо обов'язок виконання постанови лежав на колегіальному органі, але звіт про її виконання не подано або з вини цього органу постанова не виконується, штраф накладається на керівника цього органу. Також ст. 267 КАС України доповнювалась іншими положеннями, які посилювали відповідальність таких суб'єктів. Однак відповідні законодавчі зміни знову не забезпечили належного виконання судових рішень, зокрема колегіальними суб'єктами публічної адміністрації.

Після набрання законної сили рішенням суду в адміністративній справі настають правові наслідки у вигляді його незмінності, обов'язковості, невідворотності, преюдиційності, неможливості звернення до суду з аналогічним позовом та здійсненності [579, с. 160]. Отже, рішення суду, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання, зокрема усіма органами, установами і організаціями та їх посадовими і службовими особами. Їх невиконання тягне за собою юридичну відповідальність, встановлену законом. Незважаючи на це, Васильківська міська виборча комісія Київської області (далі – ВМВК), розглянувши судові акти – постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 15 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8029/10/1070 [612], постанову Київського окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070 [613], постанову Київського окружного адміністративного суду від 15 жовтня 2010 р. в справі № 2а-8366/10/1070 [614], ухвали Київського апеляційного адміністративного суду від 15 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070 та від 20 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070 [615; 616] на питання реєстрації кандидатами в депутати Васильківської міської ради та кандидатами на посаду Васильківського міського голови відповідних осіб, прийняла рішення, якими повторно відмовила їм у реєстрації.

За наслідками розгляду звернень зацікавлених осіб ЦВК прийняла постанову від 23 жовтня 2010 р. № 485 «Про окремі питання діяльності

Васильківської міської виборчої комісії Київської області», у якій зазначила, що після набрання рішенням суду законної сили комісія повинна була повністю відновити порушені нею виборчі права кандидатів у депутати міської ради та на посаду міського голови з урахуванням ч. 1 ст. 8 Конституції України, згідно з якою в Україні визнається та діє принцип верховенства права. Натомість безпідставні та необґрунтовані рішення ВМВК про відмову в реєстрації кандидатів у депутати Васильківської міської ради та на посаду Васильківського міського голови порушили вищевказані принципи виборчого процесу, а також виборчі права кандидатів [617]. ЦВК постановила скасувати постанови цієї Комісії про відмову в реєстрації кандидатами відповідних осіб та зобов'язати її невідкладно вирішити питання про їх реєстрацію. У подальшому, з урахуванням спільних зусиль адміністративного суду та ЦВК, ВМВК прийняла рішення про реєстрацію кандидатами фізичних осіб у відповідному виборчому процесі.

Як наголошує Європейський суд з прав людини, остаточне рішення суду у вирішеній ним справі не може піддаватися сумніву. Ця вимога зобов'язує державу та будь-який орган виконувати судові розпорядження чи рішення, у т. ч. й ухвалені проти держави чи органу (п.п. 51, 52 Рішення у справі «Рябих проти Росії» від 24 липня 2003 р.) [618]. Однак зазначений вище приклад вказує на те, що сьогодні судова гілка влади неспроможна належним чином контролювати виконання колегіальними суб'єктами публічної адміністрації судових рішень, ухвалених проти них.

При розгляді виборчих спорів повною мірою мають бути застосовані усі принципи адміністративного судочинства. Зокрема, це стосується принципу винуватості суб'єкта владних повноважень, що обумовлений чинністю ч. 2 ст. 71 КАС України [619, с. 17]. І. В. Тимошенко, провівши дослідження, робить висновок про необхідність розробки питання про субсидіарну конституційно-правову відповідальність складу колегіальних органів за свої діяння, зокрема це стосується відповідальності виборчих комісій, Верховної Ради України, КМУ, місцевих рад та інших органів, які

беруть участь в організації та проведенні виборів в Україні, з урахуванням того, що її настання можливе без вини як складової суб'єктивної сторони правопорушення [620, с. 72].

Після набуття чинності нової редакції КАС України з 15 грудня 2017 р. судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється у порядку, встановленому ст.ст. 287, 382, 383 КАС України. Наразі КАС України, як зазначає А. С. Зеленов, передбачає три процесуальні форми контролю суду за виконанням рішень: зобов'язання судом владарюючого суб'єкта, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ст. 382 КАС України); право особи, яка є позивачем у справі, на користь якої ухвалено рішення суду, подати до суду першої інстанції позовну заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем, на виконання такого рішення суду або порушення прав позивача, що підтверджені таким рішенням суду (ст. 383 КАС України); вирішення та розгляд судом справ з приводу актів (рішень та дій) або бездіяльності органу державної виконавчої служби (ст. 287 КАС України) [569, с. 15]. Погоджуємось із виділеними науковцем процесуальними формами контролю суду за виконанням рішень в адміністративних справах, але зауважимо, що у ст. 383 КАС України йдеться про «заяву», а не про «позовну заяву».

Відмітимо, що адміністративні суди у межах, визначених новими нормами процесуального права, продовжують здійснювати судовий контроль за виконанням судових рішень майже за такими ж правилами, які встановлювались у ст.ст. 181, 267 попередньої редакції КАС України. Оскільки нормативне регулювання відповідного питання не змінилося, суттєвих покращень на практиці теж не відбулося.

Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові від 13 березня 2017 р. № 3 постановив довести до відома адміністративних судів огляд практики застосування ст. 267 КАС України. У цьому огляді

звертається увага, зокрема, на те, що встановити судовий контроль за невиконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі суд першої чи апеляційної інстанції може лише під час прийняття постанови у справі. Також зауважується, що КАС України встановлено право, а не обов'язок суду,… зобов'язати суб'єкта владних повноважень,… подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення [621].

Відмова суду встановити судовий контроль з тих мотивів, що це робиться лише під час ухвалення судового рішення, по суті, унеможливлює справедливе судочинство і є порушенням права на доступ до суду. У підсумку така усталена судова практика утинає дію принципу верховенства права та призводить до його занепаду [611]. Однак шляхом Вищого адміністративного суду України пішов і новостворений Верховний Суд щодо застосування ст. 382 нової редакції КАС України, що підтверджується додатковою постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 липня 2018 р. по справі № 235/7638/16-а [622].

Конструкція норми ч. 1 ст. 267 КАС України дає підстави зробити висновок, що контроль здійснюється стосовно рішень, які вже ухвалені. На час доведення Вищим адміністративним судом України цього огляду була чинною норма ч. 9 ст. 267 КАС України, яка визначала, що особа-позивач, на користь якої ухвалено постанову суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду або на порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду [96]. Ця норма, як вбачається, надавала можливість позивачу звертатись до суду із відповідною заявою, коли рішення суду не виконується суб'єктом владних повноважень – відповідачем, чим підтверджується, що судовий контроль міг здійснюватись судом, який ухвалив це рішення.

Сформульована законодавцем норма ч. 1 ст. 382 КАС України та судова практика її тлумачення й застосування суперечать принципу юридичної визначеності та обмежують право на доступ до суду. Внаслідок

такої ситуації позивачі, які виграли суд і очікують виконання державними органами певних дій, можуть бути позбавлені адекватного та дієвого захисту у випадку невиконання або затримки у виконанні судового рішення [611]. Насамперед, на нашу думку, це пов'язано із нечіткістю норм ст. 382 КАС України, яка регулює питання судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, а також із тим, що ці норми є диспозитивними. Вони надають свободу вибору поведінки суду. Оскільки приписи КАС України не покладають на суд жодного обов'язку щодо виконання рішення, ухваленого ним, це породжує безвідповідальне відношення до цього процесу. Тому пропонуємо концептуально змінити положення ст. 382 КАС України, зокрема, додавши їм зобов'язального характеру як для відповідача, який ухиляється від виконання судового рішення, так і для суду. Для виправлення ситуації щодо виконання судових рішень колегіальними органами вважаємо, що норми, які регулюють дані питання, повинні прямо встановлювати правила поведінки суб'єктам цих правовідносин, тобто бути імперативними.

Аналіз положень ст.ст. 287, 382, 383 КАС України вказує на те, що норми процесуального права також визначають два способи встановлення судового контролю, а саме: за ініціативою суду; за ініціативою особи, на користь якої прийнято рішення, що не виконується відповідачем – суб'єктом владних повноважень.

Механізм ефективного судового захисту обумовлює у необхідних випадках застосування процедури примусового виконання рішень суду [623]. На відміну від добровільного виконання судового рішення, примусове виконання є інакшим різновидом їх реалізації, коли застосовується різного роду вплив, сила чи інший допустимий законом примус, що здійснюється уповноваженими на те органами і посадовими особами під час виконавчого провадження, яке законодавцем визначено як завершальна стадія судового процесу.

Висока якість судового рішення – запорука його належного виконання. Важливим фактором, що впливає на ефективність виконання, є чіткість та ясність резолютивної частини судового рішення [578, с. 6]. Положення ст.ст. 246 і 248 КАС України у новій редакції визначають вимоги до судового рішення, зокрема, передбачають зазначення строку і порядку набрання рішенням законної сили та його оскарження. Також у ч. 6 ст. 245 КАС України передбачено, що суд може визначити відповідачу – суб'єкту владних повноважень розумний строк виконання рішення суду. Частина 1 ст. 372 КАС України встановлює, що, у разі необхідності, спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні [96]. Вважаємо, що для покращення ситуації щодо виконання судових рішень є доцільним закріпити у Кодексі обов'язок зазначати у них спосіб, строк і порядок виконання. Також вважаємо, що до КАС України необхідно внести зміни, які б передбачали повноваження суду в окремих категоріях справ приймати рішення замість колегіального органу публічної адміністрації. Наприклад, у справах про відмову у реєстрації кандидатами під час процесу виборів. Поведінка владного органу після ухваленого судом не проміжного, а кінцевого рішення вже б не впливала на права, свободи та інтереси особи.

Разом з тим, адміністративний суд повинен мати такі повноваження, щоб, здійснюючи нагляд і контроль за відповідною державною виконавчою службою (її посадовими особами), він міг забезпечувати реальне виконання ухвалених ним рішень. Що глибше судовий контроль, то важливішою має бути роль суду у виконанні судового рішення [578, с. 5-6].

Пункт 10 розділу III Меморандуму секретаріату щодо відповідності проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), прийнятого Європейською комісією за демократію через право під час її 105-го пленарного засідання 18-19 грудня 2015 р. (Висновок № 803/2015), передбачає, що Комісія нагадує свою наполегливу рекомендацію щодо скасування вищих спеціалізованих судів, при цьому збереження за адміністративними судами автономності [624]. Тому є

незрозумілим, що стало причиною для того, щоб законодавець проігнорував висновки Венеціанської комісії та не врахував жодних обґрунтованих аргументів щодо необхідності відокремлення адміністративних судів в автономну систему [625, с. 122].

Зарубіжний досвід розвитку системи адміністративних судів вказує на те, що у країнах Європи спостерігається поширення тенденції щодо утворення відокремленої (автономної) системи органів адміністративного судочинства. Виокремлення системи адміністративних судів із загальної системи судоустрою характерне для багатьох держав Європейського Союзу, наприклад, Бельгії, Греції, Італії, Німеччини, Франції, Чехії, Швеції та ін.

До питання запровадження автономної системи адміністративних судів та створення відокремленого від Верховного Суду вищого судового органу адміністративної юрисдикції нам ще доведеться повернутися [625, с. 123]. При цьому розгляд варіанту щодо приєднання структури державної виконавчої служби, зокрема, до системи адміністративних судів також виключати не треба. Щоб домогтися успіхів у питанні виконання судових рішень щодо публічних спорів, на наш погляд, спочатку необхідно запровадити окрему систему адміністративних судів, щоб вона була відокремлена від інших судів, які входять до системи судоустрою, а потім у межах цієї системи сформувати державну виконавчу службу, яка б у разі невиконання рішень адміністративних судів добровільно, виконувала їх у примусовому порядку. Державна виконавча служба при адміністративних судах повинна бути підзвітна адміністративному суду.

Судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою єдиного процесу захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, який відбувається у рамках однієї справи, незалежно від того, в якій сфері – публічній чи приватній виникли спірні правовідносини; він виступає гарантією дієвості такого захисту [626, с. 7]. Співпраця адміністративного суду і державної виконавчої служби при адміністративних судах має відбуватися в рамках однієї судової справи до повного виконання судового

рішення. Норми, які встановлюють судовий контроль, повинні визначати, що він покладається на суддю, який був доповідачем у судовій справі, по якій виконується судове рішення, і що цим суддею контролюється відповідний державний виконавець, а останній – йому підзвітний.

У силу положень Закону України «Про виконавче провадження» [587] примусове виконання рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини приватними виконавцями не здійснюється. Виконання судових рішень є державною функцією. Тому вважаємо, що необхідно створити одну державну виконавчу службу у межах системи адміністративних судів. Орган, який ухвалює рішення, повинен здійснювати контроль за його виконанням до досягнення кінцевої мети.

Таким чином, виконання судових рішень є складовою права на справедливий суд та однією із процесуальних гарантій доступу до суду. На державу покладається обов’язок не тільки надати особі доступ до справедливого правосуддя, але, на чому постійно наголошується, і забезпечити своєчасне та повне виконання судових рішень. На наше бачення, для того, щоб судовий контроль адміністративних судів був дієвим, необхідно: відокремити систему адміністративних судів від судів загальної юрисдикції (по розгляду приватно-правових спорів та кримінальних справ); запровадити при автономній системі адміністративних судів державну виконавчу службу, якій надати функції щодо примусового виконання рішень лише цих судів; удосконалити норми КАС України, які регулюють питання стосовно судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, зокрема такі норми повинні прямо визначати правила поведінки суду та встановлювати його обов’язки (бути імперативними); у змінах до КАС України посилити відповідальність за невиконання рішень судів, передбачити можливість притягнення до відповідальності не лише керівника, але і інших членів колегіальних органів, які перешкоджають виконанню судового рішення; закріпити у нормах КАС України, що судовий контроль здійснюється суддею, який був доповідачем у

адміністративній справі, по якій виконується судове рішення, а також те, що саме такому судді підконтрольний і підзвітний державний виконавець, який здійснює відповідне виконавче провадження, до повного виконання рішення суду.

4.3. Відповідальність за невиконання судових рішень в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації

Найгострішою проблемою вітчизняного судочинства є реальне виконання судових рішень, обов'язковість яких є однією з головних та важливих складових, на які спирається авторитет судової влади. Визначаючи обов'язковість судових рішень, слід звернути увагу на те, що законодавець встановлює не тільки заходи процесуального примусу забезпечення адміністративного судочинства, а й юридичну відповідальність учасників адміністративного процесу за невиконання чи недобросовісне виконання судових рішень, тим самим забезпечуючи державний примус щодо охорони суспільних відносин у публічній сфері. Проте чинні в Україні заходи юридичної відповідальності не справляють на таких відповідачів належного превентивного ефекту. Це означає, що кримінальна, адміністративна чи дисциплінарна відповідальність є недієвими [578, с. 10].

Відповідальність за «колегіальні діяння» чи «діяння у складі» на сьогоднішній день недостатньо розроблені, однак не викликає сумніву необхідність теоретичного дослідження цієї проблеми, оскільки окремі особи можуть використати колегіальний орган для реалізації свого корисливого інтересу шляхом прийняття складом колегіального органу бажаного рішення [620, с. 72]. Визначені діючим законодавством України механізми притягнення до відповідальності колегіальних суб'єктів публічної

адміністрації та їх членів за невиконання рішень адміністративних судів залишаються неефективними.

У Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права» від 09 вересня 2003 р. № 16 зазначається, що для випадків невиконання адміністративним органом судового рішення повинна бути передбачена відповідна процедура забезпечення виконання даного рішення, зокрема за допомогою судових заборон або накладення штрафів. Держави-члени повинні забезпечити, щоб адміністративні органи несли відповідальність. Державні службовці, відповідальні за виконання судових рішень, також можуть залучатися до дисциплінарної, цивільної або кримінальної відповідальності в разі невиконання даних рішень [627].

Отже, юридичною гарантією виконання рішення суду має бути встановлена законом відповідальність за його невиконання. У науковій літературі юридичну відповідальність називають феноменом соціальної відповідальності, що полягає у встановленні чинним законодавством негативних наслідків вчиненого правопорушення, настання яких викликає гарантовану можливість застосування до винної особи заходів державного примусу [628, с. 7]. Забезпечити виконання судового рішення можна тільки шляхом застосування до порушника заходів юридичної відповідальності. У зв’язку з цим органи примусового виконання можуть наділятися двома повноваженнями: 1) ініціювати перед компетентними органами питання про притягнення органів (посадових осіб) публічної адміністрації до відповідальності та 2) самостійно застосувати до цих органів (посадових осіб) певний захід юридичної відповідальності [589, с. 335-336].

Щодо суб’єктів, які за законами України несуть відповідальність за виконання судового рішення у добровільному порядку, то їх можна поділити на дві групи: 1) суб’єкти владних повноважень – відповідачі в адміністративній справі та 2) суб’єкти владних повноважень, на яких обов’язок із виконання певних видів судових рішень покладено

безпосередньо законом чи іншим нормативно-правовим актом (так би мовити «виконавці за законом») [589, с. 312-313].

Д. М. Бахрах поділяє адміністративні норми права на три групи, які встановлюють відповідальність: тільки індивідуальних суб'єктів (фізичних осіб); індивідуальних і колективних суб'єктів; тільки колективних суб'єктів. На його погляд, третю групу норм слід розглядати виключно як такі, що застосовуються до юридичних осіб [629, с. 344]. Однак колегіальні суб'єкти владних повноважень не завжди є юридичними особами, принаймні у публічно-правових відносинах. До прикладу, адміністративні комісії за чинним законодавством не наділяються статусом юридичної особи, що ускладнює юридичну можливість застосувати до адміністративних комісій засоби цивільної відповідальності [630, с. 13]. При цьому протиправний результат колегіальних рішень ускладнює встановлення вини конкретних осіб [631, с. 39].

Складність притягнення до відповідальності за невиконання рішень суду, на наш погляд, зокрема спричинена колегіальним характером суб'єкта публічної адміністрації. Деперсоніфікація суб'єкта управління призводить до «розсіювання» відповідальності. У своєму дослідженні О. І. Малін зазначає, що парадокс ситуації полягає в тому, що при колегіальній системі прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень важко визначити суб'єкта, який нестиме відповідальність за незаконність прийнятих цих актів чи рішень, і неможливо, коли по процедурі такі рішення приймаються шляхом таємного голосування [632, с. 343]. Крім цього, склад колегіальних органів постійно змінюється у зв'язку зі спливом строку повноважень їх членів, що також є проблемою притягнення їх до відповідальності. У зв'язку із цим, передбачені законом приписи щодо відповідальності, у т. ч. і санкції, з практичної точки зору втілення є нездійсненими.

В. О. Навроцький зазначає, що колегіальний орган не може виступати як суб'єкт відповідальності [633, с. 42]. Натомість Л. А. Морозова вказує про необхідність для колегіальних суб'єктів законодавчо закріпити

відповідальність незалежно від суб'єктивного відношення до діяння, оскільки незаконне рішення, як правило, торкається інтересів більшості населення [634, с. 28]. І. В. Тимошенко робить висновок, що конструкція вини як психічного ставлення до вчинюваного, що виражається у формі умислу чи необережності, передбачає тільки поведінку особистості, і її не можна механічно переносити на протиправну діяльність колективних суб'єктів [620, с. 71]. Водночас В. Д. Шушулкова вважає, що можна вести мову про відповідальність як окремих фізичних осіб за вчинені у складі колегіального органу правопорушення, так і колегіального органу в цілому. Застосування заходів колективної юридичної відповідальності в сучасній адміністративній практиці України є справою досить новою [635, с. 72].

Таким чином, для правової системи України, враховуючи перейнятий спадок основ права радянської доби, є новим встановлення відповідальності для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які виконують свої повноваження у колективний спосіб. Однак, беручи до уваги закріплені у Конституції України принципи, відповідальність останніх не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків [636]. Разом з тим, питання притягнення до юридичної відповідальності фізичних осіб, які наділені владними управлінськими функціями, і колегіальних суб'єктів публічної адміністрації має регулюватися різними правовими нормами. Законодавчі нововведення, які потребують ретельного опрацьовування при їх розробленні та прийнятті, повинні розмежовувати індивідуальну і колективну відповідальність.

Більшість наукових досліджень щодо природи юридичної відповідальності в цілому спрямовані на вивчення застосування заходів з боку держави до особи. Всі вони зводяться до виникнення негативних наслідків для особи, яка притягується до відповідальності компетентними органами

[590, с. 94]. Однак у демократичній правовій державі взаємовідносини органів влади і громадян щодо свободи особи будуються як паритетні й справедливі. Народ однаково зацікавлений і в свободі окремої особи, і в нормальному функціонуванні органів держави [637]. У правовій державі юридична відповідальність повинна застосовуватися не тільки до приватних осіб, а й до публічних суб'єктів права. В той же час, держава як суб'єкт права має певну специфіку – вона не виступає правовим суб'єктом у внутрішньодержавних правовідносинах і реалізовувати свої права і обов'язки може тільки за допомогою спеціально створених публічних органів [638]. Отже, у правовій державі, курс на розбудову якої взяла Україна, юридична відповідальність має застосовуватись не тільки до приватних осіб, але і до суб'єктів публічної адміністрації, у т. ч. колегіальних.

З огляду на положення Конституції та законів України, загальновизнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну [636]. У науковій літературі виділяють такі види юридичної відповідальності за невиконання судового рішення: політико-правова відповідальність; дисциплінарна відповідальність; адміністративно-правова відповідальність; кримінально-правова відповідальність; цивільно-правова відповідальність; процесуальна відповідальність [589, с. 337-348].

Так, одним із видів юридичної відповідальності за невиконання судових рішень вчені називають політико-правову відповідальність, але застосувати цей вид відповідальності, враховуючи вітчизняне правове поле, практично неможливо. Це пов'язано із тим, що підстави її застосування законом не визначені.

Наступним видом юридичної відповідальності за невиконання судового рішення, про який зазначається у науковій літературі, є дисциплінарна відповідальність. Вона настає за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, у т. ч. й за невиконання судових рішень. Встановлюється дисциплінарними статутами, Кодексом законів про працю

України, спеціальними законами. Цей вид відповідальності за невиконання рішення суду застосовується вкрай рідко. З огляду на положення чинного законодавства, як правило, орган, на якого покладається виконання судового рішення, уповноважений на застосування дисциплінарного стягнення за його невиконання. Це, звичайно, негативно впливає на реальне застосування цього виду відповідальності на практиці. Тому вбачаємо, що якби дисциплінарну відповідальність застосовував інший орган, аніж той, на якого покладено обов'язок виконання судового акту, то результат був би більш дієвий. Також вважаємо, що закріплення на законодавчому рівні таких видів дисциплінарних стягнень за невиконання судових рішень, як заборона виїзду за кордон, визнання невідповідності займаній посаді та звільнення із державної (публічної) служби, на нашу думку, покращило б ситуацію у цій сфері.

Адміністративна відповідальність за невиконання судового рішення не передбачена діючим законодавством України, зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не встановлює відповідальності за це. Однак ст. 188-13 КУпАП передбачає відповідальність за невиконання вимог державного виконавця, приватного виконавця, спрямованих на забезпечення виконання судового рішення [145]. Отже, невиконання законних вимог виконавця тягне за собою накладення штрафу. Разом з тим, у ст.ст. 75, 76 Закону України «Про виконавче провадження» передбачена відповідальність у вигляді штрафу за невиконання рішення, що зобов'язує боржника вчинити певні дії, та рішення про поновлення на роботі, та, відповідно, за невиконання законних вимог виконавця та порушення вимог даного Закону [587]. Виникає питання, чи є необхідність у встановленні одночасно адміністративної і процесуальної відповідальності за порушення вимог виконавця, і застосування за це тотожного виду покарання? Розділяємо позицію про те, що це і недоцільно, і неконституційно [589, с. 341].

У свою чергу, адміністративна відповідальність настає за залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду чи окремої постанови

судді або невжиття заходів до усунення зазначених у них порушень закону, а несвоєчасна відповідь на окрему ухвалу суду чи окрему постанову судді (ст. 185-6 КУпАП) тягне за собою накладення штрафу [576]**.** Адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185-6 КУпАП, потрібно відмежовувати від протиправного діяння, встановленого ст. 382 Кримінального кодексу України, не тільки за об'єктивною стороною, а й за предметом.

Слід зазначити, що постановлення окремої ухвали є правом, а не обов'язком суду і такі рішення ним можуть ухвалюватися або за заявою сторін, або за власною ініціативою. Така ситуація пояснює незначний відсоток притягнутих до відповідальності за ст. 185-6 КУпАП. Тому ми підкреслюємо, що є доцільним встановлення у КАС України обов'язку суду постановляти окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб чи інших суб'єктів владних повноважень, у т. ч. колегіальних, рішення, дії чи бездіяльність яких перешкоджають виконанню судового рішення. І знову ж таки проблемою юрисдикційного законодавства щодо відповідальності колективних суб'єктів адміністративної юрисдикції є проблема визначення вини як одного з обов'язкових елементів складу правопорушення [635, с. 74].

Що стосується процесуальної відповідальності за невиконання судового рішення, то вона полягає у застосуванні процесуальних санкцій до учасника відповідного процесу за неналежне виконання процесуальних обов'язків або зловживання процесуальними правами. Відповідальність за невиконання судового рішення має встановлюватися нормами матеріального права. Однак процесуальна відповідальність боржників за невиконання процесуальних обов'язків щодо вимог виконавчої служби (виконавця) чи суду (судді), на нашу думку, також повинна бути встановлена. За процесуальні порушення під час виконання судового рішення особа чи орган безперечно мають нести відповідальність. Інше питання: як її застосовувати до колегіальних суб'єктів публічної адміністрації?

Щодо цивільної відповідальності за невиконання судового рішення, то, враховуючи норми ст. 56 Конституції України, ст.ст. 1173, 1174 Цивільного кодексу України, кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень при реалізації своїх функцій. Слід звернути увагу, що поступово починає формуватися підхід, який презюмує шкоду, якщо є порушення права. Зокрема висловлено думку, що, оскільки підставою виникнення обов'язку відшкодувати моральну шкоду є правопорушення, то завжди є і моральні страждання з приводу порушення прав фізичної особи [639, с. 161]. Водночас законодавство встановлює, що з метою отримання такого відшкодування приватна особа, яка вважає, що їй завдано шкоду, повинна звернутися із новим позовом до суду. Тож, удосконалюючи законодавство у питаннях відшкодування шкоди, завданої невиконанням судового рішення суб'єктом владних повноважень, необхідно передбачити таку можливість без повторного проходження судового процесу. Також, з огляду на те, що згідно чинного законодавства відповідні збитки стягуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів, необхідно передбачити, щоб орган, який поніс такий вид відповідальності, в обов'язковому порядку забезпечував компенсацію розміру відшкодованих збитків. Але знову ж таки виникає питання: яким чином пред'явити вимогу про компенсацію до колегіального суб'єкта?

Щодо кримінальної відповідальності, то ст. 382 Кримінального кодексу України встановлює покарання за умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили чи підлягають негайному виконанню, або перешкоджання їх виконанню [640]. Кримінально караною є будь-яка форма невиконання судового рішення (зокрема пряма і відкрита відмова від виконання судового рішення; ухилення від виконання, коли службова особа вживає зусиль, які фактично роблять неможливим його виконання), а так само перешкоджання виконанню (наприклад, заборона підлеглим виконувати судове рішення; обман державного виконавця)

[589, с. 342]. Не викликає сумніву, що суб'єктом кримінальної відповідальності сам колегіальний орган виступати не може. Тому має ставитися питання про відповідальність окремих фізичних осіб за дії кожного із них [641, с. 119].

В. Налуцишин зазначає, що виконання актів Конституційного Суду України здебільшого вимагає ухвалення політичних рішень, зокрема й колегіальними органами, наприклад, ухвалення нових законів, інших правових актів тощо. Виявляється можливим притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за невиконання рішень Конституційного Суду України лише в тому разі, якщо Конституційний Суд України покладе на певний державний орган обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку і водночас можна буде визначити конкретного виконавця [642, с. 136]. Подібним чином склалася ситуація при виконанні рішень адміністративних судів такими органами. Проте адміністративні суди до цього часу не так часто накладають обов'язок на суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення виконання їх рішень.

Конституція України встановила, що склад правопорушення як підстава притягнення особи до юридичної відповідальності та заходи державно-примусового впливу за його вчинення визначаються виключно законом, … що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер [636]. Для виправлення ситуації стосовно належного виконання судових рішень колегіальними суб'єктами норми законодавства потребують удосконалення щодо встановлення індивідуальної (особистої) відповідальності членів таких суб'єктів. Зокрема, чинний закон необхідно змінити так, щоб обов'язок із виконання постанов суду щодо колегіальних органів несла конкретна особа, яку можна було б, за наявності підстав, притягнути до кримінальної відповідальності [577, с. 54].

О. В. Константим, у цілях удосконалення національного механізму забезпечення виконання постанов адміністративних судів органами влади, запропоновано визначити повноваження суду накладати штраф не тільки на

керівника суб'єкта владних повноважень, винного у невиконанні його постанови, а і на відповідний орган влади, зокрема і колегіальний [568, с. 17]. Така пропозиція науковця заслуговує на підтримку і стосується нині чинної ст. 382 КАС України, положення якої, на наш погляд, потребують відповідних змін. Проте, як визначити винну особу, яка входить до колегіального органу? Відповідальність за невиконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції колегіальними суб'єктами публічної адміністрації має невизначений характер, що, у свою чергу, призводить до незабезпечення відновлення порушеного права осіб [590, с. 98].

Практика вказує на те, що у більшості випадків правопорушення, які пов'язані із невиконанням судового рішення, є умисними. Відповідне протиправне діяння може виражатись невиконанням, ухиленням від виконання чи перешкоджанням виконанню судового акта. Жоден із аналізованих нами видів юридичної відповідальності до колегіальних суб'єктів практично не застосовується, оскільки чинні правові норми не спрямовані на регулювання поведінки та діяльності таких органів. Це пов'язано з різними чинниками, але, насамперед, з тим, що дані суб'єкти за порядком функціонування і ухвалення рішень є колегіальними. Незважаючи на значну кількість випадків відвертого ігнорування колегіальними владними суб'єктами ухвалених судових рішень, у яких вони, як правило, виступали відповідачами, усі спроби законодавця щодо виправлення ситуації до цього часу виявились марними.

Проблема виконання судових рішень може бути вирішена у разі впровадження нормативного алгоритму встановлення вини конкретних осіб за саботування реалізації судового припису в рамках діяльності органів держави та його застосування на практиці [574, с. 170]. Принцип індивідуальної відповідальності особи дає можливість досягти більш послідовної диференціації та індивідуалізації відповідальності залежно від персональної участі у прийнятті протиправного рішення чи вчиненні (допущенні) неправомірної дії (бездіяльності) у складі колегіального суб'єкта.

Вважаємо, що покладення обов’язку на керівника колегіального органу щодо винесення на голосування питання про виконання судового рішення повинно бути закріплено у законі. У разі невиконання цього обов’язку, керівник має нести юридичну відповідальність. Разом з тим, у тому випадку, коли керівник вніс на голосування відповідне питання, але воно не набрало необхідної кількості голосів, він не повинен відповідати за весь колегіальний орган. За акт, який перешкоджає виконанню судового рішення, повинні відповідати ті члени органу, які віддали свій голос за його ухвалення.

Оскільки юридична відповідальність є індивідуальною, то встановлення вини члена такого органу має якимось чином визначатись. Встановлення вини члена колегіального суб’єкта публічної адміністрації, на нашу думку, можливо забезпечити через інститут окремої думки. Зокрема, у законодавчому акті про адміністративну процедуру необхідно закріпити норму, яка б покладала на членів колегіального органу обов’язок викладення окремої думки, зокрема, у разі ухвалення адміністративних актів, які стосуються виконання судових рішень. Оформлення окремої думки, наприклад, у разі ненабрання необхідної кількості голосів при колегіальному голосуванні за розпорядження про виконання судового рішення, дасть можливість доведення протиправності діяння інших членів цього органу, які не голосували за відповідне розпорядження.

Таким чином, підставою для звільнення від юридичної відповідальності слугуватиме окрема думка члена органу, у якій він висловить незгоду із рішенням колегіального суб’єкта публічної адміністрації, яке виключає можливість виконання судового рішення.

4.4. Удосконалення виконання судових рішень в адміністративних справах колегіальними суб'єктами публічної адміністрації

Реформування органів публічної влади є одним із пріоритетів нової державної політики України. Успішне здійснення реформ пов'язане з якісним правовим забезпеченням, тому при реформуванні публічної адміністрації, у першу чергу, має бути зосереджено увагу на змінах до закону, переході до іншого, якісно вищого, рівня правових норм, які регулюють публічно-правові відносини, зокрема, у сфері організації та функціонування колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, у т. ч. щодо виконання ними судових рішень.

12 жовтня 2017 р. Велика Палата Європейського суду з прав людини, розглянувши справу «Бурмич та інші проти України» щодо тривалого невиконання рішень українських судів, послалася на те, що з часу пілотного рішення (у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» [583]), Україна не зробила нічого, аби вирішити проблему (кількість подібних скарг лише зросла). Підкреслено, що Україна повинна негайно реформувати своє законодавство і адміністративну практику з тим, щоб привести їх у відповідність до висновків Європейського суду з прав людини [643].

Проблема невиконання судових рішень вже набула наднаціонального характеру, вона також стала предметом занепокоєння з боку міжнародних правозахисних організацій. Питання виконання судових рішень не має практичного втілення, що, у свою чергу, породжує необхідність посилення існуючих заходів впливу на державу, її органи, посадових та службових осіб.

Конституційний Суд України у Рішенні від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) зауважив, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абз. 10 п. 9) [471].

У п. 11 постанови Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 1997 р. № 7 «Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина» вказується на особливе значення своєчасного і повного виконання судових рішень, оскільки це має велике значення для реального поновлення прав і свобод громадян [644].

Сьогодні особливо гострою є проблема, яка полягає у складності забезпечення реалізації судового рішення колегіальним суб'єктом публічної адміністрації. Щоб покращити стан справ з виконанням судових рішень такими суб'єктами, на нашу думку, потрібно розробити і втілити в законодавство необхідні дієві механізми виконання актів суду, у т. ч. і юридичні засоби притягнення до відповідальності тих членів колегіальних органів, які ігнорують їх обов'язковість.

Найістотнішою цінністю судового процесу є його результат, який має проявитися у реальному впливі справедливого присуду на статус осіб у спірних правовідносинах через принцип обов'язковості рішення суду [574, с. 166]. Недостатньо просто задекларувати принцип обов'язковості судових рішень адміністративних судів, нагальною є необхідність передбачити надійний механізм, який би гарантував їх неухильне виконання [599].

Питання удосконалення процедури виконання судових рішень не нове та не має чітких галузевих меж, оскільки є одним із наріжних каменів підвищення ефективності діяльності судової системи загалом [574, с. 166]. Зокрема, проблеми, пов'язаної з виконанням судових рішень адміністративних судів колегіальними владними суб'єктами, торкалися адміністративісти І. Б. Коліушко та Р. О. Куйбіда ще у 2003 р. Вони ставили питання: «Якщо більша частина членів цього органу не захоче підтримати присуд суду, то жодне рішення ухвалене бути не може. Кого притягувати до відповідальності за невиконання судового рішення: усіх членів цього органу, тих, хто не проголосував за акт, який вимагається судовим рішенням?» [645, с. 137]. Що ж до порушеного питання, то, на нашу думку, нести

відповідальність мають ті члени колегіального органу, які були присутні, але не проголосували за рішення, яке передбачає виконання судового акту. Щодо тих членів, які не з'явились на засідання органу з приводу виконання судового рішення, то безперечно вони теж мають нести відповідальність, але за пропуск засідання, якщо він був безпідставний. Такі деталі мають охоплюватися нормами, які встановлюють процедурні питання діяльності колегіального суб'єкта владних повноважень.

Вказаними вище авторами пропонувалися три варіанти виходу з відповідної ситуації. Перший полягає у тому, що суд самостійно ухвалює те рішення, яке закон вимагає від колегіального органу. Другий – у тому, що суд покладає виконання судового рішення на керівника колегіального органу, який самостійно видає акт від імені органу, який мав би ухвалити цей акт. Суть третього варіанту полягає у тому, щоб суд, одночасно із зобов'язанням колегіального органу ухвалити певне рішення, до його ухвалення презюмував той факт чи те правило, які повинні міститися у цьому рішенні. Наприклад, разом із покладенням обов'язку на виборчу комісію зареєструвати особу кандидатом, суд до проведення реєстрації визнає за особою право брати участь у виборах як кандидата і постановляє вважати її кандидатом з усіма його правами та обов'язками [645, с. 137-138].

Щодо першого варіанту, то тут можна вести мову про те, що у разі його впровадження, буде порушуватись принцип поділу влади, оскільки суд у цьому випадку виконуватиме непритаманні йому функції. Щодо другого варіанту, то є логічним, що керівник колегіального суб'єкта владних повноважень не повинен приймати рішення одноособово, коли форма організації і способи прийняття рішення цього органу є колегіальними. Третій варіант теж не є панацеєю, зокрема, незважаючи на приписи суду, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, враховуючи наведені нами приклади діяльності таких суб'єктів, мають можливість безкарно їх ігнорувати.

Окрім попередньо зазначених пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері виконання судових рішень колегіальними суб'єктами

публічної адміністрації, у 2010 р. Вищим адміністративним судом України розроблено проект Закону України «Про спеціальний порядок виконання певних видів постанов адміністративного суду», спрямований на виправлення негативної ситуації щодо виконання рішень судів відповідними суб'єктами. Закон мав поширювати свою дію на виконання суб'єктом владних повноважень-відповідачем постанов адміністративного суду про зобов'язання відповідача прийняти правовий акт індивідуальної дії, про зобов'язання відповідача вчинити дію, якщо за законом такий акт (дія) приймається (вчиняється) колегіально. Підставою для виконання постанови суду у спеціальному порядку, запропонованому даним Законом, мала бути ухвала адміністративного суду про встановлення такого порядку. Спеціальний порядок передбачався у тому, що зазначені види постанов суду повинні були виконуватись керівником колегіального суб'єкта владних повноважень одноособово.

Разом з тим, модель спеціального порядку виконання постанов суду у справах, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти, викликала в експертному середовищі низку зауважень: 1) якщо орган-відповідач і сам спроможний та має намір виконати постанову суду, то чи не буде керівник його «підміняти і перебирати компетенцію»; 2) колегіальний спосіб прийняття певних рішень (вчинення певних дій) зумовлений суттю відповідної управлінської справи чи питання, тому сумнівно, щоб такі рішення чи дії керівник міг би вчиняти одноособово; 3) виконання постанови суду і далі залежатиме від дій чи бездіяльності публічної адміністрації, тож чи не краще, щоб судове рішення заміняло собою те рішення, яке мав прийняти, але протиправно не прийняв відповідач [577, с. 57].

Також вчені ставили питання: «Як бути, коли судове рішення все-таки залишає місце для розсуду (дискреції) органу? Чи може керівник підмінити собою колегіальний орган? Як бути тоді, коли керівник відмовляється виконувати судове рішення, а більшість членів цього органу наполягають на виконанні рішення?» [645, с. 137-138]. Ми підтримуємо позицію, згідно із

якою керівник не повинен перебирати на себе компетенцію колегіального суб'єкта публічної адміністрації. І якщо судове рішення адресоване саме такому суб'єкту, то він усім своїм складом повинен вирішувати питання про виконання судового рішення. Відповідальність за невиконання чи неналежне виконання судового рішення, на нашу думку, має нести такий суб'єкт (його члени), а не лише його керівник.

В Україні вже давно є запит на окремий нормативно-правовий акт про адміністративну процедуру. Наразі українськими фахівцями у галузі адміністративного права ведуться дискусії щодо того, яким має бути цей акт. Зокрема вітчизняні науковці визначаються з обсягом питань, які повинен регламентувати даний закон, а також чи має він бути кодифікованим.

У більшості європейських державах наявність загального законодавчого акту, предметом якого є регулювання адміністративних процедур, є нормою, але в Україні адміністративно-процедурне законодавство і надалі залишається несистематизованим [646, с. 101-102]. У країнах, в яких діють законодавчі акти про адміністративну процедуру, визначено місце кожного органу у вертикалі органів влади та порядок здійснення ними адміністративного провадження. Окреме визначення передбачене і щодо колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. Так, до прикладу, у Законі Азербайджанської Республіки від 21 жовтня 2005 р. «Про адміністративне провадження», який діє разом із Адміністративно-процесуальним кодексом Азербайджанської Республіки, є глава V, статті якої визначають адміністративне провадження у колегіальному адміністративному органі. Зокрема, глава V цього Закону містить такі статті: ст. 53 «Порядок адміністративного провадження у колегіальному адміністративному органі»; ст. 54 «Порядок проведення засідання колегіального органу»; ст. 55 «Кворум»; ст. 56 «Протокол засідання колегіального адміністративного органу» [647].

Наявність систематизованого основного нормативно-правового акту, який регламентує адміністративну процедуру, істотно сприяє підвищенню

ефективності виконання своїх функцій органами публічної влади, оскільки відсутність чітких законодавчих приписів щодо адміністративних проваджень дозволяє довільно застосовувати закон та реалізовувати свої владні повноваження, зокрема, колегіальними суб'єктами публічної адміністрації [646]. Закон, предметом якого має стати регулювання діяльності публічної адміністрації, повинен бути детальним і стосуватися усіх важливих питань щодо провадження процедур.

Аналіз чинного законодавства України щодо здійснення функцій колегіальними суб'єктами публічної адміністрації дозволяє зробити висновок про необхідність подальшої регламентації обсягу їх повноважень, пов'язаних із регулюванням відносин щодо виконання судових рішень в адміністративних справах. Зокрема, як нами вже зазначалось, встановлення вини члена колегіального суб'єкта публічної адміністрації, на наше бачення, можливо забезпечити через інститут окремої думки. Складення окремої думки, наприклад, у разі ненабрання необхідної кількості голосів при колегіальному голосуванні за виконання судового рішення, дасть можливість встановлення винуватості членів даного органу, які не голосували за вказаний акт.

Таким чином, вбачаємо, що для того, щоб унормувати зазначені вище пропозиції щодо удосконалення питань виконання судових рішень, необхідно внести зміни до низки чинних нормативно-правових актів, зокрема, до КАС України, Законів України «Про судоустрій та статус суддів», «Про виконавче провадження», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», а також розробити та прийняти законодавчий акт, який визначає адміністративну процедуру.

Як можемо прослідкувати із вищезазначеного, науковці схиляються до думки про необхідність розширення повноважень суду із контролю за виконанням ухваленого ним рішення. Напрями такого розширення, зокрема, можуть полягати у наданні суду права: прийняття конкретного рішення у справі, щоб воно заміняло те рішення, яке мав прийняти відповідач; зазначати

у резолютивній частині рішення суду посадову особу чи посадових осіб, відповідальних за його виконання від імені органу. Також пропонується розширення видів примусових заходів та стягнень, які уповноважений застосовувати суд до недобросовісних відповідачів – суб'єктів публічної адміністрації. Ми погоджуємось із цим, оскільки вважаємо, що суди повинні відігравати ключову роль у завершальній стадії правосуддя – виконання акту суду.

Набір примусових заходів, які суд може вжити з метою забезпечення виконання судових рішень, у значній мірі залежить від масштабів судового контролю на цій стадії процесу. Чим більше спорів, які можуть виникати на стадії виконання за законом віднесено до компетенції суду, що виніс рішення, тим більшим набором повноважень такий суд наділяється [589, с. 325]. Міністр юстиції України навіть мав намір звернутися до голови Верховного Суду з проханням провести узагальнення судової практики щодо можливості покладення функції порушення кримінальних справ зазначеної категорії на суди [648].

Щодо гарантій примусового виконання судових рішень, то до таких національні правові системи, як правило, відносять інститути омбудсмана, медіації, громадського контролю [589, с. 350-351]. Ще однією гарантією виконання органами публічної влади рішень адміністративних судів могла б стати практика обнародування таких рішень у місцевих засобах масової інформації, що не лише забезпечить гласність функціонування адміністративних судів, підвищить їх статус у суспільстві, але й матиме суттєвий превентивний вплив на діяльність суб'єктів публічної влади [644]. Однією із таких гарантій могло б бути застосування заборони виїзду за кордон для посадових осіб, які не виконують рішення суду [648]. Також пропонується, щоб невиконання судових рішень розглядалося як порушення Присяги із застосуванням положень Закону України «Про державну службу» [573, с. 263]. Крім того, слід переймати досвід інших країн, які намагаються покращити ситуацію у питаннях виконання судових рішень суб'єктами

публічної адміністрації. До прикладу, звертаємо увагу, що у Російській Федерації 30 квітня 2010 р. прийнято Закон № 68-ФЗ «Про компенсацію за порушення права на судочинство в розумний строк або права на виконання судового акта в розумний строк» [649].

Для виправлення ситуації щодо виконання судових актів в науковій літературі нами знайдено чимало пропозицій стосовно запровадження при адміністративних судах окремої виконавчої служби. Так, заслуговує на увагу пропозиція щодо запровадження при адміністративних судах служби судових виконавців в адміністративних справах, яка б організаційно не залежала від органів виконавчої влади. Подібні виконавчі служби існують при адміністративних судах у Франції, що забезпечує високий ступінь взаємодії між судами і органами виконання судових рішень [645, с. 136]. Дана служба повинна бути організаційно відокремлена від органів виконавчої влади і фінансуватися у межах коштів, що виділяються на фінансування апарату конкретного суду [599]. У свою чергу, С. В. Власенко вважає, що ніякого розподілу на державних і приватних виконавців бути не повинно. Має існувати єдина, проте ефективна виконавча служба. Слід зробити так, щоб виконавча служба стала частиною судової системи [650]. При цьому слід враховувати, що здійснення функцій щодо виконання судового рішення розглядається як складова судового розгляду [651]. Це є окремою стадією, але все ж таки у межах судового процесу.

Підсумовуючи зазначені вище думки, для вирішення проблем з виконанням судових рішень, по-перше, має бути створена Судова виконавча служба, а, по-друге, треба конкретизувати шляхи і способи виконання в самих судових рішеннях [650]. При цьому при адміністративних судах слід створити, на наш погляд, окрему службу – Судову державну виконавчу службу адміністративних судів.

Позитивним кроком у цій області є персоніфікація відповідальності щодо членства таких суб’єктів за нехтування судовими рішеннями в адміністративних справах. Такий крок, на наш погляд, дозволить покращити

стан справ щодо виконання судових рішень колегіальними органами. Також має бути посилена відповідальність за умисне (свідоме) невиконання судових рішень. При цьому відповідальність за невиконання рішень суду повинна розповсюджуватись на боржників і на органи та посадових осіб, пов'язаних зі здійсненням виконавчого провадження.

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26 січня 2011 р. «Виконання рішень ЄСПЛ» підкреслюється, що Україна повинна терміново розробити та прийняти комплексну стратегію щодо вирішення ситуації, за якої значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також – запровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту [652].

Нами детально проаналізовано та окреслено перешкоди у виконанні судових рішень у відповідних справах. Для розв'язання досліджуваної проблеми розроблений комплекс заходів, який, враховуючи її злободенність, потребує невідкладного впровадження. Пропонуються наступні напрями удосконалення виконання судових рішень в адміністративних справах колегіальними суб'єктами публічної адміністрації.

1. Державні і недержавні колегіальні суб'єкти публічного адміністрування входять до системи органів публічної влади, їх інтереси повинні збігатися з необхідністю належного здійснення правосуддя та повного поновлення у правах приватних осіб, проте часто саме вони перешкоджають цьому. Отже, причини незадовільного стану справ з виконання судових рішень у тій чи іншій мірі пов'язані з проблемами діяльності усіх гілок державної влади і органів місцевого самоврядування. Тому необхідно розробити цілісну державну стратегію їх розв'язання. Для цього потрібні зусилля як влади, так і інститутів громадянського суспільства. Метою цієї стратегії, у першу чергу, має бути зміна ставлення суб'єктів владних повноважень усіх рівнів до актів правосуддя.

2. Сучасні соціально-економічні та політичні виклики вимагають прийняття окремого законодавчого акту, предметом регулювання якого

мають стати адміністративні процедури. Норми такого акту повинні надати процесу здійснення владних управлінських функцій системності, запобігти дублюванню відповідних функцій, виключити формування правових колізій, мінімізувати дискреційні повноваження, забезпечити відкритість і прозорість діяльності відповідних суб'єктів. Окремо у цьому акті слід передбачити стандарти (критерії), яких мають дотримуватися колегіальні суб'єкти у своїй діяльності, зокрема, під час виконання судових рішень. Оскільки нормативне регулювання механізму виконання судових рішень адміністративних судів залишається неповним, то законодавство, яке визначає процедурні питання діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, потребує удосконалення, зокрема шляхом вироблення та реалізації відповідних законодавчих пропозицій таким чином, щоб фундаментальний принцип здійснення правосуддя – принцип обов'язковості судового рішення був максимально захищений.

3. Рішення Європейського суду з прав людини мають стати орієнтиром для національних судів, інших органів влади, суб'єктів публічної адміністрації щодо виконання судових рішень. Задекларований Європейським судом з прав людини принцип, згідно із яким гарантоване кожному право на звернення до суду було б ілюзорним, якби правова система Договірної держави допускала, щоб остаточне судове рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній із сторін [653], повинен шануватись усіма органами влади та їх посадовими і службовими особами. Правові позиції міжнародних судових установ не можуть відкидатися з посиланням на особливості внутрішнього правопорядку, оскільки спиратися на національне законодавство, обмежуючи право особи, закріплене у загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, є суттєвою помилкою у правозастосуванні та недотриманням взятих на себе державою зобов'язань. Має враховуватись зарубіжний досвід інших країн у цих питаннях.

4. Нами підтримується позиція про те, що система адміністративних судів буде ефективнішою, якщо матиме автономію. Крім цього, на нашу

думку, щоб домогтися успіхів у питанні виконання судових рішень адміністративних судів, видається, що спочатку необхідно запровадити окрему систему адміністративних судів, щоб вона була відокремлена від судів інших юрисдикцій, а потім, у межах цієї системи, сформувати Судову державну виконавчу службу адміністративних судів, яка б, у разі невиконання рішень відповідних судів добровільно, виконувала їх у примусовому порядку.

5. Як нами встановлено, однією з перешкод у виконанні судових рішень є відсутність безпосереднього зв'язку між судовим рішенням та його виконанням. Практика доводить недоцільність цілковитого відокремлення виконавчої служби від системи судоустрою. Тому варто розглянути питання щодо механізмів підпорядкування органів виконавчого провадження в адміністративних справах судовій владі. Якщо виходити із завдань, які виконуються судом і державною виконавчою службою на стадії виконання судового рішення, суд вирішує відповідні процесуальні питання, а державний виконавець організовує фактичне виконання [589, с. 350]. За таких міркувань, вважаємо, що Судова державна виконавча служба адміністративних судів, яку пропонується створити, повинна бути підконтрольна і підзвітна адміністративному суду. Зокрема, тому суду, рішення якого нею виконується у примусовому порядку. У цьому випадку, є потреба надання суду можливості застосовувати до державних виконавців цієї служби заходів процесуального впливу.

6. Вважаємо, що виконання судових рішень адміністративних судів є виключно державною функцією, тому передання цієї функції до повноважень приватних державних виконавців, на нашу думку, є не доречним.

7. Судовий процес повинен завершуватися реалізацією прийнятого рішення. Враховуючи правові позиції Європейського суду з прав людини, викладені у рішеннях по справах проти України («Бурмич проти України», «Войтенко проти України», «Луць проти України» [643; 654; 655] та ін.), убачаємо необхідність нормативного удосконалення у такий спосіб, щоб виконання судових рішень в адміністративних справах, у яких публічно-

правовий спір вирішено по суті, дійсно (теоритично і практично) становило стадію судового процесу. Ефективним кроком у цьому напрямку, видається, було б забезпечення безперервності судового процесу аж до виконання остаточного рішення. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи у п. 31 закріплює, що судді зобов'язані забезпечувати ефективне управління справами, за які вони несуть відповідальність, включаючи виконання рішень, які входять до їх юрисдикції [656]. Тому завершальною стадією судового розгляду в адміністративних справах має стати виконавче провадження, контроль за яким повинен здійснюватися судом.

8. Пропонуємо передбачити розширення повноважень суду із контролю за виконанням ухваленого ним рішення. Зокрема, надати суду право зазначати у резолютивній частині судового рішення посадову особу, яка відповідальна за його виконання від імені органу, розширити види примусових заходів та стягнень, які уповноважений застосовувати суд до недобросовісних відповідачів – суб’єктів публічної адміністрації. Також запровадити зміни, які б передбачали повноваження суду в окремих категоріях справ приймати рішення замість колегіального органу публічної адміністрації, тобто, щоб судове рішення заміняло те рішення, яке мав прийняти відповідач.

9. Відмова суду встановити судовий контроль з тих мотивів, що це робиться лише під час ухвалення судового рішення нівелює судовий захист, перекреслює надію на справедливе судочинство. Натепер у питаннях виконання судових рішень, як свідчать дані судової статистики, судді не надто часто використовують свої контрольні повноваження [657], системний аналіз останньої судової практики у зазначених правовідносинах дає підстави стверджувати, що суди неохоче застосовують інститут судового контролю [658]. Тому процесуальні норми, які встановлюють судовий контроль, потребують удосконалення, а судова практика – змін. На нашу думку, норми щодо судового контролю за виконанням рішень судів мають бути імперативними і покладати на суд певні обов’язки.

10. З огляду на неунормованість законодавства щодо застосування юридичної відповідальності до членів колегіальних суб’єктів публічної адміністрації, у т. ч. за невиконання судового рішення (оскільки відсутній такий правовий механізм), на нашу думку, потребує подальшого законодавчого урегулювання питання щодо персоніфікації відповідальності конкретного члена такого суб’єкта за нехтування судовими рішеннями в адміністративних справах. На наш погляд, встановлення індивідуальної (особистої) відповідальності членів таких суб’єктів можливо забезпечити через інститут окремої думки.

11. Слід встановити, що суб’єктом правопорушення за невиконання судових рішень може бути як боржник, так і орган чи посадова особа, які пов’язані зі здійсненням виконавчого провадження. При цьому має бути посилена юридична відповідальність за невиконання судових рішень. Санкції за вчинення відповідного правопорушення членом колегіального суб’єкта публічної адміністрації повинні бути більш суворими. Також слід передбачити право на компенсацію за невиконання рішення упродовж розумного строку, виплату якої покласти на конкретну винну посадову чи службову особу.

12. Вважаємо, що необхідно посилити інші гарантії примусового виконання судових рішень, до яких слід віднести: налагодження співпраці з цього приводу адміністративних судів із органами публічної влади та інституціями громадянського суспільства; активізація взаємодії правоохоронних органів (прокуратури, поліції) та органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень; інститути омбудсмена, медіації, громадського контролю; оприлюднення рішень судів у засобах масової інформації, висвітлення найбільш резонансних із них; поширення інформації про притягнення до юридичної відповідальності за невиконання судових рішень; публічну критику відповідних правопорушників тощо.

Висновки до розділу 4:

Проаналізовано проблеми виконання судових рішень у справах, у яких учасниками є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. Окреслено перешкоди щодо виконання судових рішень в адміністративних справах такими суб'єктами, а саме: вияв неповаги та неналежне ставлення ними до актів правосуддя; особливості організаційної форми та способи діяльності колегіальних суб'єктів; відсутність правових інститутів, які б забезпечували притягнення їх (їх членів) до юридичної відповідальності за невиконання рішення суду; недоліки законодавства, які визначають правила виконання судових рішень в адміністративних справах, зокрема колегіальними суб'єктами; вади законодавчих положень, якими керуються суди під час ухвалення рішень та здійснення судового контролю за їх виконанням; невиразна і мінлива судова практика та обмеженість повноважень суду щодо такого контролю; низька якість судових рішень; неповне державне фінансування виплат за судовими рішеннями адміністративних судів тощо.

Охарактеризовано найбільш поширені причини невиконання судових рішень, ухвалених на користь суб'єктів виборчого процесу. Зазначено, що у більшості випадків причиною протиправної бездіяльності органів у частині виконання судових актів, на які законом покладено функції з організації та проведення виборів, є їх формування різними політичними силами, що має наслідком конфлікт інтересів між їхніми членами, відсутність конструктиву у їх роботі.

Визначено, що в Україні адміністративні суди здійснюють безпосередній контроль за владою у межах визначених законом повноважень, який полягає, по-перше, у перевірці правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень та, по-друге, у контролі за виконанням судових рішень, які прийняті судом не на користь даних суб'єктів. Разом з тим, зроблено висновок про те, що контроль суду за

виконанням судових актів суб'єктами публічної адміністрації, принаймні колегіальними, здійснюється неефективно, оскільки адміністративний суд не має дієвих правових важелів впливу у питаннях виконання судових рішень.

Висловлено бачення стосовно необхідності запровадження окремої системи адміністративних судів, що була б відокремлена від теперішньої системи судоустрою, а також створення однієї державної виконавчої служби у межах системи адміністративних судів – Судової державної виконавчої служби адміністративних судів, передавши її до однієї із гілок державної влади – судової – адміністративним судам.

Обґрунтовано, що адміністративний суд, який ухвалює рішення, до його повного виконання має здійснювати контроль за виконанням, а відповідна державна виконавча служба (державний виконавець) повинна бути підзвітна суду, рішення якого вона (він) виконує.

Запропоновано концептуальні змінити положень КАС України, зокрема, додавши їм зобов'язального характеру як для відповідача (боржника), на якого покладається виконання судового рішення, так і для суду у питаннях судового контролю за його виконанням. При цьому висловлено думку, що для того, щоб такий судовий контроль був дієвим, необхідно у змінах до КАС України передбачити правові засади притягнення до відповідальності не лише керівника, але й інших членів колегіальних органів, які перешкоджають виконанню судового рішення.

Виявлено, що вагомим чинником, що створює умови для недобросовісної поведінки колегіального суб'єкта публічної адміністрації, є недосконалість законодавства щодо притягнення окремого його члена до відповідальності за невиконання чи за несвоєчасне виконання судового рішення. Тобто неможливість застосувати до членів органу, які разом утворюють його як цілу складову, і який діє за рахунок волевиявлення кожного з них, інституту персональної відповідальності.

Аргументовано, що для виявлення осіб, через яких неможливо виконати судове рішення, яке ухвалене щодо колегіального суб'єкта, є

необхідним внесення змін до законодавства шляхом закріплення обов’язку члена такого органу викладати окрему думку при прийнятті актів, які стосуються виконання рішень судів, якщо він не погоджується із ними. Зокрема, у разі неухвалення такого акта, член, який на виконання судового рішення голосує в його підтримку, за умови більшості голосів «проти» виконання судового рішення, зобов’язаний викладати окрему думку, і навпаки. Такий спосіб може покращити виконання судових рішень за участю колегіального органу, оскільки кожен його член усвідомлюватиме свою індивідуальну відповідальність.

Обґрунтовано, що превентивним засобом правового впливу на колегіальних суб’єктів, на яких покладається обов’язок виконання рішень адміністративних судів, буде посилення відповідальності за їх невиконання, зокрема шляхом закріплення дієвих санкцій. Санкції за вчинення відповідного правопорушення членом колегіального суб’єкта публічної адміністрації повинні бути більш суворими. Це має стати кваліфікуючою ознакою складу правопорушення.

Зосереджено увагу на ситуаціях повторного прийняття суб’єктами публічної адміністрації рішень після визнання судом попередньо аналогічних рішень незаконними, зокрема це стосується випадків, коли після визнання судом незаконним рішення щодо звільнення особи з публічної служби колегіальним суб’єктом владних повноважень повторно приймаються негативні рішення з тих самих підстав щодо тих самих осіб.

Звернено увагу на необхідність прийняття закону, предметом регулювання якого мають стати адміністративні процедури. Окремо у цьому акті запропоновано передбачити стандарти (критерії), яких мають дотримуватися колегіальні суб’єкти у своїй діяльності, у т. ч. під час виконання судових рішень.

Запропоновано посилити інші гарантії примусового виконання рішень у відповідних судових справах, до яких віднесено: налагодження співпраці з цього приводу адміністративних судів із органами публічної влади та

інституціями громадянського суспільства; активізація взаємодії правоохоронних органів (прокуратури, поліції) та органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень; інститути омбудсмена, медіації, громадського контролю; оприлюднення рішень судів у засобах масової інформації, висвітлення найбільш резонансних із них; поширення інформації про притягнення до юридичної відповідальності за невиконання судових рішень; публічну критику відповідних правопорушників тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел теоретико-прикладних основ розгляду та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Підтримано та додатково аргументовано ідею про те, що термін «публічне адміністрування» («публічна адміністрація») найбільш перманентно відображає «людиноцентристську» ідеологію адміністративного права і за етимологією обох слів («публічне» й «адміністрування»), і за суб’єктною ознакою (дає змогу не обмежувати коло уповноважених суб’єктів лише державними органами), і за змістовим наповненням (яке відображає переважно сервісний, а не виключно владно-організуючий характер такої форми державної діяльності).

Зауважено, що зумовлена сутнісними перетвореннями у сприйнятті адміністративного права та адаптаційними процесами в галузі законодавства про публічне адміністрування практика використання сучасної термінології у сфері реалізації публічної влади має стати загальноприйнятною не лише для адміністративно-правової доктрини, а й для правозастосовної та, найголовніше, правотворчої діяльності.

2. Здійснено поділ державних колегіальних суб’єктів на декілька умовних груп залежно від їхнього адміністративно-правового статусу та особливостей його реалізації. Зокрема, виокремлено такі групи суб’єктів:

– органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Антимонопольний комітет України тощо);

– національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків (Національна комісія, що здійснює державне

регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації);

– органи суддівського самоврядування та врядування (з'їзд суддів України; Рада суддів України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України);

– інші суб'єкти, що мають певні особливості в адміністративно-правовому статусі, у тому числі відсутність статусу юридичної особи, наявність виключних повноважень, відсутність приналежності до жодної з гілок влади, специфічний порядок організаційного забезпечення діяльності тощо (Комісія з питань вищого корпусу державної служби, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія, інші виборчі комісії та комісії з референдуму, Рада національної безпеки і оборони України, Громадська рада доброчесності, Рахункова палата тощо). Підкреслено, що наведений перелік державних колегіальних суб'єктів публічної адміністрації не є вичерпним.

3. Недержавні колегіальні суб'єкти публічної адміністрації поділено на дві групи – органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень. Встановлено, що серед органів місцевого самоврядування колегіальний характер діяльності мають місцеві ради, виконавчі комітети представницьких органів місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Натомість колегіальні суб'єкти делегованих повноважень – це різноманітні громадські об'єднання, фізичні та юридичні особи, яким держава або представницькі органи місцевого самоврядування адресують певні адміністративні функції й окремі повноваження на їх виконання (громадські природоохоронні організації, громадські організації у сфері цивільного захисту, громадські організації споживачів, громадські формування з охорони

громадського порядку і державного кордону, окремі суб’єкти адвокатського самоврядування, торгово-промислові палати тощо).

4. Запропоновано прийняти спеціальний закон у цій сфері під назвою «Про інструменти публічної адміністрації». Визначено мету прийняття нормативно-правового акта та окреслено його структуру, зокрема: Розділ 1 «Загальні положення». Розділ 2 «Суб’єкти, уповноважені на застосовування інструментів публічного адміністрування (суб’єкти публічного адміністрування)». Розділ 3 «Адміністративний акт». Розділ 4 «Нормативний акт». Розділ 5 «Адміністративний договір». Розділ 6 «Акт-дія». Розділ 7 «Приватноправові інструменти». Розділ 8 «Оскарження застосування інструментів публічної адміністрації». Розділ 9 «Юридична відповідальність». Розділ 10 «Прикінцеві та перехідні положення».

5. Обґрунтовано, що форма участі колегіальних суб’єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві являє собою, відповідно до визначених у КАС України завдань адміністративного судочинства, діяння, спосіб організації цих суб’єктів і його зовнішній вияв, пов’язані із сутністю, змістом публічно-правового спору в межах адміністративної справи, у якій суб’єкт позивається, відповідає або виступає третьою особою. Ці форми не довільні та мають виключно правовий характер. Жодних неправових форм комунікації із судом у КАС України не передбачено ні для колегіальних суб’єктів публічної адміністрації, ні для будь-якого іншого учасника адміністративного судочинства. Вони чітко виписані в нормах КАС України та обумовлені фактичними життєвими обставинами, що призвели до необхідності звернення до суду (взяття участі в суді) у межах правил КАС України. Правовий статус колегіальних суб’єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві є багатоаспектним. Ці суб’єкти можуть бути стороною у справі (позивачем чи відповідачем; зустрічний позов пред’являти не можуть) або третьою особою із самостійними вимогами щодо предмета спору чи без таких. Окремою формою участі колегіальних суб’єктів публічної

адміністрації є представництво в особі прокурорів, які захищають інтереси держави.

6. Аргументовано, що сама по собі юридична статусність колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи в адміністративному судочинстві є поліструктурною та складається щонайменше із чотирьох правових статусів: 1) суб'єкта публічної адміністрації; 2) спільної колективної роботи, власне колегіальності; 3) юридичної особи або суб'єкта, що походить від юридичної особи; 4) учасника судової справи в межах, визначених адміністративно-процесуальним законодавством.

7. Встановлено, що роль свідка досліджуваний суб'єкт публічної адміністрації виконувати не може у силу своєї багатозначної природи, а ось в ролі експерта колегіальний суб'єкт публічної адміністрації може залучатися суддею для проведення комісійної експертизи (у тому числі з правових питань), надання комісійного висновку спеціаліста або здійснення перекладу комісією. В усіх таких випадках можливого залучення суддею колегіального суб'єкта публічної адміністрації як суб'єкта, який сприяє відправленню адміністративного правосуддя, або участі його як сторони у справі чи третьої особи цей суб'єкт не здійснює правозастосування, а діє на рівних правових умовах з усіма іншими суб'єктами адміністративного процесу. Як позивач в адміністративному процесі колегіальний суб'єкт публічної адміністрації діє тільки у випадках, що прямо вказані в законі. Він може визначати відповідачем як іншого суб'єкта владних повноважень, так і фізичну особу чи юридичну особу. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації діє у суді тільки через представника, адже кожний окремий член колегіального суб'єкта процесуально-правового статусу учасника справи не набуває.

8. Обґрунтовано, що публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації являє собою різновид зовнішнього конфлікту у сфері управлінської діяльності. Осмислення природи цього феномену передбачає сходження в мисленні від абстрактного

до конкретного за схемою «спір – правовий спір – публічно-правовий спір (судовий спір) – адміністративно-правовий спір – публічно-правовий спір за участю суб'єкта публічної адміністрації – публічно-правовий спір за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації». Спір являє собою відносини сторін, які самостійно не змогли вирішити протиріччя щодо конкретного предмета суспільних відносин. Правовим він стає тоді, коли ці відносини перебувають у межах дії права. Адміністративно-правовим спір стає тоді, коли спірне питання юридичного змісту входить до предметів адміністративного права та тісно пов'язаних із ним галузей права, за умови збереження ознак влади-підпорядкування між суб'єктами спору. Зарахування адміністративно-правових спорів до публічно-правових означає, що такі спори пов'язані зі сферою здійснення публічно-владних управлінських функцій.

9. Встановлено, що процесуальна форма діяльності адміністративних судів – це передбачений нормами КАС України порядок розгляду й вирішення адміністративних справ в суді першої інстанції та перегляду судових рішень, який здійснюється шляхом визначених проваджень, з обов'язковим прийняттям актів процесуального характеру та (або) по суті спору. Вказано на вади процесуальних норм, які визначають форми адміністративного судочинства. Запропоновано шляхи їх усунення.

10. Визначено, що за законом у справах, у яких можуть брати участь колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, порядок їх проходження не відрізняється від загальних правил. Водночас звернено увагу на те, що в окремих категоріях справ, провадження в яких мають особливості, нерідко стороною є саме колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. У цих справах особливості мають місце щодо визначення складу суду, який їх уповноважений вирішувати, обчислення процесуальних строків, проголошення та вручення судових рішень, оскарження й перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку тощо.

11. Наголошено на тому, що чинні норми матеріального права (ст.ст. 79 та 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ст.ст. 52, 54, 57, 65, 67, 69, 72 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), які регулюють питання оскарження рішень, зокрема, таких колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, як Вища кваліфікаційна комісія суддів України та Вища рада правосуддя, а також закріплюють відповідні обмеження щодо оскарження та скасування рішень цих суб'єктів, не узгоджуються з нормами КАС України щодо повноважень адміністративних судів. Помічено, що ці норми звужують встановлені КАС України повноваження адміністративного суду, обмежують процесуальні права й гарантії особи, зменшують доступність до судового захисту. У цьому випадку висловлено думку, що для розв'язання наведених суперечностей є необхідність внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності окремих положень зазначених законів.

12. Встановлено, що чинне законодавство України виключає компетенцію судів на певне коло правовідносин, пов'язаних із виборами та референдумами. Розглянуті норми нової редакції КАС України вказують на те, що повноваження адміністративних судів у таких спорах, як і в попередній редакції цього акта, обмежені законом. Механізм відновлення порушених прав та інтересів суб'єктів відповідних процесів за їх межами у законодавстві не передбачений. Виокремлено основні проблеми забезпечення судового захисту у виборчих спорах. Подано варіанти їх розв'язання.

13. Зауважено, що під час здійснення адміністративного судочинства важливо правильно визначити та співвіднести процесуальний розсуд адміністративного суду з адміністративним розсудом суб'єкта публічної адміністрації та не допустити присвоєння та здійснення адміністративним судом повноважень цього суб'єкта. Застосовуючи процесуальний розсуд, адміністративні суди не можуть протиправно втручатися у розсуд колегіального суб'єкта публічної адміністрації. Звернено увагу на те, що чинні процесуальні норми надають адміністративному суду право самому

визначати спосіб захисту особи. Межу втручання суду в адміністративний розсуд будь-якого суб’єкта публічної адміністрації суд визначає самостійно. Головними умовами такого втручання має бути те, щоб воно не суперечило закону, не перевищувало повноважень суду і усувало перешкоди у реалізації права позивачем. Наведено приклади неможливості втручання суду у діяльність колегіального суб’єкта публічної адміністрації.

14. Аргументовано, що судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному судочинстві – це акт правосуддя, яким вирішуються матеріально-правові вимоги позивача до відповідача щодо їх спору в публічно-правових відносинах. Основна суть рішення адміністративного суду – це результат здійсненого завдання адміністративного судочинства, який, у разі задоволення позову, несе захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб’єктів публічної адміністрації, у тому числі колегіальних. Наголошено на тому, що рішеннями адміністративних судів визначається розподіл обопільних прав та обов’язків учасників спірних адміністративно-правових відносин.

15. Визначено особливості виконання судових рішень у адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації. Охарактеризовано судовий контроль за виконанням судових рішень у адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб’єкти публічної адміністрації. Окреслено перешкоди щодо виконання судових рішень у відповідних адміністративних справах. Запропоновано напрями вдосконалення виконання судових рішень колегіальними суб’єктами публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914. 333 с.
2. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1908. Т. 2. 266 с.
3. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса., 1912. 258 с.
4. Ретвих Н. И. Законоположения о министерствах в конституционных государствах. *Журнал министерства юстиции*. 1907. № 6. С. 149–191.
5. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право). Изд. 2-е. Юрьев, 1910. 372 с.
6. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е изд. Казань., 1911. 516 с.
7. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. … докт. юрид. наук :12.00.07. Харків., 2008. 488 с.
8. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс. Под ред. А. В. Куракина. М. : Изд-во «Дело и Сервис», 2004. 816 с.
9. Лютіков П. С. Феномен юридичних осіб як суб’єктів адміністративного права : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. 252 с.
10. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
11. Берендтс Э. Н. Опыт системы административного права. «Обзор истории административного права и истории его литературы». Вып. № 1. Типо-литография Э. Г. Фалька. 1898. 246 с.
12. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право). Изд. 3-е. Петроград, 1915. 410 с.
13. Андреевский И. Е. Полицейское право. СПб., 1874. Т. 1. 1874. 648 с.

14. Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права. СПб., 1900. 234 с.

15. Лютіков П. С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. К., 2013. 454 с.

16. Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Вып. 1. Санкт-Петербург : тип. Н. А. Лебедева, 1891. 162 с.

17. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. Изд. 2-е. СПб., 1908. 552 с.

18. Турубинер А. Организация президиума союзного ЦИК. *Советское право*. 1924. № 2. С. 126–139.

19. Дурденевский В. Совет народных комиссаров. *Советское право*. 1922. № 1. С. 36–63.

20. Зайцев П. Разделение функций в аппарате Уисполкома. *Власть Советов*. 1924. № 8–9. С. 53–57.

21. Елистратов А. И. Основные начала административного права. Изд. 2-е. М., 1917. 294 с.

22. Кобалевский В. Советское административное право. Харьков : Юридическое издательство Наркомюста УССР, 1929. 417 с.

23. Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922. 236 с.

24. Кобалевский В. Очерки советского административного права. Харьков, 1924. 260 с.

25. Вышинский А. Я. Основные задачи науки советского социалистического права : Доклад на I Совещании по вопросам науки советского государства и права (16–19 июля 1938 г.). *Всероссийский научный журнал «Вопросы правоведения»*. 2009. № 1. С. 194–284.

26. Петров Г. И. Сущность советского административного права. Изд-во Лен. ун-та, 1959. 184 с.

27. Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. М., 1949. 38 с.

28. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. М. : Изд. АН СССР, 1954. 227 с.

29. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. М. : Юридическая литература, 1980. 256 с.

30. Советское административное право. Общая часть. Учебник для вузов. М. : Юридическая литература, 1962. 148 с.

31. Энциклопедический словарь правовых знаний. Советское право. Под ред. Чхиквадзе В. М. Советская энциклопедия. М., 1965. 512 с.

32. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Л. : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1960. 344 с.

33. Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М. : Госюриздат, 1959. 535 с.

34. Лунев А. Е. Административное право. М. : Юридическая литература, 1967. 602 с.

35. Попова В. И. К вопросу о предмете советского административного права в связи с его систематизацией. *Вопросы административного права на современном этапе*. 1963. С. 147–156.

36. Советское административное право : Учебник. Под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юридическая литература, 1985. 544 с.

37. Советское административное право : Учебник. Под ред. Р. С. Павловского. К. : Вища школа, 1986. 416 с.

38. Пахомов И. Н. Правовые акты исполкомов местных советов. Львов : Изд-во Львовск. ун-та, 1958. 92 с.

39. Козлов Ю. М. Советское административное право : пособие для слушателей. М. : Знание, 1984. 208 с.

40. Попова В. И. Регламентация деятельности правительства СССР по Конституции СССР 1977 г. *Проблемы совершенствования советского законодательства*. Труды 31. 1985. С. 15–26.

41. Колибаб К. Е. О правовом положении министерств СССР. *Советское государство и право*. 1968. № 1. С. 15–23.

42. Василенков В. П. Виды государственных комитетов СССР. *Проблемы совершенствования хозяйственного механизма в современных условиях : сборник научных трудов*. М., 1982. С. 131–142.

43. Василенков П. Т. Местные органы советского государственного управления : система, организация и деятельность. *Основные направления*

совершенствования советского государственного управления и финансовой деятельности : сборник научных трудов. М., 1985. С. 3–19.

44. Аппарат управления социалистического государства. Ч. 1. М. : Юридическая литература, 1976. 320 с.

45. Алехин А. П. Администрация в системе самоуправления на государственном предприятии. *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 1989. № 6. С. 28–36.

46. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1977. № 41. Ст. 617.

47. Машаров И. М. Государственное управление как категория российского административного права : исторический аспект и современное понимание. *Актуальные проблемы теории и истории государства и права*. 2006. № 9. С. 19–21.

48. Лазарев Б. М. Некоторые вопросы государственного управления в условиях общенародного государства. *Советское государство и право*. 1963. № 12. С. 24–33.

49. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2000. 205 с.

50. Ямпольская Ц. А. О принципах государственного управления в СССР (некоторые методологические аспекты). *Советское государство и право*. 1967. № 3. С. 3–12.

51. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження. Харків : НікаНова, 2013. 428 с.

52. Рябченко О. П. Держава і економіка : адміністративно-правові аспекти взаємовідносин. За заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.

53. Коваль Л. В. Адміністративне право. 3-є вид. К. : Вентурі, 1998. 208 с.

54. Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. Адміністративне право України : Підручник. За ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2001. 528 с.

55. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К., 1998. 52 с.

56. Державне управління : теорія і практика. За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

57. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

58. Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П. Становлення нового адміністративного права України. Науково-популярний нарис. К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2000. 60 с.

59. Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б., Тимощук В. П., Куйбіда Р. О., Голосніченко І. П. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). К. : Факт, 2001. 72 с.

60. Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

61. Лук'янець Д. М. Аксіоматичні теорії та універсуми науки адміністративного права. *Адміністративне право і процес* URL : http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014.

62. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : Навчально-методичний посібник. Вид. друге, перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.

63. Адміністративне право України. Підручник. За заг. ред. Т. О. Коломоєць. К. : Істина, 2007. 457 с.

64. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

65. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.

66. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х т. Ред. Колегія : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина, 2004. 584 с.

67. Авер'янов В. Б., Дерець В. А., Школик А. М. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юстініан, 2007. 288 с.

68. Мельник Р. С. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія : як узгодити їх між собою? *Юридична Україна*. 2010. № 5. С. 40–44.

69. Сквірський І. О. Новий погляд на зміст категорії «державне управління». *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 89–95.

70. Государственное управление : основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1. Под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М. : «Статут», 2002. 366 с.

71. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні : теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 417 с.

72. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і проце*с. 2013. № 1 (3). С. 8–14.

73. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навчальний посібник. Суми : Видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2015. 358 с.

74. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

75. Колпаков В. К. Людиноцентризм в доктрині адміністративного права. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу : матеріали II міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 жовтня 2015 р.* О. : ОДУВС, 2015. С. 75–77.

76. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). Навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

77. Колпаков В. К. Адміністративне право України : Підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

78. Юровська В. В. Методи адміністративного права : питання теорії та практики. Монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.

79. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : навч. лекція. К. : Ін Юре, 2014. 240 с.

80. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

81. Кальниш Ю. Г., Лозинська Т. М., Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Полтава : РВВ ПДАА, 2015. 280 с.

82. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принципи верховенства права. Відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2010. 140 с.

83. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юридичних факультетів і факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 208 с.

84. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. Загальне адміністративне право : підручник ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2014. 568 с.

85. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.

86. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. URL : http://leksika.com.ua/12350514/legal/publichna_vlada

87. Принцип верховенства права : проблеми теорії та практики. У двох книгах / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. К. : Конус-Ю, 2008. Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с.

88. Юровська В. В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини : філософський аспект нової ідеології адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. Т. 3. С. 96–102.

89. Юровська В. В. Щодо змісту оновленої ідеології адміністративного права. *Одеські юридичні читання : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 10–11 листопада 2017 р*. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. С. 142–144.

90. Мицкевич Л. А. Классическая теория административных правоотношений : современное наполнение. *Административные*

правоотношения : вопросы теории и практики. Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 3–8.

91. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Сущенко В. Д. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

92. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та правова природа : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.

93. Вільгушинський М. Й. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень». *Віче*. 2013. № 1. С. 10–14.

94. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний університет». К. : Ін Юре, 2014. 520 с.

95. Яковенко Є. О. Суб'єкти владних повноважень та їх види. Вісник Запорізького національного університету. *Юридичні науки*. 2010. № 4. С. 171–177.

96. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.

97. Рульєв В. А., Гуткевич С. О. Менеджмент. Навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2011. 312 с.

98. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

99. Словник української мови : в 11 т. К. : Видавництво «Наукова думка», 1973. Т. IV. 840 с.

100. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права. Навчальний посібник. За заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. К. : Старий світ, 2006. 576 с.

101. Ведєрніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Центр навчальної літератури, 2005. 335 с.

102. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник. 3-є вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2006. 488 с.

103. Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття). Монографія. За заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 378 с.

104. Малиновський В. Я. Державне управління : Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с. URL : http://radnuk.info/pidrychnuku/492-malinovski/9626-721----.html.

105. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

106. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18.

107. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/paran190#n190.

108. Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 жовтня 2003 р. № 1569. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1569-2003-%D0%BF.

109. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran42#n42.

110. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12.

111. Буткевич С. А. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, як суб’єкт державного фінансового моніторингу. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 1 (3). С. 34–43.

112. Ващенко Ю. Проблеми правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2010. № 85. С. 22–26.

113. Мельник Р. С., Петров Є. В. Фантом у системі органів державної влади, або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (1). С. 214–219.

114. Федоренко В. Національні комісії з регулювання природних монополій у системі центральних органів виконавчої влади : проблеми нормопроектного та управлінського забезпечення. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 3. С. 85–94.

115. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-14/parao141#o141.

116. Про затвердження Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1063/2011. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011.

117. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070/2011. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011.

118. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1067/2011. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011.

119. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Указ Президента України від 10 вересня 2014 р. № 715/2014. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/715/2014.

120. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/715/2014.

121. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page.

122. Панова Г. В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб’єкта публічної адміністрації : сутність та види : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 20 с.

123. Банчук О., Крапивін Є., Малишев К. Поліцейські комісії в Україні : звіт за результатами дослідження. К. : Софія-А, 2018. 192 с.

124. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17 листопада 2015 р. № 1465. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15.

125. Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 01 квітня 2016 р. у справі № П/811/119/16. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57060972.

126. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 21 квітня 2016 р. № 810/809/16. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57753833.

127. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 23 травня 2016 р. № 810/892/16. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57893826.

128. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23 вересня 1997 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80/parao142#o142.

129. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 р. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/paran151#n151.

130. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05 березня 1998 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80/paran40#n40.

131. Про Рахункову палату : Закон України від 02 липня 2015 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-19.

132. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/page.

133. Положення про Раду суддів України, затверджене V з’їздом суддів України від 24 жовтня 2002 р. URL : https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/56845675667.

134. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-19.

135. Монаєнко А. Суперечливі спори. URL : http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/superechlivi-spori.html.

136. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 07 грудня 2017 р. у справі № 826/7186/17. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70793192.

137. Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 22 лютого 2018 р. у справі № 802/1831/17-. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/72449719.

138. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 06 березня 2018 р. у справі № 816/2307/17. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/72605240.

139. Веремко В. Громадська рада доброчесності : рішення приймає, а про наслідки не дбає? URL : http://zib.com.ua/ua/131739-gromadska_rada_dobrochesnosti_rishennya_priymae_a_naslidkiv_.html.

140. Цвиркун Ю. И. Государственные коллегиальные субъекты публичного администрирования : разновидности и анализ их административно-правового статуса. *Legea şi viaţa*. 2018. Septembrie. С. 168–174.

141. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ Ради Європи від 15 жовтня 1985 р. : ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.

142. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/paran63#n63.

143. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2625-14.

144. Цвіркун Ю. І. Органи місцевого самоврядування як колегіальні суб’єкти публічної адміністрації. *Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Херсон, 5–6 жовтня 2018 р.* Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 96–100.

145. Кодекс про адміністративні правопорушення України : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

146. Про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) : рішення Київської міської ради від 28 липня 2016 р. № 858/858. URL : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/533B7780FC9D7480C22580340036F4EC?OpenDocument.

147. Бердник В. С. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій (матеріальний та процесуальний аспекти) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 24 с.

148. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-е вид / пер. з рос. Київ. : Правова єдність, 2010. 525 с.

149. Віхляєв М. Ю. Громадські об’єднання як суб’єкти адміністративного права : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2013. 37 с.

150. Віхляєв М. Ю. Репрезентативність та специфічність громадських об’єднань як суб’єктів адміністративного права України. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. 296 с.

151. Журенко Т. В. Правовий статус та види громадських об’єднань. *Форум права*. 2012. № 4. С. 356–361. URL : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12gtvvgo.pdf.

152. Артеменко І. А. Місце та особливості громадських об’єднань в системі органів публічної адміністрації як суб’єктів адміністративно-процесуального права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 193–196.

153. Про громадські об’єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.

154. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.

155. Віхляєв М. Ю. Особливості адміністративно-правового регулювання функціонування громадських об’єднань у радянський період. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Херсон, 26–27 квітня 2013 р.* Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 212–213.

156. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02 листопада 2012 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page.

157. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 30. Ст. 379.

158. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1835-14.

159. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 18 квітня 2018 р. у справі № 826/1765/18. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74196718.

160. Постанова Верховного Суду України від 06 вересня 2016 р. у справі №826/19572/14. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/61718460.

161. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 червня 2018 р. у справі № 826/1769/17. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74725136.

162. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 15 червня 2018 р. у справі № 826/22275/15. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74728089.

163. Постановление Европейского суда по правам человека от 24 февраля 1994 г. в деле «Касадо Кока (Casado Coca) против Испании». URL : file:///C:/Users/%D0%A2%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F%D0%BD%D0%B0/Downloads/CASE%20OF%20CASADO%20COCA%20v.%20SPAIN%20-%20[Russian%20Translation].pdf; Judgment of European Court of human rights in Case of Casado Coca v. Spain (Application № 15450/89) 24 February 1994. URL : file:///C:/Users/%D0%A2%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F%D0%BD%D0%B0/Downloads/CASE%20OF%20CASADO%20COCA%20v.%20SPAIN.pdf.

164. Панова Г. В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб’єкта публічної адміністрації : сутність та види : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 246 с.

165. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 14 травня 2015 р. у справі № 804/3118/15. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/44312175.

166. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 02 грудня 1997 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80.

167. Цвіркун Ю. І. Колегіальні суб'єкти делегованих повноважень : різновиди та правова природа. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. Vol. 1. P. 183–190.

168. Постанова Верховного Суду України від 13 червня 2017 р. у справі № 21-1393а17. URL : http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/875C3F485D6DCE79C225815A0022DB05.

169. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 квітня 2018 р. у справі № 800/426/17. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/73727775.

170. Тимощук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.

171. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства за законодавством України. К. : Істина, 2014. 280 с.

172. Про перенесення робочих днів у 2018 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 січня 2018 р. № 1-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-perenesennya-robochih-dniv-u.

173. Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2018 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 425-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-pererozpodil-deyakih-vidatkiv-derzhavnogo-byudzhetu-peredbachenih-ministerstvu-osviti-i-nauki-na-2018-rik-.

174. Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 442-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-oboronno-promislovogo-kompleksu-ukrayini-na-period-do-2028-roku.

175. Про схвалення Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 437-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-modernizaciyi-sistemi-buhgalterskogo-obliku-ta-finansovoyi-zvitnosti-v-derzhavnomu-sektori-na-period-do-2025-roku.

176. Про затвердження плану заходів з розвитку неолімпійських видів спорту на 2018–2022 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 червня 2018 р. № 392-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z.

177. Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 434-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro--na-rozroblen.

178. Про вилучення та передачу земельної ділянки в оренду із зміною її цільового призначення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 433-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-viluchennya-ta-peredachu-zeme.

179. Про призначення Булатова Д. С. заступником Голови Державного агентства резерву України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 439-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-priznachennya-bulatova-d-s-zastupnikom-golovi-derzhavnogo-agentstva-rezervu-ukrayini.

180. Про передачу будівлі у м. Києві до сфери управління Державного бюро розслідувань : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 червня 2018 р. № 401-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-peredachu-budivli-u-m-kiyevi-do-sferi-upravlinnya-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan.

181. Постанова Вищого адміністративного суду України від 28 січня 2016 р. у справі № К/800/49436/15. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v4943760-16.

182. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 жовтня 2017 р. у справі № 826/1408/17. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/69723354.

183. Ухвала Верховного Суду від 19 червня 2018 р. у справі № 826/1408/17. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/74772024.

184. Про надання дозволу на узгоджені дії : рішення Антимонопольного комітету України від 18 лютого 2018 р. № 74-р. URL : http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=140324&schema=main.

185. Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу : рішення Антимонопольного комітету України від 14 червня 2018 р. № 311-р. URL : http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=142537&schema=main.

186. Про надання дозволу на концентрацію : рішення Антимонопольного комітету України від 14 червня 2018 р. № 304-р. URL : http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=142524&schema=main.

187. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб’єктів господарювання (Положення про концентрацію) : розпорядження Антимонопольного комітету України від 19 лютого 2002 р. № 33-р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0284-02.

188. Про затвердження Порядку забезпечення проведення експертизи під час здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції : розпорядження Антимонопольного комітету України від 16 січня 2013 р. № 21-р. URL : http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/94952.

189. Про затвердження Порядку складання та ведення зведеного переліку суб’єктів природних монополій : розпорядження Антимонопольного комітету України від 28 листопада 2012 р. № 874-р. URL : http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/94036.

190. Про усунення причин виникнення порушень законодавства про захист економічної конкуренції і умов, що їм сприяють : рекомендації Антимонопольного комітету України Богуславській районній державній адміністрації від 22 лютого 2018 р. № 2-рк. URL : http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=140376&schema=main.

191. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2210-14/page.

192. Про затвердження Регламенту Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 06 грудня 2016 р. № 2133. URL : http://www.nerc.gov.ua/?id=17211.

193. Про затвердження Регламенту Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку : наказ Голови Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23 травня 2013 р. № 302. URL : https://www.nssmc.gov.ua/documents/reglament-natsonalyno-koms-z-tsnnih-paperv-ta-fondovogo-rinku.

194. Про затвердження Регламенту Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації : рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації від 21 жовтня 2014 р. № 720. URL : http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=18&language=uk.

195. Про затвердження Регламенту Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : наказ Голови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 27 березня 2012 р. № 18. URL : https://www.nfp.gov.ua/ua/Polozhennia-pro-Natskomfinposluh.html.

196. Про встановлення «зелених» тарифів на електричну енергію для приватних домогосподарств : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 26 червня 2018 р. № 556. URL : http://www.nerc.gov.ua/?id=32802.

197. Про затвердження Тимчасової методики визначення та розрахунку тарифу на послуги розподілу природного газу : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 14 червня 2018 р. № 289. URL : http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=32350.

198. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26 березня 2018 р. № 432. URL :

https://www.nssmc.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennya-nstrukts-z-oformlennya-materalv-pro-admnstrativn-pravoporushennya-natsonalynoyu-komsy/.

199. Про визначення можливості застосування радіоелектронних засобів на території України : рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації від 12 червня 2018 р. № 311. URL : http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=392&id=7748&language=uk.

200. Про затвердження Вимог до методики розрахунку викупної суми за договором страхування життя : розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 14 листопада 2017 р. № 4258. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0101-18.

201. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 10 червня 2015 р. у справі № 826/2854/15. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/45024949.

202. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 24 листопада 2015 р. у справі № К/800/31053/15. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/54169777.

203. Про попередження ПАТ «ЗАКАРПАТГАЗ» про необхідність усунення порушень : розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 02 листопада 2017 р. № 24-р. URL : http://www.nerc.gov.ua/?id=29322.

204. Про проведення позапланової виїзної перевірки ТОВ «ЕПГ «ЮГЕНЕРГОПРОМТРАНС» : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 14 червня 2018 р. № 427. URL : http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=32516.

205. Про видачу ліцензії з захоронення побутових відходів ТОВ «ЕКОСТАЙЛ» : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 26 червня 2018 р. № 579. URL : http://www.nerc.gov.ua/?id=32783.

206. Про накладення санкції за правопорушення на ринку цінних паперів : постанова Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 08 травня 2018 р. № 804-ЦД-1-Е. URL :

https://www.nssmc.gov.ua/documents/postanova-v804-tsd-1-e-pro-nakladennya-sankts-za-pravoporushennya-na-rinku-tsnnih-paperv/.

207. Про затвердження Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 13 жовтня 2016 р. № 81/зп-16. URL : https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/reglament2018.pdf.

208. Постанова Верховного Суду від 08 січня 2018 р. у справі № А/9901/1/18. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/71511469.

209. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 21 березня 2018 р. у справі № 826/13777/17. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/73016331.

210. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18 лютого 2016 р. у справі № 826/19392/14. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/55661213]

211. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 14 травня 2018 р. у справі № 826/2692/17. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73962761.

212. Про затвердження Регламенту Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення : рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 29 квітня 2015 р. № 581. URL : https://www.nrada.gov.ua/regulatory_base/.

213. Про затвердження Положення про порядок видачі ліцензії провайдера програмної послуги : рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 28 грудня 2011 р. № 2979. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0351-12.

214. Про затвердження форми ліцензії на мовлення : рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 18 грудня 2013 р. № 2433. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0041-14.

215. Про результати планової виїзної перевірки Комунальної організації «Редакція районного радіомовлення» Млинівської районної ради Рівненської області, смт Млинів : рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 17 травня 2018 р. № 675. URL :

https://www.nrada.gov.ua/decisions/pro-rezultaty-planovoyi-vyyiznoyi-perevirky-komunalnoyi-organizatsiyi-redaktsiya-rajonnogo-radiomovlennya-mlynivskoyi-rajonnoyi-rady-rivnenskoyi-oblasti-smt-mlyniv-rivnenskoyi-obl-nr-0736-m-vid-13-11/.

216. Про анулювання ліцензій провайдера програмної послуги ТОВ «УКРАЇНСЬКА ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНА ГРУПА», смт Калинівка Васильківського району Київської обл. : рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 17 травня 2018 р. № 695. URL : https://www.nrada.gov.ua/decisions/pro-anulyuvannya-litsenzij-provajdera-programnoyi-poslugy-tov-ukrayinska-telekomunikatsijna-grupa-smt-kalynivka-vasylkivskogo-rajonu-kyyivskoyi-obl-nr-1365-p-vid-20-03-2012-nr-1263-p-vid-20-10-2011/.

217. Про затвердження Регламенту Рахункової палати : постанова Колегії Рахункової палати від 27 грудня 2004 р. № 28-6. URL : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/283173.

218. Про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «Український державний центр радіочастот» : рішення Рахункової палати від 13 лютого 2018 р. № 3-2. URL : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754706/R_RP_3-2_2018.pdf?subportal=main.

219. Про результати аналізу нормативно-правового забезпечення Кабінетом Міністрів України виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» : рішення Рахункової палати від 13 лютого 2018 р. № 3-5. URL : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754699/R_RP_3-5_2018.pdf?subportal=main.

220. Про фінансування об’єктів з бюджету розвитку міського бюджету м. Львова : Розпорядження Львівської міської ради від 25 червня 2018 р. № 315. URL : https://www8.city-adm.lviv.ua/pool/info/doclmr_1.nsf/(SearchForWeb)/556C4E0331A4C853C22582B700324022?OpenDocument.

221. Про внесення змін до ухвали міської ради від 19.03.2015 № 4434 «Про затвердження переліку об’єктів комунальної власності м. Львова, що підлягають приватизації способом викупу» : ухвала Львівської міської ради

від 07 червня 2018 р. № 3592. URL: https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/5807DEAB717C6933C22582AB00499C44?OpenDocument.

222. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. у справі № 7-рп/2009 (про скасування актів органів місцевого самоврядування). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09.

223. Постанова Ковельського міськрайонного суду Волинської області від 18 січня 2017 р. у справі № 159/4683/16-а. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/64152587.

224. Про затвердження Положення про Вищу дисциплінарну комісію адвокатури : рішення звітно-виборного з'їзду адвокатів України від 09 червня 2017 р. URL : http://vkdka.org/polojennia2017/.

225. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 01 грудня 2015 р. у справі № 805/2077/15-а. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/53940721.

226. Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 12 листопада 2015 р. у справі № 805/4617/15-а. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/53531504.

227. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2000. 752 с.

228. Афанасьєв К. К. Адміністративні договори : реалії та перспективи : монографія. Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.

229. Про адміністративну процедуру : проект Закону України. URL : old.minjust.gov.ua/file/42462.docx.

230. Цвіркун Ю. І. Рішення, дії та бездіяльність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації як предмет оскарження в порядку адміністративного судочинства. *Право і держава : проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст. : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м.Запоріжжя, 25–26 січня 2019 р.* / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. С. 91–98.

231. Общее административное право : учебник / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. 848 с.

232. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Юринформцентр, 2004. 355 с.

233. Яковлєв І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис.… канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.

234. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. К. : Парламентське вид-во, 1999. 248 с.

235. Панов Н. И. Методологические аспекты формирования понятийного апарата юридической науки. *Правоведение*. 2006. № 4. С. 18–28.

236. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р. № 7-зп у справі № 01/34-97. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97.

237. Койчева О. С. Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю : автореф. дис… канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2016. 16 с.

238. Довбенко А. М. Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель : дис…канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2017. 256 с.

239. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1280-15.

240. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 червня 2004 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1875-15/paran45#n45

241. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 09.07.2010 № 2479-VI // URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2479-17 (дата звернення 29/07/2018).

242. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років : Закон України від 17 квітня 1991 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-12/parao148#o148.

243. Аюпова Р. М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 253 с.

244. Żywicka A. Geneza administracji publicznej w Polsce – ujęcie retrospektywne. *Zeszyty Naukowe WSEI seria : Administracja*. 2017. № 7. С. 25–43.

245. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2004. 20 с.

246. Ющик О. І. Правова реформа : загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. К. : Парламентське вид-во, 1997. 190 с.

247. Кривенко В. В. Демократизація судової системи України : проблеми і перспективи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2006. 19 с.

248. Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.10. Х., 2005. 20 с.

249. Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. К., 2017. 466 с.

250. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій. К. : Вентурі, 1996. 208 с.

251. Агапов А. Б. Субъекты административного права : учебное пособие. М. : Изд-во Юрайт, 2017. 268 с.

252. Галабурда Ю. Молодіжний недержавний сектор у контексті становлення громадянського суспільства в Україні. *Соціальна політика і соціальна робота. Український науковий і громадсько-політичний часопис*. 2001. № 2 (18). С. 19–33.

253. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики. К. : Юрид. думка, 2010. 656 с.

254. Державне управління : підручник у 2 т. / гол. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

255. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 480 с.

256. Матвійчук А. В. Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства : автореф. дис. … канд. політ. наук : 23.00.02. К., 2008. 20 с.

257. Юлдашев О. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності недержавних громадських організацій в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2013. 19 с.

258. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 липня 2012 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/page

259. Бевзенко В. М. Правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Адвокат*. 2009. № 6. С. 111–115.

260. Труш М. І. Судове рішення в адміністративному процесі : дис. …канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 219 с.

261. Селіванов В. Поняття і категорії в процесі історичного розвитку юридичної науки. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 4. С. 3–15.

262. Справа «Класс та інші проти Німеччини» : рішення Європейського суду з прав людини від 06 вересня 1978 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_093.

263. Дорохіна Ю. А. Касаційне оскарження в адміністративному судочинстві : новели та перспективи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 7. Т. 3. С. 85–88.

264. Адміністративна діяльність : Навчальний посібник / За заг. ред. О. І. Остапенка. Львів : ЛІВС, 2002. 252 с.

265. Євграфова Є. П. Об'єктивність права: теоретико-прикладні засади : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.01. К., 2016. 448 с.

266. Ківалов С. В., Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.

267. Правовая жизнь общества : проблемы теории и практики. Монография / Под ред. А. В. Малько. М. : Проспект, 2015. 488 с.

268. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page.

269. Лившиц Р. З. Теория права. Учебник. М. : Издательство БЕК, 1994. 224 с.

270. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князєва. К. : Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.

271. Алексеев С. С. Теория права. М. : Издательство БЕК, 1995. 320 с.

272. Довіра до суду та імідж судової влади : які вони сьогодні? URL : https://censor.net.ua/blogs/3065355/dovira_do_sudu

273. Іванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 222–225.

274. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права : поняття та система : монографія. Ірпінь : Вид-во Нац. ун-ту ДПСУ, 2013. 342 с.

275. Загальна теорія права : підручник / За заг. ред. М. І. Козюбри. К. : Ваіте, 2015. 392 с.

276. Máynez E. G. Introduccion al estudio del derecho : libro didáctico. México : Editorial Porrua, 2002. 466 с.

277. Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації : монографія. К. : ВД «Дакор», 2018. 232 с.

278. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації й адміністративного права (загальна частина). Т. 1. Аугсбург, 1949. 115 с.

279. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини : поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.

280. Алексеев С. С. Общая теория права : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. 576 с.

281. Петров А. В., Баукен А. А. Теория государства и права : учебное пособие. Челябинск : Издат. центр ЮУрГУ, 2014. 238 с.

282. Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1990. 200 с.

283. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : Підручник. Херсон : Олді-плюс, 2018. 446 с.

284. Давитнидзе И. Л. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. М. : «Знание», 1974. 64 с.

285. Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели кодексу адміністративного судочинства України : дискусійні проблеми. *Право України*. 2011. № 4. С. 12–38.

286. Явич Л. С. Общая теория права. Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. 286 с.

287. Самагальська Ю. Я. Інспекційні повноваження та правові основи їх реалізації. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2012. Вип. 56. С. 209–214.

288. Українське право : Новий Кодекс адміністративного судочинства : позиція суддів Верховного Суду з проблемних питань. URL : http://www.vaas.gov.ua/news/ukra%D1%97nske-pravo-novij-kodeks-administrativnogo-sudochinstva-poziciya-suddiv-verxovnogo-sudu-z-problemnix-pitan/.

289. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень у адміністративному процесі України. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 12–18.

290. Калюжний Р. А., Кушнір І. П. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері : монографія. К. : «МП Леся», 2015. 224 с.

291. Топор І. В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства : проблеми теорії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 264–271.

292. Бевзенко В. М. Інститут процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України : сутність та правове регулювання. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 222−227.

293. Смітюх А. Треті особи в адміністративному судочинстві : особливості статусу. *Юридичний радник*. 2008. № 1. С. 83−86.

294. Романченко Є. Ю. Виключні права суб'єктів процесуальних функцій в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 26. С. 166−169.

295. Городовенко В. В., Макаренков О. Л., Сантуш М. О., Сінєльник Р. В. Судові та правоохоронні органи України. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 240 с.

296. Бречко А. В. Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2009. № 1. С. 78–82.

297. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. Х. : ТОВ «Одисей», 2005. 787 с.

298. Бречко А. В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 366–372.

299. Крысанов А. В. Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Челябинск, 2014. 196 с.

300. Hoeflich M. H., Deutsch J. G. Judicial Legitimacy and the Disinterested Judge. *Hofstra Law Review*. 1978. Vol. 6. C. 749–754.

301. Петришина М. Д. Суб'єкти владних повноважень як адміністративні позивачі в адміністративному процесі України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 223–226. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2017/66.pdf.

302. Компанієць І. М., Чиркін А. С. Деякі проблеми розвитку адміністративного судочинства в Україні. Теорія і практика правознавства. 2011. № 1. С. 1–9.

303. Пасенюк О. М. Адміністративне судочинство : стан та напрямки розвитку. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 3–12.

304. Ореховский А. И. Философия ответственности: Методологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты. М. : Алгоритм, 2015. 288 с.

305. Алексеев А. С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М. : Типография т-ва И. Д. Сытина, 1907. 70 с.

306. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олссон проти Швеції» від 24 березня 1998 р. за скаргою № 10465/83. URL : http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/olsson-protiv-shvecii-postanovlenie-evropejskogo-suda/

307. Сало А. Особливості інституту процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки.* 2017. № 865. С. 325−331.

308. Рафальська О. В. Поняття «процесуальна співучасть» в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2017. № 2. С. 118–122.

309. Рябченко Я. Участь третіх осіб під час оскарження нормативно-правових актів. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 151−156.

310. Кодекс адміністративного судочинства України : у 2 т. : [науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди]. К. : Книга для бізнесу, 2007. Т. 1. 2007. 552 с.

311. Посібник зі статті 6 «Право на справедливий суд» (цивільна частина) Дослідницького підрозділу Європейського Суду з прав людини. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf.

312. Корецький І. О. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2017. 223 с.

313. Сонюк О. В. Особливості участі невладних суб’єктів у правовідносинах адміністративного судочинства. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 149–153.

314. Лисенко Ю. О. Представництво в адміністративному процесі : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 20 с.

315. Чудик Н. Участь адвоката в адміністративному процесі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4. С. 153–158.

316. Брайловський І. А. Державно-приватне партнерство : методологія, теорія, механізми розвитку : дис… докт. економ. наук : 08.00.01. Донецьк, 2014. 462 с.

317. Винницький Б., Лендьел М., Онищук Б., Сегварі П. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном. К. : «К.І.С.», 2008. 55 с.

318. Цвіркун Ю. І. Колегіальний суб’єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С. 139-147.

319. Комаров В. В. Цивільне процесуальне право: проблеми методології науки, диференціації та уніфікації судових процедур. – Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 154–174.

320. Рішення Конституційного Суду України у справі № 11-рп/2007 від 11 грудня 2007 р. за конституційним зверненням громадянина щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va11p710-07.

321. Рязановский В. А. Единство процесса : учебное пособие. М. : ОАО «Изд. дом «Городец», 2005. 80 с.

322. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права : підручник. Харків : Право, 2011. 584 с.

323. Лисенков С. Л., Колодій А. М., Тихомиров О. Д., Ковальський В. С. Теорія держави і права : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2005. 448 с.

324. Клепка Д. І. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремий вид провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2017. 224 с.

325. Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 22 с.

326. Ткачук О. С. Реалізація судової влади у цивільному судочинстві України : структурно-функціональний аспект : дис… докт. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2016. 547 с.

327. Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права.* 2009. № 4. С. 151–157.

328. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1165 (1998) від 26 червня 1998 р. : Право на приватність. URL : https://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-pryvatnist/.

329. Матвійчук В. К., Хар І. О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т. Том 1. / За заг. ред. В. К. Матвійчука. - К. : КНТ, 2007. – 788 с.

330. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов’язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів : Роз’яснення Президії Вищого Арбітражного Суду України від 26 січня 2000 р. № 02-5/35. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00.

331. Карагодін О. В. Розвиток механізмів прийняття та реалізації управлінських рішень в системі державного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Маріуполь, 2015. 219 с.

332. Саймон Г. Адміністративна поведінка : дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції ; пер. з англ. К. : АтрЕК, 2006. 392 с.

333. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 463 с.

334. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

335. Козій І. С. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 24 с.

336. Дуткевич Т. В. Конфліктологія з основами психології управління : навч. посіб. К. : Центр навч. л-ри, 2005. 456 с.

337. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. К. : Прецедент, 2007. 531 с.

338. Михайлов О. М. Суб'єкти адміністративного процесу (судочинства) : підходи до класифікації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 131–138. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2014/36.pdf.

339. Лужанський А. В. Конституційна природа права на доступ до правосуддя в Україні. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. № 10. С. 45–48.

340. Колеснікова І. С. Поняття та система гарантій доступності правосуддя в адміністративних судах. *Право та управління*. 2011. № 2. С. 192–198.

341. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики : Монографія. К. : Видавничий дім «ДЕМІД», 2005. 192 с.

342. Іщейкін К. Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик : світовий досвід і Україна : монографія. К. : Вид-во «Юридична думка», 2018. 404 с.

343. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами : інформаційний лист Верховного Суд України № 3.2.-2005, 26.12.2005. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05.

344. Макаренков О. Л. Вихідні принципи права відкритого суспільства у трансформаціях законодавства про судову владу. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2018. № 1. С. 68–76.

345. Гошовський В. С. Проблеми відводу (самовідводу) судді в адміністративному судочинстві України : перспективи розвитку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 149–152.

346. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 191 с.

347. Міщенко О. Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 214 с.

348. Цвіркун Ю. І. Характеристика суб’єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2019. № 1. С. 98-106.

349. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М. : Юрид лит., 1979. 144 с.

350. Винокурова І. М. Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 215 с.

351. Свида О. Г. Адміністративні суди в Україні : становлення та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2008. 20 с.

352. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики. Настільна книга судді. За заг. ред. О. М. Пасенюка. К. : Істина, 2007. 608 с.

353. Сухарева Н. В. Сущность административно-правовых споров. *Юрист.* 1999. № 10. С. 52–57.

354. Лория В. А. Существует ли административная юстиция в советском праве? *Правоведение*. 1970. № 1. С. 110–114.

355. Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. Кодекс адміністративного судочинства України : необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад. *Право України*. 2006. № 3. С. 7–11.

356. Pound R. The Spirit of the Common Law. Francestown : Marshall Jones Company, 1921. 224 с.

357. Франкл В. Человек в поисках смысла : Сборник : пер. с англ. и нем. / Общ. ред. Л. Я. Гозмана и Д. А. Леонтьева. М. : Прогресс, 1990. 368 с.

358. История политических и правовых учений. Учебник / Под ред. О. Э. Лейста. М. : Изд-во «Зерцало», 2006. 568 с.

359. Про автомобільні дороги : Закон України від 08 вересня 2005 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15

360. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17 листопада 2009 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17.

361. Бакуліна С. В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2018. 215 с.

362. Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 439. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%BF

363. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 243. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF.

364. Гурвич М. А. Право на иск. / Отв. ред. А. Ф. Клейнман. М., Л. : Издательство АН СССР, 1949. 216 с.

365. Колеснікова І. С. Доступність правосуддя в адміністративних судах як правова категорія : визначення сутності. *Право і безпека*. 2011. № 4. С. 112–116.

366. Савченко А. І. Треті особи в адміністративному процесі. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 141–144.

367. Про затвердження Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників : Наказ Державної судової адміністрації України від 20 липня 2017 р. № 815. URL : https://nvm.dn.court.gov.ua/userfiles/N_815_dodatok.pdf

368. Пчелін В. Б. Свідок як суб'єкт адміністративних процесуальних правовідносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція.* 2016. № 21. С. 59–61.

369. Гідулянова Є. М. Кримінальне провадження у справах малолітніх : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2008. 245 с.

370. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Докази і доказування в адміністративному судочинстві : монографія. Чернівці : Чернівецький національний університет, 2009. 128 с.

371. Калмикова Я. С. Показання свідка як засіб доказування в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 119–123.

372. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 24 с.

373. Кеберник А. В. Наукова експертиза в адміністративно-юрисдикційній діяльності : питання теорії та практики : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 262 с.

374. Кармаза О., Кушерець Д. Експерт із питань права в судовому процесі : новели законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 32–36.

375. Лоза Ю. Я. Допустимість висновку експерта в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2011. № 2. С. 531–534.

376. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12

377. Юшкевич О. Г. Процесуально-правовий статус спеціаліста в адміністративному судочинстві. *Право і безпека*. 2011. № 4. С. 100–103.

378. Положення про затвердження Порядку ведення Державною міграційною службою України Довідково-інформаційного реєстру перекладачів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 березня 2013 р. № 228. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-13.

379. Савчук Р. М. Перекладач як учасник адміністративного судочинства : процесуальний статус, компетентність, неупередженість : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 28 с.

380. Красіловська З. В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління : теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Одеса, 2017. 221 с.

381. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Х. : Право, 2011. 136 с.

382. Севрюгин В. Е. От административной ответственности к административному судопроизводству. *Административное право и процесс*. 2006. № 1. С. 41–43.

383. Давыденко Д. Л. Вопросы юридической терминологии в сфере «альтернативного разрешения споров». *Третейский суд*. 2009. № 1. С. 40–53.

384. Из истории примирительных процедур в Западной Европе и США. *Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации*. 2004. № 1. С. 163–176.

385. Давыденко Д. Л. Как избежать судебного разбирательства: посредничество в бизнес-конфликтах/ Д.Л.Давыденко. М.: ИД «Секрет фирмы», 2006. 168 с.

386. Галіцина Л. В. Конфліктологія для управлінця. К. : Шкільний світ, 2008. 128 с.

387. Юридическая конфликтология / Отв. ред. : Кудрявцев В. Н. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995. 316 с.

388. Будущее России в зеркале синергетики : сб. ст. / под ред. Г. Г. Малинецкого. М. : КомКнига, 2006. 272 с.

389. Кривцова І. С. Методологічна роль синергетики у порівняльно-правовому пізнанні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 233 с.

390. Ивнева Е. В. Практика использования права : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2006. 28 с.

391. Мацелик Т. О., Параниця С. П. Адміністративно-правовий спір як категорія юридичного спору. *Юридичний вісник*. 2010. № 4. С. 51–55.

392. Ківалов С. В. Виборчий спір як різновид публічно-правового спору. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2011. Т. 10. С. 7–19.

393. Поляков А. В. Общая теория права : проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. 2-е изд. М. : Изд-во «Проспект», 2015. 1144 с.

394. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юрид. лит-ра, 1987. 176 с.

395. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 148–156.

396. Pojanowski J. A. Reconstructing an Administrative Republic. *Michigan Law Review*. 2018. № 2. Vol. 116 : 959. С. 959–979.

397. Щавінський В. Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 73–77.

398. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 24 с.

399. ВСУ дав критерій відмежування публічно-правових спорів. URL : https://gs.ks.court.gov.ua/sud2109/pres-centr/general/384372/.

400. Горобец К. В. Аксиосфера права : философский и юридический дискурс : монография. Одесса : Фенікс, 2013. 218 с.

401. Оборотов Ю. Н. Теория государства и права (прагматический курс) : экзаменационный справочник. Одесса : Юрид. лит., 2005. 183 с.

402. Конфліктологія : підручник / За ред. Л. Н. Герасіної, М. І. Панова. Х. : Право, 2002. 256 с.

403. Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л. : ЛГУ, 1973. 64 с.

404. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. 134 с.

405. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Х. : Право, 2010. 216 с.

406. Хоменко А. В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 20 с.

407. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2012. 20 с.

408. Сушинський О. І., Худоба О. В., Заяць Д. Д. та ін. Публічна служба в Україні : концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розробка. К. : НАДУ, 2013. 64 с.

409. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. кол.) ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

410. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.

411. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади : теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

412. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80.

413. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#n12.

414. Социалистическое правовое государство : концепция и пути реализации / Ред. и сост. Э. А. Чиркин ; отв. ред. В. С. Нерсесянц. М. : Юрид. лит., 1990. 318 с.

415. Кузьменко Я. П. Загальна характеристика юридичних гарантій права людини на життя. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 29. Т. 1. С. 27–32.

416. Артеменко І. А. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. *Форум права*. 2017. № 5. С. 12–21.

417. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.

418. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 537 с.

419. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2011. 215 с.

420. Луніна О. С. Види публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 11. С. 124–130.

421. Максименко С. Д. Генетична психологія учіння людини : монографія. К. : Видавничий дім «Слово», 2017. 206 с.

422. Поплавський В. Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 135–137.

423. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Вид. 10-те доп. Львів : Край, 2008. 224 с.

424. Нікончук А. М. Адміністративно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К, 2013. 203 с.

425. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому самоврядуванні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4. С. 231–236.

426. Гаврилишин Б. Д. До ефективних суспільств : доповідь Рим. Клубові : наук. вид. / Упоряд. В. Рубцов. 3-те укр. вид., без змін. К. : ПУЛЬСАРИ, 2009. 248 с.

427. Цвіркун Ю. І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2019. Т. 30 (69) № 1. С. 69–77.

428. Горшенев В. М., Недбайло П. Е. Юридическая процессуальная форма : теория и практика. М., «Юрид. лит», 1976. – 280 с.

429. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М.: Издательство Норма, 2003. – 240 с.

430. Скакун О. Ф. Теорія держави і права [Текст] : підручник / Скакун О. Ф. К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 524 с.

431. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. 584 с.

432. Черникова А. Проблемні питання диференціації процесуальної форми адміністративного судочинства України та шляхи їх вирішення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 57–64.

433. Миколенко О. І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 50–57.

434. Ківалов С. В. Процесуальні форми у діяльності адміністративних судів : правова природа і правове регулювання. *Актуальні проблеми держави і права : збірник наук. праць.* / НУ «ОЮА», редкол. С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін., відп. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса : Юрид. л-ра, 2012. Вип. 65. С. 7–20.

435. Бітов А. І. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. URL : http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1276/Bitov.pdf?sequence=1.

436. Розум О. І. Теоретичні проблеми площини визначення поняття адміністративно-процесуальної форми. URL : http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Repozitarij/KKAP_kafedra_konstitucijnogo_i_administrativnogo_prava/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D1%83%D0%BC_%D0%86.%D0%9E._%D0%A2%D0%95%D0%9E%D0%A0%D0%95%D0%A2%D0%98%D0%A7%D0%9D%D0%86_%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%91%D0%9B%D0%95%D0%9C%D0%98_%D0%9F%D0%9B%D0%9E%D0%A9%D0%98%D0%9D%D0%98_%D0%92%D0%98%D0%97%D0%9D%D0%90%D0%A7%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AF_%D0%9F%D0%9E%D0%9D%D0%AF%D0%A2%D0%A2%D0%AF_%D0%90%D0%94%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%9E__%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%A1%D0%

A3%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%87_%D0%A4%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%98.pdf.

437. Коваль Л. Адміністративне право України. К., 1994. 208 с.

438. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2003. 367 с.

439. Цвиркун Ю. И. Формы административного судопроизводства при рассмотрении дел по обжалованию решений, действий или бездействия коллегиальных субъектов публичной администрации. *Legea şi viaţa*. 2019. Ianuarie. С. 143–150.

440. Базов В. Форми провадження в адміністративному судочинстві : питання визначення та класифікації. *Право України*. 2012. № 1/2. С. 353–361.

441. Овчаренко О. М. Проблеми оскарження рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції щодо притягнення суддів до юридичної відповідальності. *Проблеми законності*. 2013. № 122. С. 196–206.

442. Ізарова І. Етапи судового розгляду цивільної справи у суді першої інстанції : теоретико-прикладний аналіз. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. К., 2013. № 4 (98). С. 55–57.

443. Притика Д. М. Конституційні засади правосуддя і напрями вдосконалення господарського судочинства. *Право України*. 1997. № 1. С. 19–22.

444. Лузан Т. Л., Сеник С. В. Здійснення права на апеляційне оскарження судових рішень у господарському судочинстві. *Вісник Верховного Суду України*. 2012. № 11 (147). С. 37–42.

445. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. Изд. 2-е, доп. и перераб. М. : Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2008. 696 с.

446. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06 березня 2008 р. № 2. URL : http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_2_06-03-2008.

447. Глуховеря М. М. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2015. 236 с.

448. Гусаров К. В. Інстанційний перегляд судових рішень у цивільному процесі : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2011. 431 с.

449. Цивільний процесуальний кодекс України: науково-практич. коментар / За ред. Є. О. Харитонова, О. І. Харитонової, В. В. Васильченка, Н. Ю. Голубєвої. – Х. : Одіссей, 2009. – 952 с.

450. Штефан М. Й. Цивільний процес : Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / М. Й. Штефан. - 2-е вид., переробл. та доповн. - К. : Вид. дім "Ін Юре", 2001. - 694 с. - укр.

451. Цивільний процес : Навчальний посібник /А. В. Андрушко, Ю. В. Білоусов, Р. О. Стефанчук, О. І. Угриновська та ін. ; (За ред. Ю. В. Білоусова). К. : Прецедент, 2006. 293 с.

452. Цивільний процес України : Академічний курс : Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. [За ред. С. Я. Фурси]. К. : Вид-во Фурса С. Я. ; КНТ, 2009. 848 с.

453. Тимошенко О. А. Касаційне провадження в цивільному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. К., 2012. 229 с.

454. Ульмер М. М. Касаційне провадження в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2014. 237 с.

455. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 [слів] : / Укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь : Перун, 2005. Т. VIII. 1719 с.

456. Степанов С. В. Перегляд судових рішень господарських судів за нововиявленими обставинами : Монографія. Одеса : «Атлант», 2012. 186 с.

457. Бобечко Н. Р. Суть, завдання, значення та процесуальні особливості провадження за нововиявленими обставинами за КПК України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 193−197. URL : http://lsej.org.ua/1_2015/52.pdf.

458. Гражданский процесс : учебник / [под ред. М. А. Викут]. М. : Юрист, 2004. 459 с.

459. Ніколенко Л. М. Поняття перегляду судового акту за нововиявленими обставинами у господарському судочинстві. *Перспективные*

инновации в науке, образовании, производстве и транспорте : материалы международной науково-практической конференции, г. Одесса, 2010 г. Т. 14. С. 4–6.

460. Беднарська В. М. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в кримінальному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. К., 2007. 36 с.

461. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України: Академічний курс; Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. 624 с.

462. Адміністративне судочинство України : підручник : за заг. ред. проф. Т. О. Коломоєць. К. : Істина, 2009. 256 с.

463. Компетенція. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki// Компетенція.

464. Джабурія О. В. Компетенція адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 255 с.

465. Юрисдикція. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki// Юрисдикція.

466. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

467. Цвіркун Ю. І. До питання повноважень адміністративних судів під час вирішення справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 2 (20). С. 59–68.

468. Про судове рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13.

469. Постанова Верховного Суду України від 14 березня 2017 р. № 800/323/16. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/65743908.

470. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. № 9-зп у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р. М., Ярошенко П. П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97.

471. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03.

472. Савенко М. Д. Питання компетенції адміністративних судів. *Наукові записки. Юридичні науки*. К., 2003. Т. 21. С. 30–36.

473. Семеній О. М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2018. 266 с.

474. Постанова Вищого адміністративного суду України від 23 жовтня 2015 р. № 800/180/15. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53203482.

475. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р.). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323.

476. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2011 р. у справі № 1-4/2011. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-11

477. Рішення Європейського суду з прав людини від 09 січня 2013 р. у справі «Олександр Волков проти України». URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_947.

478. Постанова Вищого адміністративного суду України від 12 липня 2011 р. № П/9991/248/11. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17311494.

479. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 17 червня 2008 р. № 12-141. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9624974.

480. Постанова Вищого адміністративного суду України від 26 квітня 2011 р. № К-59504/09. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/15142277.

481. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : автореф. дис… канд. юрид. наук : 12.00.07. Х. : ХНУВС, 2011. 20 с.

482. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 01 листопада 2013 р. № 15. URL : http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_11_01_n15.

483. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) від 02 березня 2006 р. щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України». URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_749.

484. Цвіркун Ю. І. Оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Право України*. 2018. № 2. С. 148–163.

485. Спільний висновок № 635/2011 від 17 жовтня 2011 р. щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a54.

486. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 475/97-ВР. URL : http://www.ligazakon.ua.

487. Кодекс належної практики у виборчих спорах від 30 жовтня 2002 р. URL : http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/$FILE/%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%B2%D0%B8%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%87%D1%96_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8.pdf.

488. Конституція Литовської Республіки : Закон Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. URL : http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm.

489. Конституція Греції : Закон Греції від 11 липня 1975 р. URL : http://worldconstitutions.ru/?p=153&page=4.

490. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гітонас та інші проти Греції» від 01 липня 1997 р. Gitonas and Others v. Greece judgment of 1 July 1997. URL : http://www.echr.coe.int.

491. Смокович М. Судовий контроль за виборами народних депутатів України. *Юридична Україна*. 2012. № 7. С. 29–33.

492. Резолюція 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січня 2012 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a57.

493. Стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень : Рекомендація № R (80) 2 Державам-членам, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 р. URL : https://rm.coe.int/16804f22ae.

494. Про адміністративне провадження: Закон Естонської Республіки від 06 червня 2001 р. URL : http://estonia.news-city.info/docs/sistemsw/dok_iegdqb/index.htm.

495. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5. URL : http://www.ligazakon.ua.

496. Лагода О. Основні помилки у застосуванні дискреційних повноважень посадовими особами адміністративних органів. *Право України*. 2009. № 3. С. 86–89.

497. Постанова Верховного Суду України від 05 грудня 2006 р. № 06/97/21-527во06. URL : http://www.ligazakon.ua.

498. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 20 серпня 2013 р. № 806/1852/13-а. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/35249469.

499. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 14 червня 2014 р. № 810/3614/14. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/39198208.

500. Постанова Верховного Суду України від 16 вересня 2015 р. № 21-1465а15. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/55918312.

501. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 25 січня 2017 р. № 823/1809/16. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/64260825.

502. Пуделька Й. Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного устройства. *Вестник СПбГУ*.

Право. 2017. Вып. 4. Т. 8. С. 443–451. URL : https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2017.406.

503. Бевзенко В. М. Межі процесуального розсуду адміністративних судів у справах про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 193–210.

504. Мюллер В. К. Большой англо-русский словарь. В новой редакции : 220 000 слов, словосочетаний, идиоматических выражений, пословиц и поговорок. Изд. 10-е, стереотип. М. : Цитадель-трейд : РИПОЛ-КЛАССИК : Дом. XXI век ; Вече, 2009. 832 с.

505. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25– 26 березня 2011 р.) ; Страсбург, 04 квітня 2011 р. Доповідь № 512/2009. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.

506. Цвіркун Ю. До питання реалізації дискреційних повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Jurnalul juridic national : teorie şi practică*. 2018. № 2 (30). С. 73–77.

507. Савчин М. Свобода суддівського розсуду у світлі обґрунтованості рішень судів апеляційної та касаційної інстанцій. *Юридичний вісник України*. 2016. № 28. URL : http://yurincom.deploy.am.com.ua/svoboda-suddivskogo-rozsudu-u-svitli-obgruntovanosti-rishen-sudiv-apelyatsijnoyi-ta-kasatsijnoyi-instantsij/.

508. Личман Л. Судейское усмотрение (теоретический и гражданско-процесуальный аспекты). *Legea şi viaţa*. 2014. № 2/3 (266). С. 60–63.

509. Сеньків О. І. Адміністративно-правові підходи щодо визначення сутності поняття і функцій судового розсуду. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2016. № 6. С. 46–54. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2016_6_8.

510. Барак Аарон. Судейское усмотрение. Перевод с англ. : монография. М. : Норма, 1999. 376 с.

511. Савенко М. Д. Суддівський розсуд у цивільному процесі / М.Д. Савенко // Наукові записки. Юридичні науки: Зб. наук. праць. – Т. 26. – К., 2004. – С. 75–79.

512. Мельник Г. П. Судовий розсуд (дискреція) як явище правової системи. *Наукові записки НаУКМА*. 2009. Т. 90. Юридичні науки. С. 44–47.

513. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 01 лютого 2018 р. у справі № 6 34/609/15-к. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72009792.

514. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19.

515. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

516. Панова Г. В. Деякі особливості втручання адміністративного суду у розсуд суб’єкта публічної адміністрації. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 3. Т. 2. С. 43–47.

517. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Волохи проти України» від 02 листопада 2006 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_138.

518. Поповський Д. П. Суддівський розсуд : погляд на проблему. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29 (2). С. 226–230. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29%282%29__60.

519. Постанова Верховного Суду від 23 серпня 2018 р. у справі № 800/366/17. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/76673364.

520. Ухвала Верховного Суду у складі суддів Касаційного адміністративного суду від 03 травня 2018 р. у справі № 800/572/17 URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/73843606.

521. Ухвала Верховного Суду у складі суддів Касаційного адміністративного суду від 13 березня 2018 р. справа № П/9901/395/18 (800/393/17) URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/72791285.

522. Ухвала Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду від 29 березня 2018 р. у справі № 820/1465/18 (9901/504/18). URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/73082039.

523. Ухвала Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду від 01 листопада 2018 р. у справі № 9901/851/18. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/77537813.

524. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Голдер проти Великої Британії» від 21 лютого 1975 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

525. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства» від 28 травня 1985 р., серія А, № 93.URL : http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57425.

526. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Кромбах проти Франції» від 13 лютого 2001 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

527. Ухвала Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду від 03 липня 2018 р. у справі № 9901/666/18. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/75047535.

528. Результати розгляду питань порядку денного засідання Вищої ради правосуддя № 77 від 23 жовтня 2018 р. URL : http://www.vru.gov.ua/news/4214.

529. Берназюк Я. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. URL : https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu.

530. Потапенко С. В. Правовые пределы судейского усмотрения в гражданском судопроизводстве. *Вестник арбитражного суда Северо-Кавказкого округа*. 2014. № 4. URL : http://pro-sud-123.ru.

531. Левшин Л. В. Сущность и значение судебного решения в советском гражданском процессе : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1953. 20 с.

532. Авдюков М. Г. Судебное решение. М. : Госюриздат, 1959. 192 с.

533. Гуреев П. П. Судебное разбирательство гражданських дел. М. : Госюриздат, 1958. 199 с.

534. Андронов І. В. Рішення суду першої інстанції в цивільному процесі України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2008. 20 с.

535. Штефан М. Й. Цивільний процес. К. : Ін Юре, 2001. 696 с.

536. Про судове рішення у цивільній справі : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 18 грудня 2009 р. № 14. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. № 1. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09.

537. Розум І. О. Судове рішення у справах адміністративної юрисдикції : спектральний аналіз дискусійних теоретичних аспектів сутності та правової природи. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2017. № 3. С. 54–60. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2017_3_10.

538. Адміністративне судочинство : Підручник. Вид. 2, перероб. і допов. За заг. ред. Т. О. Коломоєць. К. : Істина, 2011. 304 с.

539. Труш М. І. Судове рішення в адміністративному процесі: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 20 с.

540. Куйбіда Р., Сироїд О. Посібник із написання судових рішень. К. : «Дрім Арт». 2013. 224 с.

541. Кайдешев Р. П. Перегляд судових рішень в адміністративному процесі України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. К., 2016. 513 с.

542. Писаренко Г. М. Судові рішення в адміністративних справах : поняття, види, особливості ухвалення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 43–51. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_62_7.

543. Фазикош Г. В. Судове рішення в цивільному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид.наук :12.00.03. Харків, 2008. 20 с.

544. Савчак А. Преюдиціальність рішень Конституційного Суду України : теоретично-правовий аспект. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 28.

545. Масюк В. В. Презумпції і преюдиції в цивільному судочинстві : автореф. дис. … канд. юрид. наук :12.00.03. Харків, 2010. 27 с.

546. Арбитражный процесс: учебник / под ред. В. В. Яркова. М.: Юристь, 2002. 480 с.

547. Васильєв С. В. Цивільний процес : Навч. посібн. Харків : ТОВ «Одіссей», 2008. 408 с.

548. Гаврік Р. О. Преюдиційність як властивість судового рішення у цивільній справі, що набрало законної сили. URL : http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=68.

549. Лист Вищого адміністративного суду України від 14 листопада 2012 р. № 2379/12/13-12. URL : http://www.ligazakon.ua.

550. Кучерук Н. Адміністративна преюдиція. *Юридична газета online*. 2016. URL : http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativna-preyudiciya.html (дата звернення 12.03.2019).

551. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 30 серпня 2010 р. № 2а-1008/10/2670. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11166902.

552. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26 січня 2011 р. № К-29966/10. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14524686.

553. Non bis in idem. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/Non_bis_in_idem.

554. Постанова Вищого адміністративного суду України у справі № 800/485/15 від 01 лютого 2016 р. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55661409.

555. Постанова Верховного Суду України у справі № 800/485/15 від 12 квітня 2016 р. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57255655.

556. Постанова Вищого адміністративного суду України у справі № 800/294/16 від 15 грудня 2016 р. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63651225.

557. Кворум. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki// Кворум.

558. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 855/44/19 від 23 лютого 2019 р. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80049531.

559. Рішення Вищої ради юстиції від 17 січня 2017 р. № 11/0/15-17. URL : http://www.vru.gov.ua/act/8559.

560. Лившиц Р. З., Маленин Н. С., Славин М. М. Теория права : новые идеи. М., 1991. 183 с.

561. Чорномаз О. Б. Правовий прецедент як джерело права в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер. юридична*. 2016. Вип. 1. С. 42–48.

562. Сахнюк В. В. Роль та місце судового прецеденту у системі джерел національного права. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 119–122.

563. Цвіркун Ю. І. Правовий прецедент як стримуючий чинник допущення протиправності колегіальними суб’єктами публічної адміністрації.

Правова позиція. 2019. № 1. С. 70–80. URL : http://legalposition.umsf.in.ua/archive/2019/1/11.pdf.

564. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 1997 р. (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97.

565. Андронов І. В. Сутність рішення суду в цивільному процесі / І. В. Андронов // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 11. – С. 5-9.

566. Цвіркун Ю. І. Щодо втручання адміністративного суду у розсуд колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 82. С. 261–272.

567. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні : організаційно-правові засади та їх реалізація : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2009. 20 с.

568. Константий О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві : проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 40 с.

569. Зеленов А. С. Виконання судових рішень в адміністративних справах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 20 с.

570. Шевченко Д. Актуальні питання виконання судових рішень в адміністративному судочинстві. *Юридична газета*. 2006. № 4. URL : http://www.yur-gazeta.com/oarticle/2054/.

571. Кузьмишин В. Виконання рішень суду суб'єктами владних повноважень – правовий та етичний аспект. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 3. С. 76–80.

572. Бєлкін Л. Невиконання судового рішення органами державної влади : Європейський суд з прав людини як засіб захисту від свавілля чиновників. *Юридична газета*. 2010. № 28. С. 10.

573. Бєлкін Л. М. Проблеми виконання рішення адміністративних судів органами державної влади України в контексті правових позицій Європейського суду з прав людини. *Університетські наукові записи*. 2011. № 1 (37). С. 260–264.

574. Ільницький О. В. Виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції : окремі питання загальних положень. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2011. Вип. 54. С. 166–172.

575. Кузьмишин В. М. Шляхи забезпечення безумовного виконання судового рішення. URL : http://www.vaas.gov.ua/?actioNo=meNou&id_meNou=165&type=1&module=0.

576. Зеленов А. С. Обов'язковість судових рішень як принцип адміністративного судочинства. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 3. С. 167–174. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2017_3_16/.

577. Перепелюк В. Порядок виконання деяких видів постанов суду у справах щодо колегіальних рішень (дій, бездіяльності) потребує удосконалення. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 3. С. 53–60.

578. Крупчан О., Перепелюк В. Виконання рішень адміністративних судів : проблеми та шляхи їх вирішення. *Юридична Україна*. 2010. № 2 (86). С. 4–11.

579. Труш М. І. Порядок набрання законної сили судовими рішеннями в адміністративній справі та особливості їх виконання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 156–161.

580. Городовенко В. Принцип обов'язковості судового рішення. URL : http://nbuv.gov.ua/uJrN/ vapny_2012_1_18.

581. Кропивна К. О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2016. № 3–4. С. 177–182. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2016_3-4_29.

582. Сасевич О. М. Поняття та правова природа судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юрид. науки.* 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 235–239.

583. Рішення Європейського суду з прав людини від 15 жовтня 2009 р. у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України». URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_479.

584. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

585. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05 червня 2012 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

586. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02 червня 2016 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

587. Про виконавче провадження : Закон України від 02 червня 2016 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

588. Найчастіше українці скаржаться до ЄСПЛ на невиконання рішень судів (брифінг Голови ВСУ Я. Романюка). URL : http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/.

589. Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції : зб. наук. статей / М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. Г. Перепелюк та ін. К. : Юрінком Інтер, 2012. 384 с.

590. Цвіркун Ю. І. Про удосконалення виконання судових рішень Центральною виборчою комісією України. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал*. 2016. №4(18). С. 101-109.

591. Постанова Вищого адміністративного суду України від 26 жовтня 2014 р. у справі № 875/81/14. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41067620.

592. Постанова Центральної виборчої комісії від 10 листопада 2014 р. № 2148. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2148359-14.

593. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 14 листопада 2014 р. у справі № 875/414/14. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41391954.

594. Постанова Вищого адміністративного суду України від 17 лютого 2015 р. у справі № 875/414/14. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42744148.

595. Постанова Якимівського районного суду Запорізької області від 17 грудня 2013 р. № 330/3189/13-а. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36439072.

596. Постанова Вижницького районного суду Чернівецької області від 26 квітня 2013 р. № 713/794/13-а. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31038910.

597. Постанова Вищого адміністративного суду України від 31 травня 2016 р. № П/800/247/16. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58505633.

598. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 23 вересня 2016 р. № 143/бо-16. *Вищий адміністративний суд України*. Спр. № 800/547/16.

599. Шруб І. В. Шляхи удосконалення механізму виконання судових рішень в адміністративних справах. Юридична лінія. Міжнародні науково-практичні інтернет-конференції юридичного та історичного спрямування. URL : http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=249.

600. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Донченко проти України» від 05 квітня 2007 р. URL : http://old.minjust.gov.ua/019618.

601. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Калашников проти України» від 11 грудня 2008 р. URL : http://old.minjust.gov.ua/019618.

602. Рішення Європейського суду з прав людини від 19 січня 2017 р. у справі «Куликов та інші проти України». URL : http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170362.

603. Грабильников А. В. Конституційно-правові основи судового рішення як акту судової державної влади. Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». 2011. № 1. С. 80–84.

604. Рішення Конституційного Суду України від 30 червня 2009 р. № 16-рп/2009. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/ show/v016p710-09.

605. Андронов І. В. Принцип остаточності судового рішення «res judicata». *Правове життя сучасної України : матеріали міжнародної*

наукової конференції проф.-викл. та аспірант. складу. Одеса : Фенікс, 2014. Т. 1. С. 376–378.

606. Реформування публічної адміністрації в Україні : проспекти концепцій та законів / Упоряд. : І.Коліушко, В. Тимощук. К., 2005. 192 с.

607. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін., за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.

608. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2009. 22 с.

609. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2013. 20 с.

610. Цвіркун Ю. І. Адміністративна юстиція України : історичний аспект та завдання сьогодення. *Верховенство права та правова держава : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р.* С. 104–108.

611. Садовий Р. Забезпечення верховенства права під час виконання судових рішень. URL : https://sud.ua/ru/news/blog/139337-zabezpechennya-verkhovenstva-prava-pid-chas-vikonannya-sudovikh-rishen.

612. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 15 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8029/1070. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11677708.

613. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11639962.

614. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 15 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12195104.

615. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 15 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8113/10/1070. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11639962.

616. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 20 жовтня 2010 р. у справі № 2а-8366/10/1070. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11697723.

617. Про окремі питання діяльності Васильківської міської виборчої комісії Київської області : Постанова Центральної виборчої комісії від 23 жовтня 2010 р. № 485. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0485359-10.

618. Рішення Європейського суду з прав людини від 24 липня 2003 р. у справі «Рябих проти Росії». URL : http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm.

619. Смокович М., Галайчук В., Кальченко С. До питання здійснення судового контролю за діяльністю виборчих комісій. *Вибори та демократія.* 2010. № 2–3. С. 5–18.

620. Тимошенко І. В. Особливості конституційно-правової відповідальності за порушення виборчого законодавства України. *Правовий вісник Української академії банківської справи.* 2011. № 2 (5). С. 68–72. URL : https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/58460/6/Timoshenko_Election.pdf.

621. Про огляд практики застосування адміністративними судами статті 267 Кодексу адміністративного судочинства України : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 березня 2017 р. № 3 URL : http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_3_13-03-2017/.

622. Додаткова постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 липня 2018 р. у справі № 235/7638/16-а. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75631426.

623. Рішення Європейського суду з прав людини від 04 березня 2014 р. у справі «Гранд Стівенс проти Італії». URL : http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141794.

624. Меморандум секретаріату щодо відповідності проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), прийнятого Європейською комісією «За демократію через право» від 18–19 грудня 2015 р. (Висновок № 803/2015). URL : http://www.ligazakon.ua.

625. Цвіркун Ю. І. Щодо питання удосконалення адміністративного судочинства з огляду на деякі історико-правові аспекти. *Юридична наука в XXI столітті : перспективні та пріоритетні напрями досліджень : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 12–13 травня 2017 р.* Запоріжжя : 2017. С. 121–124.

626. Хотинська О. З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.10. К., 2006. 20 с.

627. Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права : Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 09 вересня 2003 р. № 16. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_692.

628. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування : теоретико-правове дослідження : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2011. 20 с.

629. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : Изд-во БЕК, 1996. 355 с.

630. Шушулкова В. Д. Організаційно-правове регулювання діяльності адміністративних комісій при виконавчих органах місцевого самоврядування : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 23 с.

631. Чеботарев Г. Н. Соотношение конституционно-правовой и муниципальноправовой ответственности в системе местного самоуправления. *Российский юридический журнал*. 2002. № 4 (36). С. 37–41.

632. Малін О. Л. Питання адміністративної відповідальності членів колегіальних органів за порушення антикорупційного законодавства. *Форум права*. 2013. № 2. С. 340–344. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_52.

633. Навроцький В. О. Проблема відповідальності за корупційні діяння, рішення про які прийняті колегіально. *Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність : матеріали міжнародного науково-практичного семінару, м. Харків, 11–12 травня 2001 р.* Харків : Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. С. 41–44.

634. Морозова Л. А. Выступление на заседании круглого стола. *Государство и право*. 2000. № 3. С. 28.

635. Шушулкова В. Д. Відповідальність членів адміністративних комісій : муніципально-правовий аспект. *Наше право*. 2016. № 2. С. 71–77.

636. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 у справі № 1-22/2001. URL : http://www.ligazakon.ua.

637. Оніщенко Н. М. Деякі підходи до вивчення комунікативних властивостей права. *Комунікація*. 2013. № 3. С. 8–18.

638. Яремчук С. В. Деякі підходи до формування юридичної відповідальності держави перед особою. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). С. 8–14. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2014_2%282.2%29__4.

639. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за ред. А. Г. Яреми, В. Я. Карабаня, В. В. Кривенка, В. Г. Ротаня. К. : АСК, 2004. 864 с.

640. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

641. Шушулкова В. Д. Організаційно-правове регулювання діяльності адміністративних комісій при виконавчих органах місцевого самоврядування : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 234 с.

642. Налуцишин В. До питання кваліфікуючих ознак невиконання судового рішення за законодавством України та держав Європейського Союзу. *Теория и практика*. 2018. № 2. С. 134–138.

643. Рішення Європейського суду з прав людини від 12 жовтня 2017 р. у справі «Бурмич та інші проти України». URL : http:// khpg.org/files/docs/1510228159.doc.

644. Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 1997 р. № 7. URL : http://www.ligazakon.ua.

645. Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / [автори- упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда]. К. : Факт, 2003. 536 с.

646. Цвіркун Ю. І. Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб’єктами публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 3 (18). С. 101–105.

647. Про адміністративне провадження : Закон Азербайджанської Республіки від 21 жовтня 2005 р. URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868.

648. Оніщук М. Невиконання рішень національних судів нам дорого обходиться… URL : http://www.minjust.gov.ua/0/21803.

649. О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : Закон Российской Федерации от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99919/.

650. Власенко С. Судовій системі потрібна еволюція, а не революція. *Судебно-юридическая газета*. 2019. Выпуск № 2–5 (471–474). URL : https://sud.ua/ru/news/publication/135045-sergiy-vlasenko-sudoviy-sistemi-potribna-evolyutsiya-a-ne-revolyutsiya.

651. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бурдов проти Росії» від 07 травня 2002 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

652. Виконання рішень Європейського суду з прав людини : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26 січня 2011 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1188_rez_1787.htm.

653. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції» від 19 березня 1997 р. URL : http://www.ligazakon.ua.

654. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Войтенко проти України» від 29 червня 2004 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_223.

655. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Луць проти України» від 31 січня 2008 р. URL : http://www.minjust.gov.ua/0/19618.

656. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, від 17 листопада 2010 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

657. Сасевич О. Судовий контроль як механізм підвищення ефективності судових рішень. *Судебно-юридическая газета*. Блог. 2019. URL :

https://sud.ua/ru/news/blog/144287-sudoviy-kontrol-yak-mekhanizm-pidvischennya-efektivnosti-sudovikh-rishen.

658. Мельниченко А. Суд із владою. *Юридична газета online*. 2019. № 25-26 (679-680). URL : http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/sud-iz-vladoyu.html.

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації: проблеми теорії і практики : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 464 с.

2. Tsvirkun Yu.I. Collegial public administrative subjects in administrative legal proceedings as parties to a case (a plaintiff, a defendant, and the third person). *The optimization of protection model for rights and freedoms of Ukrainian person* : collective monograph / V.M. Bevzenko, V.A. Bortnyak, K.V. Bortnyak, O.Yu. Busol etc. Lviv ; Toruń : Liha-Pres, 2019. P. 309–335.

3. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності такого колегіального суб’єкта публічної адміністрації, як Центральна виборча комісія. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. Т. 2. С. 87–91.

4. Цвіркун Ю.І. Колегіальність суб’єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. № 23. С. 70–73.

5. Цвіркун Ю.І. Про удосконалення виконання судових рішень Центральною виборчою комісією України. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 4(18). С. 92–100.

6. Цвіркун Ю.І. Організація діяльності колегіальних органів влади: історичний екскурс та сучасні погляди. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 4. Vol. 1. P. 158–164.

7. Цвіркун Ю.І. До питання повноважень адміністративних судів під час вирішення справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес.* 2017. № 2(20). С. 59–68.

8. Цвіркун Ю.І. Проблемні питання виконання судових рішень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 1. С. 80–91.

9. Цвіркун Ю.І. Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 3(18). С. 101–105.

10. Цвіркун Ю.І. Щодо питання відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування за невиконання судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 144–149.

11. Цвіркун Ю.І. Проблемні питання щодо вирішення справ із відносин публічної служби, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 2. С. 98–108.

12. Цвіркун Ю.І. До питання здійснення судового контролю за діяльністю виборчих комісій під час місцевих виборів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 6(21). Т. 1. С. 164–169.

13. Цвіркун Ю.І. Колегіальні суб'єкти делегованих повноважень: різновиди та правова природа. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. Vol. 1. P. 183–190.

14. Цвиркун Ю.И. Государственные коллегиальные субъекты публичного администрирования: разновидности и анализ их административно-правового статуса. *Legea şi viaţa*. 2018. № 9/2 (Septembrie). С. 168–174.

15. Цвіркун Ю.І. До питання реалізації дискреційних повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică*. 2018. № 2(30). Ч. 2. С. 73–77.

16. Цвіркун Ю.І. Правова природа та призначення публічної адміністрації: узагальнений історіографічний аналіз доктринальних підходів та сучасне її розуміння. *Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică*. 2018. № 4(32). Ч. 1. С. 57–63.

17. Цвіркун Ю.І. Формально-юридичні та фактичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 35. Т. 1. С. 69–73.

18. Цвіркун Ю.І. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С. 139–147.

19. Цвіркун Ю.І. Оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Право України*. 2018. № 2. С. 148–163.

20. Цвіркун Ю.І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30(69). № 1. С. 69–77.

21. Цвіркун Ю.І. Характеристика суб'єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 2. С. 98–106.

22. Цвиркун Ю.И. Формы административного судопроизводства при рассмотрении дел по обжалованию решений, действий или бездействия коллегиальных субъектов публичной администрации. *Legea şi viața*. 2019. № 1/2 (Ianuarie). С. 143–150.

23. Цвіркун Ю.І. Деякі особливості процесуального розсуду суду за результатами оцінки рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 54. С. 208–214.

24. Цвіркун Ю.І. Правовий прецедент як стримуючий чинник допущення протиправності колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Правова позиція*. 2019. № 1(22). С. 70–80.

25. Цвіркун Ю.І. Щодо втручання адміністративного суду у розсуд колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 82. С. 261–272.

26. Цвіркун Ю.І. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Право та державне управління*. 2019. № 2. Т. 2. С. 66–75.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

27. Цвіркун Ю.І. До питання повноважень адміністративного суду щодо скасування актів окремих колегіальних суб'єктів владних повноважень. *Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 14–15 жовтня 2016 р. Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2016. С. 85–89.

28. Цвіркун Ю.І. Адміністративна юстиція України: історичний аспект та завдання сьогодення. *Верховенство права та правова держава* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 21–22 жовтня 2016 р. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2016. С. 104–108.

29. Цвіркун Ю.І. Щодо колегіальності суб'єктів публічної адміністрації. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 3–4 березня 2017 р. Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2017. С. 104–107.

30. Цвіркун Ю.І. Щодо питання удосконалення адміністративного судочинства з огляду на деякі історико-правові аспекти. *Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 12–13 травня 2017 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. С. 121–124.

31. Цвіркун Ю.І. Провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності таких колегіальних суб'єктів владних повноважень як

Верховна Рада України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. *Верховенство права та правова держава* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 14–15 вересня 2018 р. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2018. С. 116–119.

32. Цвіркун Ю.І. Щодо форм адміністративного судочинства. *Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 12–13 жовтня 2018 р. Київ : Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, 2018. С. 71–77.

33. Цвіркун Ю.І. Органи місцевого самоврядування як колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Херсон, 5–6 жовтня 2018 р. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 96–100.

34. Цвіркун Ю.І. Рішення, дії та бездіяльність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації як предмет оскарження в порядку адміністративного судочинства. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 січня 2019 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. С. 91–98.

35. Цвіркун Ю.І. Щодо розмежування оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації та їх членів. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 15–16 березня 2019 р. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 75–80.

36. Цвіркун Ю.І. Щодо питань правонаступництва та повноважень окремих колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 березня 2019 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 6–10.

37. Цвіркун Ю.І. Адміністративна процедура у діяльності колегіальних суб’єктів публічної адміністрації в зарубіжних країнах. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 вересня 2019 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 88–92.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова
Касаційного адміністративного
суду у складі Верховного Суду
М.І. Смокович

«20» серпня 2019 року

АКТ
впровадження результатів дисертаційного дослідження Цвіркуна Юрія Івановича на тему «Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації» в практичну діяльність Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду

Комісія у складі:

судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, судді судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів, кандидата юридичних наук Гімона М.М. – голови комісії,

судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, секретаря судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Калашнікової О.В.,

судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, судді судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав, доктора юридичних наук Коваленко Н.В.,

судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, секретаря судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів, кандидата юридичних наук Ханової Р.Ф.,

склали цей акт про те, що висновки, положення та узагальнення дисертаційного дослідження Цвіркуна Юрія Івановича на тему «Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень,

дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право у формі наукових статей:

1. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності такого колегіального суб'єкта публічної адміністрації як Центральна виборча комісія. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2016.Т.2. № 41. С.81-85.
2. Цвіркун Ю.І. До питання повноважень адміністративних судів під час вирішення справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал.* 2017. №2(20). С.59-68.
3. Цвіркун Ю.І. Щодо питання відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування за невиконання судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Науковий збірник.* Випуск 6. Т.2. 2017. №6. С.144-149.
4. Цвіркун Ю.І. Проблемні питання щодо вирішення справ із відносин публічної служби, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки* 2017. №2. С. 98-108.
5. Цвіркун Ю.І. До питання здійснення судового контролю за діяльністю виборчих комісій під час місцевих виборів. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2017. №6(21). С. 164-169.
6. Цвіркун Ю.І. Колегіальні суб'єкти делегованих повноважень: різновиди та правова природа. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2018. No. 3. Vol. 1. P. 183-190.
7. Цвиркун Ю.И. Государственные коллегиальные субъекты публичного администрирования: разновидности и анализ их административно-правового статуса. *Legea și viața: revistă științifico-practică.* 2018. Septembrie. С. 168-174.
8. Цвіркун Ю.І. Формально-юридичні та фактичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція».* 2018. Випуск 35. С.69-73.
9. Цвіркун Ю.І. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень.* 2018. № 6. С.139-147.

10. Цвіркун Ю.І. До питання реалізації дискреційних повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică.* 2018. № 2 (30).с.73-77.

11. Цвіркун Ю.І. Оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Право України.* 2018. №2. С.148-163.

12. Цвіркун Ю.І. Характеристика суб'єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Право і суспільство.* 2019. № 1. С.98-106.

13. Цвиркун Ю.И. Формы административного судопроизводства при рассмотрении дел по обжалованию решений, действий или бездействия коллегиальных субъектов публичной администрации. *Legea şi viaţa: revistă ştiinţifico-practică.* 2019. Ianuarie. С.143-150.

14. Цвіркун Ю.І. Деякі особливості процесуального розсуду суду за результатами оцінки рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2019. № 54. С.208-214. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.54/48.pdf.

15. Цвіркун Ю.І. Щодо втручання адміністративного суду у розсуд колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми держави і права.* 2019. № 82. С.261-272. URL: http://www.apdp.in.ua/index.php/vipusk-82.html

використовувались у Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду для дослідження, узагальнення судової практики в адміністративних справах, відповідачами у яких були колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, про: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом; 4) спори 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; 5) спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб.

Окремі висновки та пропозиції дисертанта були корисні при оцінці суспільних правовідносин для прийняття рішень щодо публічно-правових спорів, які виникають у зв'язку із: 1) прийняттям правових актів (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів) Кабінету Міністрів України, інших колегіальних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; 2) державним регулюванням діяльності суб'єктів природних монополій, відповідачами у яких були Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; 3) прийняттям громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, відповідачами у яких були Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів тощо.

Результати дисертаційного дослідження Цвіркуна Ю. І. сприяли визначенню допустимості подання позовної заяви, апеляційної, касаційної скарг, а також інших заяв і клопотань, що подаються в адміністративному процесі у справах, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації.

Дисертаційне дослідження Цвіркуна Юрія Івановича на тему «Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації» має теоретико-прикладне значення для тлумачення, застосування норм матеріального та процесуального права Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду як судом першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

Голова комісії – суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, суддя судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів, кандидат юридичних наук

М. М. Гімон

Члени комісії:

суддя Касаційного
адміністративного суду у складі
Верховного Суду,
секретар судової палати з розгляду справ
щодо виборчого процесу та референдуму,
а також захисту політичних прав громадян

О. В. Калашнікова

суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду,
суддя судової палати з розгляду справ
щодо захисту соціальних прав,
доктор юридичних наук

Н. В. Коваленко

суддя Касаційного
адміністративного суду у складі
Верховного Суду,
секретар судової палати з розгляду
справ щодо податків, зборів та інших
обов'язкових платежів
кандидат юридичних наук

Р. Ф. Ханова

ЗАТВЕРДЖУЮ
Директор Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського
кандидат юридичних наук, доцент
_____ О. О. Іляшко
«30» _____08_____ 2019р.

АКТ

«30» _____08_____ 2019р. м. Київ

впровадження **у навчальний процес та науково-дослідну діяльність Таврійського національного університет імені В. І. Вернадського** матеріалів дисертації на тему «**Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації»** за спеціальністю 12.00.07, розроблених здобувачем кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету **Цвіркуном Ю. І.**

Комісія у складі:

Голови: завідувача кафедри конституційного та міжнародного права, к.ю.н.., доцента Швачки Вікторії Юріївни.

Членів комісії: професора кафедри конституційного та міжнародного права доктора юридичних наук, доцента Берназюк Інни Миколаївни;
доцента кафедри конституційного та міжнародного права, доктора філософських наук, кандидата юридичних наук Добрянської Наталії Валеріївни.

цим актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження на тему «**Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації»**, розроблені здобувачем кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету Цвіркуном Юрієм Івановичем, впроваджені у навчальний процес юридичного факультету Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського при підготовці та викладанні лекцій з навчальних курсів «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність», а саме:

1. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності такого колегіального суб'єкта публічної адміністрації як Центральна виборча комісія. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2016.Т.2. № 41. С.81-85.

2. Цвіркун Ю.І. До питання повноважень адміністративних судів під час вирішення справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал*. 2017. №2(20). С.59-68.
3. Цвіркун Ю.І. Колегіальні суб'єкти делегованих повноважень: різновиди та правова природа. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. No. 3. Vol. 1. P. 183-190.
4. Цвиркун Ю.И. Государственные коллегиальные субъекты публичного администрирования: разновидности и анализ их административно-правового статуса. *Legea și viața: revistă științifico-practică.* 2018. Septembrie. С. 168-174.
5. Цвіркун Ю.І. Формально-юридичні та фактичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2018. Випуск 35. С.69-73.
6. Цвіркун Ю.І. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С.139-147.
7. Цвіркун Ю.І. До питання реалізації дискреційних повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică.* 2018. № 2 (30).с.73-77.
8. Цвіркун Ю.І. Оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Право України*. 2018. №2. С.148-163.
9. Цвіркун Ю.І. Характеристика суб'єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2019. № 1. С.98-106.
10. Цвиркун Ю.И. Формы административного судопроизводства при рассмотрении дел по обжалованию решений, действий или бездействия коллегиальных субъектов публичной администрации. *Legea şi viața: revistă științifico-practică.* 2019. Ianuarie. С.143-150.

Комісія вважає, що дисертаційне дослідження Цвіркуна Юрія Івановича має теоретико-прикладне значення для тлумачення та застосування норм матеріального та процесуального законодавства України, висновки є науково обґрунтованими, актуальними, містять наукову новизну, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, практичну значимість.

Голова комісії: _____ **Швачка В.Ю.**

Члени комісії: _____ **Берназюк І.М.**

_____ **Добрянська Н.В.**

Затверджую:
Декан юридичного факультету
Харківського національного
університету ім. В. Н. Каразіна
д.ю.н, проф. Кагановська Т. С.
«05» 09 2019 р.

Акт

впровадження **у навчальний процес та науково-дослідну діяльність Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна** матеріалів дисертації на тему «**Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації»** за спеціальністю 12.00.07, розроблених здобувачем кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету **Цвіркуном Ю. І.**

Комісія у складі: Головка Олександра Миколайовича – д.ю.н., професора кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету – голова комісії, Лук'янця Дмитра Миколайовича – д.ю.н., професора кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету, – член комісії, Гришиної Наталії Вікторівни – к.ю.н., доцента кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету, цим актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження на тему «**Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації»**, розроблені здобувачем кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету Цвіркуном Юрієм Івановичем, впроваджені у навчальний процес юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна при підготовці та викладанні лекцій з навчальних курсів «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність», а саме:

1. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності такого колегіального суб'єкта публічної адміністрації як Центральна виборча комісія. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2016.Т.2. № 41. С.81-85.
2. Цвіркун Ю.І. До питання повноважень адміністративних судів під час вирішення справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал.* 2017. №2(20). С.59-68.

3. Цвіркун Ю.І. Колегіальні суб'єкти делегованих повноважень: різновиди та правова природа. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. No. 3. Vol. 1. P. 183-190.
4. Цвиркун Ю.И. Государственные коллегиальные субъекты публичного администрирования: разновидности и анализ их административно-правового статуса. *Legea și viața: revistă științifico-practică.* 2018. Septembrie. С. 168-174.
5. Цвіркун Ю.І. Формально-юридичні та фактичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція».* 2018. Випуск 35. С.69-73.
6. Цвіркун Ю.І. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С.139-147.
7. Цвіркун Ю.І. Деякі особливості процесуального розсуду суду за результатами оцінки рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2019. № 54. С.208-214. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.54/48.pdf.
8. Цвіркун Ю.І. Щодо втручання адміністративного суду у розсуд колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 82. С.261-272. URL: http://www.apdp.in.ua/index.php/vipusk-82.html.

Комісія вважає, що результати проведеного дисертаційного дослідження Цвіркуна Юрія Івановича, здобуті на основі узагальнення практичної діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації як учасників справи в адміністративному судочинстві, є науково обґрунтованими та актуальними, містять наукову новизну, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень. Зважаючи на наукову значущість окресленої проблематики, Комісією зроблений висновок про доцільність подальшого провадження результатів відповідного дослідження у навчальний процес науково-дослідну діяльність юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

Голова комісії:
д.ю.н., професор, О.М. Гловко

Члени комісії:
проф. Лук'янець Д.М.

доц. Григишина Я.В.

"ЗАТВЕРДЖУЮ"
Проректор з науково-педагогічної роботи
Запорізького національного університету
кандидат історичних наук, доцент
_____ Ю. О. Каганов
"09" вересня 2019 р.

Акт

впровадження **у навчальний процес та науково-дослідну діяльність** Запорізького національного університету матеріалів дисертації на тему «**Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації»** за спеціальністю 12.00.07, розроблених здобувачем кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету **Цвіркуном Ю. І.**

Комісія у складі: д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор кафедри адміністративного та господарського права, декан юридичного факультету Запорізького національного університету Т.О. Коломоєць, д.ю.н, професор, завідувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету В.К. Колпаков, д.ю.н., доцент, професор кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету І.О. Сквірський, цим актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження на тему «**Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації»**, розроблені здобувачем кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету Цвіркуном Юрієм Івановичем, впроваджені у навчальний процес юридичного факультету Запорізького національного університету при підготовці та викладанні лекцій з навчальних курсів «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність», а саме:

1. Цвіркун Ю. І. До питання повноважень адміністративних судів під час вирішення справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал*. 2017. №2(20). С.59-68.

2. Цвіркун Ю. І. Колегіальні суб'єкти делегованих повноважень: різновиди та правова природа. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2018. No. 3. Vol. 1. P. 183-190.
3. Цвіркун Ю. І. Формально-юридичні та фактичні підстави участі колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція».* 2018. Випуск 35. С.69-73.
4. Цвіркун Ю. І. Колегіальний суб'єкт публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасник справи: концептуалізація поняття. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С.139-147.
5. Цвіркун Ю. І. Характеристика суб'єктів адміністративного процесу у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2019. № 1. С.98-106.
6. Цвіркун Ю. І. Деякі особливості процесуального розсуду суду за результатами оцінки рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2019. № 54. С.208-214. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.54/48.pdf.

Комісія вважає, що результати проведеного дисертаційного дослідження Цвіркуна Юрія Івановича, здобуті на основі узагальнення практичної діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації як учасників справи в адміністративному судочинстві, є науково обґрунтованими, актуальними, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, практичну значимість.

Голова комісії:
д.ю.н., професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України,
професор кафедри адміністративного
та господарського права,
декан юридичного факультету
Запорізького національного університету Т.О. Коломоєць

Члени комісії:
д.ю.н, професор, завідувач кафедри
адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету В.К. Колпаков

д.ю.н., доцент, професор
кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету І.О. Сквірський

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

№ 04-26/17-297 "7" жовтня 2019 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження Цвіркуна Юрія Івановича у законотворчу діяльність

Комісія у складі: Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Венедіктової І.В., Заступника Голови Комітету Совгирі О.В., в.о. керівника секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Колісника І.В. склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету Цвіркуна Юрія Івановича на тему: «Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є надзвичайно актуальними та можуть бути використані при подальшому вдосконаленні законодавства України.

Голова Комітету **І.В. ВЕНЕДІКТОВА**

Заступник Голови Комітету **О.В. СОВГИРЯ**

В.о. керівника секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя **І.В. КОЛІСНИК**

І. Венедіктової, О. Совгирі
Підпис І. Колісника
підтверджую:
Керівник Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України
«07» 10 2019 р.