НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ «КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ імені ІГОРЯ СІКОРСЬКОГО»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАДИМА ГЕТЬМАНА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КРОПИВНА КАТЕРИНА ОЛЕКСІЇВНА

УДК 342.9:342.56(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ВІД ІНШИХ ВИДІВ СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Спеціальність 081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

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

Науковий керівник: **ГОЛОСНІЧЕНКО Іван Пантелійович**, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Кропивна К.О. Відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»; Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», Київ, 2020.

У роботі проаналізовано юрисдикційні відносини, які регулюються нормами різних галузей процесуального права. Згідно з цим аналізом зроблено висновок, що українська адміністративно-правова наука з моменту виникнення адміністративної юстиції здійснила певні кроки в дослідженні проблем відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства. Однак , дотепер неоднозначно вирішуються спори, які стосуються адміністративної, цивільної чи господарської юрисдикції, особливо, коли це стосується практичного віднесення розгляду і вирішення відповідної справи до суду тієї, чи іншої юрисдикції.

Незважаючи на велику кількість наукових праць щодо висвітлення теоретичних проблем відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні, на даному етапі розвитку правової науки вони є не вичерпаними і практика судочинства потребує теоретичних робіт щодо віднесення позовів, які подаються приватними особами до того чи іншого виду юрисдикції, і розроблення рекомендацій щодо вдосконалення нормативного забезпечення реалізації прав фізичних осіб та юридичних осіб приватного права на судовий захист у позовному провадженні адміністративного судочинства. Все це зумовлює актуальність теми дослідження і висвітлення шляхів вирішенн я пов’язаних з ним основних завдань. Отже, згадана проблема вимагає актуальних підходів до її вирішення в законотворчій та практичній діяльності. Саме тому існує потреба комплексного, системного дослідження критеріїв відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства для реалізації прав громадян на судовий захист у публічно-правових відносинах з урахуванням новітніх досягнень правової науки.

Узагальнено наукові погляди щодо визначення понять «адміністративна юрисдикція», «адміністративне судочинство», «адміністративна юстиція» та встановлено, що в юридичній науці немає єдиної думки щодо визначення цих понять. В роботі сформульовано авторське поняття адміністративної юрисдикції в Україні, яка представляє собою адміністративну діяльність дер жавних органів та органів місцевого самоврядування щодо вирішення юридичних спорів та застосування заходів адміністративної відповідальності, а також реалізацію адміністративних юстиційних повноважень адміністративними судами. Доказано, що адміністративна юстиція представляє собою правосудне судочинство. Адміністративна юстиція співвідноситься з адміністративною юрисдикцією як частина і ціле, представляючи найголовнішу частину останньої.

Також здійснена періодизація існування адміністративної юстиції на теренах України. Виділені періоди функціонування адміністративної юстиції під час: 1) перебування України під протекторатом Російської імперії; 2) перебування Західної України у складі Австрійської та Австро-Угорської імперії; 3) перебування України у складі Речі Посполитої Польщі; 4) відродження української самостійності. Проведена класифікація періодів дослідження проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні: 1) радянський період; 2) період від проголошення незалежності до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України; 3) період після прийняття вказаного кодексу; 4) період оновлення Кодексу адміністративного судочинства України від 2017 р. дотепер.

Обґрунтована неможливість використання критерію «публічність правового спору» для відмежування юрисдикції адміністративного суду від юрисдикції конституційного суду та доцільність, розмежовуючи юрисдикцію цих двох судів, використання інших критеріїв, серед яких є види справ, що розглядаються судами цих юрисдикцій, різноманіття джерел правового регулювання, суб’єкти звернення, процесуальні документи за якими ініціюється провадження в справах, суб’єкти здійснення провадження, правові акти, які видаються у процесі проваджень та на завершальних його стадіях.

Сформульовано висновок щодо розширення прав осіб приватного права на конституційне оскарження судових рішень судів різних юрисдикцій. Обґрунтовані положення про те, що суб’єкту оскарження до Конституційного суду доцільно надати право подавати конституційну скаргу і в тих випадках, коли він вважає, що застосовані судами інших юрисдикцій в остаточному судовому рішенні в його справі не тільки закон України, але й указ Президента України, правові акти Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим суперечать Конституції України.

Визначені критерії відмежування цивільно-правової від адміністративної юрисдикції щодо вирішення спорів, пов’язаних з трудовими відносинами та відносинами державної служби, а саме: суб’єкт владних повноважень виступає не як орган публічної влади, а як юридична особа публічного права; відносини регулюються трудовим правом, яке є приватним правом; є пряма вказівка в Законі України «Про державну службу», що певні відносини регулюються нормами трудового права; аналогічні спори між юридичною особою роботодавцем і працівником вирішуються в межах цивільно-правової юрисдикції. Законодавцю рекомендовано при віднесенні до відповідного виду юрисдикції вирішення певних спорів враховувати, що судді судів загальної юрисдикції мають більшу практику вирішення спорів із розгляду справ, що виникають з трудових правовідносин, ніж судді адміністративних судів, а отже, як правило, є більш підготовленими до правомірного вирішення цих спорів і менше будуть допускати помилок при правозастосуванні.

Запропоновано критерії розмежування повноважень адміністративних та господарських судів: 1) різниця між завданнями адміністративного судочинства і господарського судочинства; 2) характер правового спору (адміністративно-правовий спір – адміністративна юрисдикція), (господарсько-правовий спір –

господарська юрисдикція) ; 3) дослідження судом розгляду правомірності застосування владних повноважень суб'єктом, який наділений такими повноваженнями (адміністративна юрисдикція) і правомірності реалізації прав і обов'язків суб'єктом господарської діяльності (господарська юрисдикція); 4) характер правовідносин (у досліджуваному випадку це господарсько-правові відносини); 5) використання адміністративно-господарських санкцій в господарському праві; 6) суб'єктний склад сторін у справах щодо правових спорів; 7) наявність у системі судової гілки влади господарських судів.

Обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення правового регулювання матеріальних господарських відносин. Пропонується в законодавчому порядку визначити перелік виробництв, де інвалідів забороняється використовувати і встановити перелік таких підприємств, які можуть звільнятися від виділення робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю. Запропоновано застосування господарсько-адміністративних санкцій лише межах господарсько-правової юрисдикції, а справи щодо неправомірності їх застосування мають розглядатися в господарських судах, адже за виключенням господарського законодавства України ніде в інших вітчизняних законах господарсько-адміністративні санкції не передбачаються.

Обґрунтовано уточнення критеріїв відмежування адміністративного процесу від цивільно-процесуальної діяльності. Крім приналежності матеріальних правовідносин до сфери публічного або приватного права, названі також наступні фактори: державна політика відносно процесуально-правового регулювання відносин; характер правових матеріальних відносин; правове становище сторін у процесуально-правових відносинах; різноманіття підходів до використання принципу диспозитивності; порядок витребування доказів і доведення в справах адміністративної й цивільно-правової юрисдикцій.

За загальним правилом, яке встановлює Конституція України, усі учасники судового процесу є рівними перед законом і судом. Адміністративне ж судочинство основане на деякій фактичній нерівності сторін у спорах про право. Для урівноваження можливостей учасників провадження приватна особа в межах адміністративного судочинства має законодавчі преференції. На відміну від цивільно-правового процесу, в адміністративних справах роль адміністративного суду більш значима, а права позивача в адміністративному провадженні набагато ширші, чим в інших видах проваджень. Якщо в цивільному провадженні обов'язок надання доказів у справі в основному покладається на обидві сторони, то в провадженні щодо вирішення адміністративних справ суд може з власної ініціативи витребовувати докази і має право збирати докази і використовувати їх при розгляді і вирішенні справ.

Обґрунтовані положення щодо розмежування юрисдикцій у вирішенні спорів з питань державної служби. Не дивлячись на те що за п. 2 ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових «спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» доцільно було б на законодавчому рівні більш детально регламентувати ці адміністративно-процесуальні відносини з тим щоб чіткіше міг би суб'єкт правозастосування

розмежовувати адміністративну юрисдикцію від цивільно-правової юрисдикції. Багато відносин матеріального права державної служби носять приватно-правовий характер. Виступає відповідач в якості суб'єкта як органу публічної влади, чи органу тільки як юридичної особи публічного права, від цього залежить вибір підсудності справи адміністративному суду або суду цивільно-правової юрисдикції. У цьому зв'язку запропоновано викласти в новій редакції п. 17 ч. 1 ст. 12 КАСУ, виключивши з чинної редакції цього пункту слова «патронатна служба». Вирішення спорів з приводу прийняття громадян на патронатну службу, її проходження, звільнення з патронатної служби доцільно передати на розгляд судів цивільної юрисдикції, зважаючи на те, що трудові спори мають вирішуватися в межах саме цього виду юрисдикції.

З'ясовані можливості інституту судового контролю у відмежуванні адміністративного судочинства від інших судових проваджень. Акцентується увага на тому, що на відміну від виконання рішень судів інших юрисдикцій, судовим контролем забезпечується безпосередньо виконання рішення адміністративного суду, оскільки воно передбачає обов'язок звітування органу державної влади про стан виконання рішення, цебто про стан відновлення порушених прав.

Ключові слова: адміністративна юрисдикція, адміністративна юстиція, судочинство, адміністративна справа, критерії розмежування юрисдикцій, адміністративний суд, публічно-правові відносини, приватно-правові відносини , публічно-правовий спір, суб'єкт звернення, суб'єкт владних повноважень, періоди функціонування адміністративної юстиції.

ANNOTATION

Kropivna K. A. Administrative jurisdiction separation from other types of legal proceedings in Ukraine. - Qualified scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the Doctor of Philosophy Degree in specialty 081 - Law. - National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute"; State Higher Educational Institution Vadim Hetman National Economic University of Kiev. Kyiv , 2020.

Jurisdictional relations being regulated by the various branches norms of procedural law have been analyzed in the work. According to this analysis, it was concluded that both Ukrainian administrative and legal science has taken certain steps to study the problems of delimiting administrative jurisdiction from other types of legal proceeding since the administrative justice advent. However, disputes regarding administrative, civil or economic jurisdiction are still ambiguously resolved , especially when it comes to the practical submission of the consideration and decision of the relevant case to a court of a particular jurisdiction.

Despite the large number of scientific papers on the coverage of administrative jurisdiction differentiation theoretical problems from other types of judiciary in Ukraine, they are not exhausted at this stage of legal science development and the practice of litigation requires theoretical works concerning the claims assignment by private persons to others, and the development of recommendations for improving the regulatory enforcement of the rights of both individuals and legal entities of the

private right to judicial protection in lawsuit administrative judicial proceedings. All this determines the relevance of the topic of research, illuminating ways to solve the main tasks related to it. Therefore, the mentioned problem requires topical approaches to its solution in law-making and practical activity. That is why there is a need for a comprehensive, systematic study of the criteria for differentiating administrative jurisdiction from other types of justice in order to exercise citizens' rights to judicial protection in public-law relations, taking into account all the latest developments in legal science.

The scientific views on concepts definition of "administrative jurisdiction", " administrative justice", "administrative justice" have been generalized and it has been established that there is no consensus in the legal science on the definition of these concepts. The author formulates the author's concept of administrative jurisdiction in Ukraine, which represents the administrative activity of both state and local self-government bodies in resolving legal disputes and applying measures of administrative responsibility, as well as the implementation of administrative judicial powers by administrative courts. Administrative justice is proven to be a judicial proceeding. It relates to administrative jurisdiction as part and whole, representing the most important part of the latter.

Periodisation of the existence of administrative justice in Ukraine has also been carried out. The periods of functioning of administrative justice during the period of: 1) stay of Ukraine under the protectorate of the Russian Empire are highlighted; 2) the stay of Western Ukraine in the Austrian and Austro-Hungarian Empire; 3) the stay of Ukraine in the Commonwealth of Poland; 4) the revival of Ukrainian independence. The classification of the periods of study of the problem of differentiation of administrative jurisdiction from other types of judiciary in Ukraine has been carried out: 1) the Soviet period; 2) the period from the declaration of independence to the adoption of the Code of Administrative Justice of Ukraine; 3) the period after the adoption of the said code; 4) the period of updating the Code of Administrative Judiciary of Ukraine from 2017 until now.

The impossibility of using the publicity of a legal dispute criterion to delimit the administrative court jurisdiction from the Constitutional Court one and the expediency of delimiting the jurisdiction of these two courts, the use of other criteria, among which there are types of cases considered by the courts of these jurisdictions, a variety of legal regulation sources, subjects, objects appeals, procedural documents on which proceedings are initiated, subjects of the proceedings, legal acts, being issued into the production process and in the final stages.

The article has been formulated to extend the individuals; rights. The conclusion is formulated on the expansion of the private law individuals rights to constitutionally appeal judicial decisions of courts of various jurisdictions. Substantiated provisions being advisable for the subject of appeal to the Constitutional Court to be granted the right to file a constitutional complaint in cases where it considers that not only the law of Ukraine, but also the decree of the President of Ukraine, legal Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea contradict the Constitution of Ukraine. Private law on constitutional defamation of judiciary judges of

jurisdictions. The provisions of the law on those being subjugated to the Constitutional Court fully grant the right to submit constitutional servitude to them in quiet hardships, as long as they respect them, who are lodged with the courts in the last jurisdiction in the remaining court of law , legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Supreme For the sake of the Autonomous Republic of Crimea to violate the Constitution of Ukraine.

Criteria have been defined for distinguishing between both civil and administrative jurisdiction for the disputes resolution related to labor and public service relations, namely: the subject of power does not act as a public authority, but as a legal entity of public law; relations are governed by labor law, which is a private law; there is a direct indication in the Law of Ukraine On public service, certain relations are governed by labor law; similar disputes between a legal entity by an employer and an employee are resolved within the civil jurisdiction. It is recommended that the legislator disputes to the appropriate type of jurisdiction when referring the decision of certain, take into account that courts judges of general jurisdiction have a greater practice in resolving disputes in cases arising from labor relations than judges of administrative courts, and therefore, as a rule, are more prepared for the lawful settlement of these disputes and fewer mistakes in enforcement.

Criteria for distinguishing the powers of administrative and economic courts have been proposed: 1) the difference between the tasks of administrative court proceedings and economic court proceedings; 2) the nature of the legal dispute (administrative legal dispute - administrative jurisdiction), (economic legal dispute - economic jurisdiction) 3) the court investigates the lawfulness of the use of power by an entity that is endowed with such authority (administrative jurisdiction) and the lawfulness of the exercise of rights and obligations by an entity economic activity (economic jurisdiction) 4) the nature of legal relations (in the case under study, this is economic and legal relations) 5) the use of administrative governmental sanctions in commercial law; 6) the subject composition of the parties in cases of legal disputes; 7) the presence in the system of the judicial economic courts branch of power.

Justified proposals for improving the legal regulation of material economic relations. It is proposed by law to determine the list of industries where persons with disabilities are prohibited from using and establish a list of such enterprises that may be exempted from the allocation of jobs intended for the employment of persons with disabilities. The application of economic and administrative sanctions is proposed only within the limits of economic and legal jurisdiction, and cases of the illegality of their application should be considered in economic courts, because with the exception of Ukrainian legislation, economic and administrative sanctions are not provided for elsewhere in other domestic laws.

It is justified to clarify the criteria for delimiting the administrative process from civil procedure activities. In addition to the affiliation of substantive legal relations in the field of public or private law, the following factors are also mentioned: state policy regarding the procedural and legal regulation of relations; the nature of legal material relations; legal status of the parties in legal proceedings; a variety of approaches to using the principle of dispositivity; the procedure for

obtaining evidence and evidence in both administrative and civil jurisdictions.

According to the general rule established by the Constitution of Ukraine, all participants in the trial are equal before the law and the court. Administrative proceedings are based on some actual inequality of the parties in disputes about the law. In order to balance the possibilities of the participants in the proceedings, a private person has legislative preferences within the framework of administrative proceedings. In contrast to the civil law process, in administrative cases the role of the administrative court is more significant, and the rights of the plaintiff in administrative proceedings are much wider than in other types of proceedings. Whereas in civil proceedings the obligation to provide evidence in a case relies heavily on both parties, in a court of law, in administrative proceedings, a court may, on its own initiative, demand evidence and may collect evidence and use it in the consideration and resolution of cases.

Justified provisions on the jurisdiction delimitation in the resolution of disputes on public service issues. Despite the fact that under paragraph 2 of Part 1 of Art. 19 KASU, the jurisdiction of administrative courts extends to cases in public law disputes over the adoption of citizens in the public service, their passage, dismissal from the public service it would be advisable to regulate these administrative-procedural relations in more detail so that they can more clearly the subject of law enforcement should distinguish administrative jurisdiction from civil jurisdiction. Many relations of substantive law of public service are of a private legal nature. The defendant acts as a subject as a public authority or an authority only as a legal entity of public law, the choice of the jurisdiction of the case to an administrative court or court of civil jurisdiction depends on this. In this regard, it is proposed to state in a new version of paragraph 17 of Part 1 of Art. 12 KASU, having deleted the words patronage service from the current edition of this paragraph. It is advisable to refer disputes regarding the adoption of citizens for foster care, its passage, dismissal from foster service, to civil courts, despite the fact that labor disputes should be resolved in the framework of this particular type of jurisdiction.

The possibilities of the judicial control institute in delimiting administrative proceedings from other legal proceedings have been clarified. The emphasis is on the fact that, in contrast to the execution of decisions of courts of other jurisdictions, judicial control directly ensures the decisions execution of an administrative court, since it provides for the duty of reporting to a state authority on the status of enforcement of a decision, that is, on the status of violated rights restoration.

Keywords: administrative jurisdiction, administrative justice, legal proceedings , administrative case, criteria for differentiating jurisdictions, administrative court, public law relations, private law relations, public law dispute, subject of appeal, subject of authority, periods of administrative justice functioning.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кропивна К. О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* Київ, 2016. №3/4 (31/32). С. 177-182.

2. Кропивна К. О. Становлення адміністративної юстиції в Україні: дорадянська доба. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Київ, 2018. №4 (40). С. 136-140.

3. Кропивна К. О. Про віднесення справ з примусового стягнення коштів за робоче місце, призначене для інвалідів до господарської юрисдикції. *Науковий журнал «Юридична Україна».* Київ: «Юрінком Інтер», 2019. №9 (19). С.29-35.

4. Кропивна К. О. Розмежування юрисдикцій судів по предмету розгляду трудових спорів. *Науковий журнал «Юридична Україна».* Київ: «Юрінком Інтер». 2019. №5 (197). С.16-23.

Статті у зарубіжних наукових виданнях:

5. Kropyvna K. O. The administrative jurisdiction delimitation fom the Constitution Court procedural activities. *The scientific heritage*. Hungary. 2019 №40. vol (4). С. 53-57.

6. Кропивна К. О. Правовое регулирование процессуальных отношений и отграничение административного процесса от гражданско-процессуальной деятельности *Legea si viata:* Revista stiintifico-practica. Interprindere de stat Fondator. Ministerul Justitiei al Republicii Moldova. March 2019. С. 50-55.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Кропивна К. О. Теоретичні аспекти судового рішення, як самостійного інституту адміністративного права. *«Ukraine - E.U.Modern Technology, Business and Low»*: матеріали 3-ї міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернігів, 3-8 квітня 2017 р.). Чернігів: Чернігівський національний технологічний університет, 2017. С.8.

8. Кропивна К. О. До питання виду юрисдикції щодо вирішення трудових спорів на патронатній службі. *«Осінні наукові читання»*: матеріали XXIII міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 27 листопада 2019 р). Тернопіль. 2019. Ч. 2. С. 89-94.

9. Кропивна К. О. Поняття адміністративної юрисдикції і юстиції, їх становлення в Україні. «*Новітні тенденції сучасної юридичної науки»*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 6-7 грудня 2019 р). Дніпро. 2019. Ч. 2. С. 122-124.

10. Кропивна К. О. Відмежування адміністративної юрисдикції від процесуальної діяльності Конституційного Суду України. *Актуальні питання юридичної теорії та практики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 6-7 грудня 2019 р). Харків. 2019. Ч. 2. С.85-86.

ЗМІСТ

ВСТУП ……...…… 16
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ І АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ТА СТУПІНЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ……... 28
1.1. Поняття адміністративної юрисдикції і юстиції, їх становлення в Україні……..... 28
1.2. Ступінь наукового дослідження проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні…… 45
Висновки до розділу 1 ……... 58
РОЗДІЛ 2. РОЗМЕЖУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЙ …….. 60
2.1. Гарантії забезпечення законності та верховенства права в Україні …….. 60
2.2. Відмежування адміністративної юстиції від процесуальної діяльності Конституційного Суду України ……. 68
Висновки до розділу 2 ……... 84
РОЗДІЛ 3. ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ВІД ЦИВІЛЬНОЇ ТА ГОСПОДАРСЬКОЇ ЮРИСДИКЦІЙ ……. 86
3.1. Правове регулювання процесуальних відносин та відмежування адміністративного процесу від цивільно-процесуальної діяльності …….. 86
3.2. Розмежування юрисдикцій судів за предметом розгляду спорів про публічну службу і трудових спорів ……..... 96
3.3. Юрисдикційні повноваження щодо накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення …… 124
3.4. Відмежування адміністративної юрисдикції від господарської юрисдикції ……..... 160
3.5. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання рішень судів різних юрисдикцій ……..…… 173
Висновки до розділу 3 ……. 184
ВИСНОВКИ …….. 188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ……..… 193
ДОДАТКИ ……..… 218

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Для становлення України як правової держави нині нагальною проблемою постала доброчесна діяльність судової системи взагалі і ефективна діяльність системи адміністративної юстиції, зокрема. Остання відіграє найважливішу роль для реалізації конституційного принципу відповідальності адміністративних органів за втручання в права, свободи та законні інтереси громадянина у сфері публічно-правових відносин. Захист цих прав і свобод, а також законних інтересів фізичних і юридичних осіб приватного права нині є найважливішим завданням адміністративної юрисдикції, судові органи, що її здійснюють мають, діяти в межах, визначених Конституцією і законами України, а також повноважень, наданих їм законодавцем.

Нажаль, дотепер неоднозначно вирішуються спори, які стосуються адміністративної, цивільної чи господарської юрисдикції, особливо, коли це стосується практичного віднесення розгляду і вирішення відповідної справи до суду тієї, чи іншої юрисдикції.

Нечіткість розмежування юрисдикції судів робить перешкоду для вирішення їх по суті не тільки суддям, але і при реалізації захисту громадянином своїх прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин, коли виникають спори останнього з органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами.

Незважаючи на зміни, внесені в Кодекс адміністративного судочинства України (далі - КАСУ), і прийняту нещодавно його нову редакцію, роз’яснення пленумів Вищого адміністративного суду, постанов Великої Палати Верховного Суду України, прецедентну практику Європейського суду з прав людини, суди продовжують допускати помилки з питань приналежності юрисдикції адміністративних справ.

Невизначеність юрисдикції правового спору призводить до відмови судді у відкритті провадження у справі. Особа, яка пред’явила позов у суді неналежної юрисдикції, втрачає час і, коли правовий спір обмежений відповідним терміном його вирішення, наприклад, строками ліквідації комерційного банку, особа може пропустити строки, визначені в законодавстві для оскарження рішень суб’єкта владних повноважень і її права можуть залишитися незахищеними.

Неналежна юрисдикція суду щодо вирішення справи може стати підставою для оскарження рішення суду і це знову ж таки призводить до затягування процесу вирішення справи, а інколи, коли справа потребує термінового вирішення, до незахищеності прав та законних інтересів особи.

Отже, кваліфікаційна наукова праця присвячена проблемам відмежування адміністративної юрисдикції від інших її видів, за виключенням юрисдикції кримінальної, у зв’язку з тим, що відмежування останнього виду більше потребує адміністративно-деліктна юрисдикція. Окреслена проблема вимагає актуальних підходів до її вирішення в законотворчій та практичній діяльності.

Саме тому існує потреба комплексного, системного дослідження критеріїв відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства для реалізації прав громадян на судовий захист у публічно-правових відносинах з урахуванням новітніх досягнень правової науки.

Теоретична основа дослідження. Окремі питання відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні були предметом дослдження І. П. Голосняченко, С. Т. Гончарук, П. В. Діхтієвський, В. К. Колпаков, М. І. Смокович, О. М. Якуба та багато інших учених.

Основні положення дисертації ґрунтуються на роботах вітчизняних учених-адміністративістів, зокрема, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, П.В. Діхтієвського, Є. В. Додіна, О. В. Закаленко, Р. А. Калюжного, І. О. Картузової, Л. Є. Кисіль, К. М. Кобилянського, Т. О. Колом оєць, В.К.Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Константого, О.О. Кравчука, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, Д. М. Лук'янця, Д. В. Лученко, Р. С. Мельника, Н. В. Мостової, Ю. М. Мирошниченка, А. Ю. Осадчого, І.М. Пахомова, Ю. С. Педько, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, В. В. Середи, О. Л. Соколенко, В. С. Стефанюка та інших.

Під час дослідження використані праці таких зарубіжних вчених, фахівців: С.С. Алексєєв, К. Андерсен (*Kirsten Ewers Andersen*), З. Гощін (*Zizi Goschin*), Пітер Г. Соломон (*Пітер Х. Соломон*), Ю.О.Тихомиров, Берґард Шлоєр (*Bernhard Schloer*), Ева Ясюк (Ewa Jasiuk).

Незважаючи на велику кількість наукових праць щодо висвітлення теоретичних проблем відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні, на даному етапі розвитку правової науки вони є не вичерпаними і практика судочинства потребує теоретичних робіт щодо віднесення позовів, які подаються приватними особами до того чи іншого виду юрисдикції, і розроблення рекомендацій щодо вдосконалення нормативного забезпечення реалізації прав фізичних осіб та юридичних осіб приватного права на судовий захист у позовному провадженні адміністративного судочинства. Все це зумовлює актуальність теми дослідження і висвітлення шляхів вирішення пов'язаних з ним основних завдань.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження затверджена Вченою Радою Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім.. Ігоря Сікорського» та є складовою планової тематики науково-дослідницької діяльності кафедри господарського та адміністративного права «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави та інтенсифікації застосування інноваційних технологій в економічній сфері» (номер державної реєстрації 0110U006186). Робота відповідає також вимогам Концепції судово-правової реформи в Україні, затвердженої постановою Верховної Ради України № 2296-XII від 28 квітня 1992 р., Указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», Концепції адаптації

законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 1496 від 16 серпня 1999 р., Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, затвердженої Указом Президента України № 276/2015 від 20 травня 2015 р. Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні Вченої ради Національного технічного університету України «Київський по літехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» від 30 вересня 2019 року, протокол № 2.

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб, на основі аналізу теоретичних розробок, положень чинного законодавства, узагальнення правозастосовної практики, сучасного та історичного досвіду запропонувати поглиблення теоретичних знань щодо вирішення проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні, одного з чинників ефективного захисту прав і свобод громадян, інших фізичних осіб та юридичних осіб приватного права, а також розробити рекомендації щодо вдосконалення нормативного забезпечення реалізації їхніх прав на захист в адміністративному суді.

Для досягнення зазначеної мети виконуються такі *задачі*:

визначити особливості становлення та поняття адміністративної юрисдикції і юстиції в Україні;

охарактеризувати ступінь наукового дослідження проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні;

виокремити гарантії забезпечення законності та верховенства права в Україні;

здійснити відмежування адміністративної юстиції від процесуальної діяльності Конституційного Суду України;

охарактеризувати правове регулювання процесуальних відносин та відмежування адміністративного процесу від цивільно-процесуальної діяльності;

провести розмежування юрисдикцій судів за предметом розгляду спорів про публічну службу і трудових спорів;

визначити юрисдикційні повноваження щодо накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення;

здійснити відмежування адміністративної юрисдикції від господарської юрисдикції;

розкрити специфіку судового контролю як засобу забезпечення ефективного виконання рішень судів різних юрисдикцій;

розробити пропозиції щодо удосконалення норм адміністративного процесуального законодавства.

Об'єктом дослідження є теоретико-правові та праксеологічні засади судочинства в Україні.

Предметом дослідження є відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні.

Методи дослідження. Методологічна основа дисертації зумовлена визначеною метою і завданнями роботи і становить систему філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, які дозволили забезпечити концептуальну єдність дисертаційної роботи. За допомогою діалектичного методу розглянуто проблеми, які виникають у процесі становлення та розвитку адміністративної юстиції в Україні, її відмежування від інших видів судочинства, що сприяло більш ґрунтовно та вичерпно сформулювати основні положення дисертаційної роботи. Історичний метод дав змогу дослідити закономірності запровадження та розвитку адміністративної юстиції (підрозділи 1.1, 1.2); формально-логічний метод (використовувався для розмежування компетенції судів різних юрисдикцій та формулювання понять і відповідних визначень, як-то: «адміністративна юрисдикція і юстиція», «судочинство», «судовий контроль», «суб'єкт оскарження до Конституційного Суду», «суб'єкт оскарження до адміністративного суду», «публічна служба», «патронатна служба», «юрисдикційні повноваження щодо накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення», «адміністративна відповідальність юридичних осіб», «склад адміністративного правопорушення» (підрозділи 1.2, 2.2, 3.1, 32, 33, 3.5). Системно-структурний метод (використання цього методу сприяло дослідженню системи судочинства та розмежуванню юрисдикції між різними ланками цієї системи (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4). Структурно-функціональний метод сприяв аналізу адміністративно-правового регулювання повноважень адміністративних судів, виявленню недоліків їх діяльності (1.1, 3.2, 3.3). Статистичний метод застосовано під час дослідження даних щодо кількості порушень законодавства (3.3). За допомогою порівняльно-правового методу проаналізовано критерії відмежування адміністративної юрисдикції від подібних явищ в інших галузях процесуального права, а також порядок розмежування цих юрисдикцій в державах Європейського Союзу. (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4).

Правову основу дисертації становить Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс, кодекси матеріального права, поточні законодавчі акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі правові акти, а також конституції та інші нормативно-правові акти держав-членів Європейського Союзу.

Інформаційною та емпіричною базою дослідження стали матеріали судової практики Дніпропетровського окружного адміністративного суду, Канівського міськрайонного суду Черкаської області, Вищого адміністративного суду України, Верховного Суду України та інших щодо розгляду ними позовів приватних осіб до органів публічної адміністрації, наукові, публіцистичні, довідкові, монографічні видання.

Емпірична основа дослідження ґрунтується на вивченні й узагальненні положень нормативно-правових актів, судової практики з розгляду справ адміністративної юрисдикції, статистичні відомості у досліджуваній сфері.

Нормативно-правову основу дисертаційного дослідження становлять акти конституційного, адміністративного, цивільного, господарського, кримінального законодавства України та інші нормативно-правові акти, що дають можливість відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в України.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням вирішення проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні, одного з чинників ефективного захисту прав і свобод громадян, інших фізичних осіб та юридичних осіб приватного права. Наукову новизну дисертаційного дослідження становлять, зокрема, такі основні наукові положення:

уперше:

- сформульовано авторське поняття *адміністративної юрисдикції* в Україні, яка представляє собою адміністративну діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо вирішення юридичних спорів та застосування заходів адміністративної відповідальності, а також реалізацію адміністративних юстиційних повноважень адміністративними судами;
- доведено, що адміністративна юстиція представляє собою правосудне судочинство;
- здійснена періодизація існування адміністративної юстиції на теренах України. Виділені періоди функціонування адміністративної юстиції під час: 1) перебування України під протекторатом Російської імперії; 2) перебування Західної України у складі Австрійської та Австро-Угорської імперії; 3) перебування України у складі Речі Посполитої Польщі; 4) відродження української самостійності;
- проведена класифікація періодів дослідження проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні: 1) радянський період; 2) період від проголошення незалежності до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України; 3) період після прийняття вказаного кодексу; 4) період оновлення Кодексу адміністративного судочинства України від 2017 р. дотепер;
- обґрунтована неможливість використання критерію «публічність п равового спору» для відмежування юрисдикції адміністративного суду від юрисдикції конституційного суду та доцільність, розмежовуючи юрисдикцію цих двох судів, використання інших критеріїв, серед яких є види справ, що розглядаються судами цих юрисдикцій, різноманіття джерел правового регулювання, суб’єкти звернення, процесуальні документи за якими ініціюється провадження в справах, суб’єкти здійснення провадження, правові акти, які видаються у процесі проваджень та на завершальних його стадіях;
- обґрунтовані положення про те, що суб’єкту оскарження до Конституційного суду доцільно надати право подавати конституційну скаргу і в тих випадках, коли він вважає, що застосовані судами інших юрисдикцій в остаточному судовому рішенні в його справі не тільки закон України, але й указ Президента України, правові акти Кабінету Міністрів України та

Верховної Ради Автономної Республіки Крим суперечать Конституції України;

- визначені критерії відмежування цивільно-правової від адміністративної юрисдикції щодо вирішення спорів, пов'язаних з трудовими відносинами та відносинами державної служби: 1) суб'єкт владних повноважень виступає не як орган публічної влади, а як юридична особа публічного права; 2) відносини регулюються трудовим правом, яке є приватним правом; 3) є пряма вказівка в Законі України «Про державну службу», що певні відносини регулюються нормами трудового права; 4) аналогічні спори між юридичною особою роботодавцем і працівником вирішуються в межах цивільно-правової юрисдикції; 5) законодавцю при віднесенні до відповідного виду юрисдикції вирішення певних спорів доцільно враховувати, що судді судів загальної юрисдикції мають більшу практику вирішення спорів із розгляду справ, що виникають з трудових правовідносин, ніж судді адміністративних судів, а отже, як правило, є більш підготовленими до правомірного вирішення цих спорів і менше будуть допускати помилок при правозастосуванні;

- запропоновано викласти в новій редакції п. 17 ч. 1 ст. 12 КАСУ, виключивши з чинної редакції цього пункту слова «патронатна служба». Вирішення спорів з приводу прийняття громадян на патронатну службу, її проходження, звільнення з патронатної служби доцільно передати на розгляд судів цивільної юрисдикції, зважаючи на те, що трудові спори мають вирішуватися в межах саме цього виду юрисдикції;

- визначені критерії для розмежування повноважень адміністративних та господарських судів: 1) різниця між завданнями адміністративного судочинства і господарського судочинства; 2) характер правового спору (адміністративно-правовий спір – адміністративна юрисдикція), (господарсько-правовий спір – господарська юрисдикція); 3) дослідження судом розгляду правомірності застосування владних повноважень суб'єктом, який наділений такими повноваженнями (адміністративна юрисдикція) і правомірності реалізації прав і обов'язків суб'єктом господарської діяльності (господарська юрисдикція); 4) характер правовідносин (у досліджуваному випадку це господарсько-правові відносини); 5) використання адміністративно-господарських санкцій в господарському праві; 6) суб'єктний склад сторін у справах щодо правових спорів; 7) наявність у системі судової гілки влади господарських судів;

- запропоновано застосування господарсько-адміністративних санкцій лише межах господарсько-правової юрисдикції, а справи щодо неправомірності їх застосування мають розглядатися в господарських судах, адже за виключенням господарського законодавства України ніде в інших вітчизняних законах господарсько-адміністративні санкції не передбачаються;

- обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення правового регулювання матеріальних господарських відносин. Пропонується в законодавчому порядку визначити перелік виробництв, де інвалідів забороняється використовувати і встановити перелік таких підприємств, які можуть звільнятися від виділення робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю;

- з'ясовані можливості інституту судового контролю у відмежуванні адміністративного судочинства від інших судових проваджень;

удосконалено:

- визначення факторів відмежування адміністративного процесу від цивільно-процесуальної діяльності: державна політика відносно процесуально-правового регулювання відносин; характер правових матеріальних відносин; правове становище сторін у процесуально-правових відносинах; різноманіття підходів до використання принципу диспозитивності; порядок витребування доказів і доведення в справах адміністративної й цивільно-правової юрисдикцій ;

- положення щодо розмежування юрисдикцій у вирішенні спорів з питань державної служби. Не дивлячись на те що за п. 2 ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових «спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» доцільно було б на законодавчому рівні більш детально регламентувати ці адміністративно-процесуальні відносини з тим щоб чіткіше міг би суб'єкт правозастосування розмежовувати адміністративну юрисдикцію від цивільно-правової юрисдикції. Багато відносин матеріального права державної служби носять приватно-правовий характер. Виступає відповідач в якості суб'єкта як органу публічної влади, чи органу тільки як юридичної особи публічного права, від цього залежить вибір підсудності справи адміністративному суду або суду цивільно-правової юрисдикції.

набули подальшого розвитку:

- висновки, що встановлюваний в державі режим законності призваний захищати інтереси кожного громадянина та іншої фізичної особи, суспільства в цілому, забезпечити правові засади діяльності державних органів, стверджувати верховенство права у всіх сферах державного і суспільного життя, рівність усіх громадян, посадових осіб та організацій перед законом;

- положення щодо ролі судового контролю в адміністративному судочинстві. Акцентується увага на тому, що на відміну від виконання рішень судів інших юрисдикцій, судовим контролем забезпечується безпосередньо виконання рішення адміністративного суду, оскільки воно передбачає обов'язок звітування органу державної влади про стан виконання рішення, цебто про стан відновлення порушених прав.

Практичне значення отриманих результатів визначається можливістю їх використання у:

– *законодавчій діяльності* – для подальших досліджень загальнотеоретичних питань щодо відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні (акт впровадження депутата Верховної Ради України Качура О.А. від 5 лютого 2020 року №01/118);

– *практичній діяльності* – під час внесення змін та доповнень до законодавчих актів, що регулюють юрисдикційні відносини (акт впровадження Державної судової адміністрації ДП «Інформаційно судові системи» від 09 січня 2020 року);

– *навчальному процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне процесуальне право України», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Адміністративна юстиція» тощо (акт

впровадження Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова від 13 січня 2020 року; акт впровадження Державного вищого навчального закладу «Київський економічний університет імені Вадима Гетьмана» від 14 січня 2020 року).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки й рекомендації оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Ukraine - E.U.Modern Technology, Business and Low» (м. Чернігів, 3-8 квітня 2017 р.); «Осінні наукові читання» (м. Тернопіль, 27 листопада 2019 р); «Новітні тенденції сучасної юридичної науки» (м. Дніпро, 6-7 грудня 2019 р); Актуальні питання юридичної теорії та практики (м. Харків, 6-7 грудня 2019 р).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 10 наукових публікаціях, з них шість статей: чотири – у журналах та наукових виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, дві статті – у наукових періодичних виданнях іноземних держав (Республіка Молдова, Республіка Угорщина), а також чотирьох тезах виступів на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що включають дев’ять підрозділів, висновків (до кожного підрозділу та загалом дисертації) та списку використаних джерел (253 найменування на 25 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 226 сторінок, з них основного тексту – 192 сторінки.

РОЗДІЛ 1
ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ І АДМІНІСТРАТИВ-НОЇ ЮСТИЦІЇ ТА СТУПІНЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

1.1. Поняття адміністративної юрисдикції і юстиції, їх становлення в Україні

Поняття «адміністративна юрисдикція» тісно пов'язане з визначенням адміністративної юстиції. Юридична енциклопедія визначають ці два терміни майже однаково: юстиція – правосуддя, юрисдикція – судочинство [[1], с. 490, 499]. Щоправда ототожнювати повністю ці два поняття не є правильним. Адже судочинство не завжди є правосудним. Але якщо взяти до уваги, що судочинство має бути правосудним, тоді юстицію можна визначити як правосудне судочинство. Отже ці поняття є суттєво спорідненими і їх необхідно розглядати разом [[i]].

Поняття «судочинство» визначено як в законодавстві, так і в юридичній літературі. Кодекс адміністративного судочинства України визначає адміністративне судочинство як «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ» у порядку, встановленому КАСУ [[ii], п. 5 ч. 1 ст. 4]. Цивільний процесуальний кодекс України в ч.1 ст. 2, визначаючи завдання цивільного судочинства, опосередковано формулює його поняття, як справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави [[iii]]. Кримінальний процесуальний кодекс України також зазначає, що кримінальне провадження здійснюється за правилами судочинства [[iv], ч.4 ст. 27]. Юридична енциклопедія визначає судочинство як «вид державної діяльності, пов'язаної з розглядом і вирішенням цивільних, кримінальних та інших судових справ» [[v], с. 718].

Адміністративна юстиція безпосереднім чином пов'язана з правозастосовною діяльністю і особливо з тією її часиною, яка йменується «адміністративна юрисдикція». В радянський період розвитку адміністративно-правової науки адміністративну юрисдикцію пов'язували в основному з інститутом адміністративної відповідальності, застосуванням адміністративно-правових санкцій. Так, А.П. Шергін визначав адміністративну юрисдикцію «як вид правоохоронної діяльності органів державного управління й інших компетентних органів, що охоплює розгляд справ про адміністративні правопорушення (окремих видів злочинів) і ухвалення рішення щодо них у встановлених законом формах і порядку» [[vi], с. 45]. Не відмовилися від подібної трактовки адміністративної юрисдикції і українські вчені. Так, в Юридичній енциклопедії адміністративна юрисдикція визначена як «правоохоронна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення» [[vii], с. 147].

В такому ж розумінні визначено поняття «адміністративна юрисдикція» і в підручнику з адміністративного права під редакцією Ю.П. Битяка та його електронній версії. Автори даного видання стверджують, що «адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення» [viii].

М.М. Тищенко вважав, що юрисдикційні адміністративні провадження включають в себе «провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження з розгляду справ громадян, дисциплінарні провадження щодо державних службовців». Крім того, на його думку, провадження у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу посідають проміжне місце між не юрисдикційними та юрисдикційними провадженнями [ix, с. 492].

Більш в широкому спектрі визначають адміністративну юрисдикцію В. К. Колпаков та В. В. Гордєєв які стверджують що до адміністративної юрисдикції треба віднести діяльність з розгляду справ про проступки й інші правові спори, застосування правової санкції, відновлення порушеного права. Окремими адміністративно-юрисдикційними провадженнями є провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарні та виконавчі, і навіть провадження по застосуванню заходів адміністративного примусу [x, с. 7-8].

Після прийняття Конституції України і визначення, яке давалося в ч. 2 ст. 124 Основного Закону, де було записано, що «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі» (у новій редакції даної статті 2016 р. «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір») [xi], а також організації адміністративного судочинства в Україні, поняття адміністративної юрисдикції мало бути уточненим.

За нинішньою редакцією ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС України) визначені справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів (видів таких справ нараховується 13) і на які цей вид юрисдикції не поширюється (їх в даній статті – 4). Отже в Україні визначились з юрисдикцією адміністративних судів, а це означає, що поняття «адміністративна юрисдикція» має бути уточненим і охоплювати не тільки діяльність з розгляду справ про проступки, але й адміністративну юстицію [3].

Отже, можна сформулювати *поняття адміністративної юрисдикції в Україні, яка представляє собою адміністративну діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо вирішення юридичних спорів та застосування заходів адміністративної відповідальності, а також реалізацію адміністративних юстиційних повноважень адміністративними судами*.

Відтак, адміністративна юстиція співвідноситься з адміністративною юрисдикцією як частина і ціле, представляючи найголовнішу частину останньої . З цією трактовкою погоджуються вчені адміністративного права, які досліджують проблеми адміністративної юрисдикції і окремі практичні

працівники (наприклад, Н. Мостова, М. Смокович, Я. Сідей та ін.) [xii; xiii; xiv]. Не випадково В.С. Стефанюк назвав свою монографію, роблячи акцент на юстиційний характер розгляду адміністративних справ у суді, «Судовий адміністративний процес», вважаючи, що адміністративна юрисдикція має як широку трактовку, визначаючи процес вирішення цих справ не тільки в суді, але й в органах виконавчої влади, і вузьке розуміння цього правового явища – судовий адміністративний процес [xv, с. 3-10].

В умовах незалежної правової держави України адміністративна юстиція набуває суттєвого значення для захисту прав і свобод людини та громадянина. Адміністративна юстиція в Україні має глибокі корені. Розкриття історичних періодів становлення адміністративної юстиції допоможе спеціалістам у цій області розбудовувати даний інститут адміністративно-процесуального права.

Донедавна адміністративна юстиція визначалась як порядок вирішення адміністративно-правових спорів не тільки судами, але й уповноваженими на те іншими державними органами. У виданій в 1998-2004 р.р. Юридичній енциклопедії значилось: «адміністративна юстиція – особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те іншими державними органами» [8, с. 147]. На таке визначення адміністративної юстиції в Україні вплинули теоретичні правові концепції радянської юриспруденції, особливо теоретичні підходи до визначення цього поняття в адміністративному праві. Термін «адміністративна юстиція» в радянському адміністративному праві вживався досить рідко. Адже адміністративна юстиція (як цей термін тлумачився в демократичних державах) радянською владою не визнавалась. Але складові цього явища в тодішніх юридичних джерелах мали вираження. Так, в підручнику «Радянське адміністративне право» під загальною редакцією професора Р.С. Павловського є розділи, присвячені управлінню у сфері юстиції. До нього автори підручника віднесли зміст управління в цій галузі, систему органів, яка здійснює цей різновид управління, особливості керівництва судами, нотаріатом, адвокатурою та органами ЗАГС, а також керівництво правовою роботою в народному господарстві. Ні визначення , ні змісту адміністративної юстиції не розкривалося, але розглядалося поняття адміністративного процесу під яким розумівся «урегульований адміністративно -процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ органами державного управління, їх посадовими особами в ході виконавчо-розпорядчої діяльності» [xvi, с. 205, 305-369]. Як бачимо з даного визначення і адміністративний процес не охоплював діяльності судів у вирішенні індивідуальних адміністративних справ. Такої ж позиції дотримувалися автори інших підручників з адміністративного права радянського періоду, наприклад, в підручнику «Радянське адміністративне право» під редакцією П.Т.Василенкова крім розгляду адміністративною юстиції з боку управління в цій галузі, також дається поняття адміністративного процесу, як «урегульованого законом порядку вирішення визначених індивідуальних справ у сфері державного управління з метою забезпечення соціалістичної законності та зміцнення правопорядку» [xvii, с. 209, 490-496].

Однак не всі вчені-адміністративісти залишали поза увагою питання адміністративної юстиції. Так, професор І.М.Пахомов в підручнику з адміністративного права, виданому ще в 1962 році описував діяльність судових органів подібну до адміністративно-юрисдикційної діяльності. «Судові органи, писав він, в точно визначених законом випадках розглядають адміністративно-правові питання, вирішують суперечки в адміністративно-правових відносинах. Суд перевіряє законність діяльності виконавчих і розпорядчих органів державної влади шляхом розгляду позовів і скарг громадян на неправомірні акти державного управління, які порушують права і інтереси трудящих і соціалістичної держави, наприклад, скарги громадян на неправильності у списках виборців, позови про зміну актів громадського стану, позови з питань незаконної видачі ордерів на житлову площу, скарги на незаконне притягання до дисциплінарної відповідальності, скарги громадян, а також службових осіб на постанови адміністративної комісії про накладення штрафу тощо» [xviii, с. 280]. Чи можна було вважати адміністративною юстицією описане І.М. Пахомовим, думається, що ні. Адже діяльність судових органів була направлена не на забезпечення прав і свобод людей, а на контроль за діяльністю органів державного управління, та й адміністративних судів по суті в УРСР не існувало. Перші прояви досліджень питань пов'язаних з адміністративною юстицією спостерігались і в 80-х роках минулого століття. Так, І.П. Голосніченко у 1984 році видав статтю, яка висвітлювали одну із сторін адміністративної відповідальності органів управління перед людиною і громадянином [xix].

Дефініція «адміністративна юстиція» в Україні була піддана аналізу уже після проголошення її державного суверенітету [xx]. Поняття адміністративної юстиції розглядалось в кандидатській дисертації В.С. Стефанюка і також знайшло своє відображення в Енциклопедії сучасної України. З одного боку адміністративна юстиція цим вченим розглядалася як система судових органів, які контролюють дотримання законності в діяльності органів управління. З іншого – як вирішення судами «в адміністративному процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних, чи юридичних осіб до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування або їх посадових чи службових осіб» [xxi, с. 11; xxii, с. 190].

Не у всіх державах інститут адміністративної юстиції є досить розвиненим. Особливо це стосується держав, які донедавна входили до складу Радянського Союзу.

Слід відзначити, що ще є ряд держав, в яких адміністративне судочинство здійснюється в рамках цивільного процесу або його різновидів (Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Росія, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан) [xxiii, с. 22].

В Республіці Білорусь до цього часу не створено системи адміністративного судочинства. Автори книги «Адміністративна юстиція в республіці Білорусь» підкреслюють, що в цій державі «склалася система державних органів, які наділені правом вирішувати справи з адміністративних

спорів, до них, зокрема, відносяться загальні й господарські суди Республіки Білорусь, Комітет державного контролю і його територіальні органи, Міністерство податків і зборів Республіки Білорусь і його територіальні органи та цілий ряд інших територіальних органів. У загальних і господарських судах ця категорія справ розглядається за правилами цивільного (господарського) судочинства з особливостями, установленими законодавчими актами, тобто за спеціальними нормами» Як зауважують автори даної публікації «у загальних і господарських судах Республіки Білорусь не створені ні спеціальні колегії, ні спеціальний інститут суддів, які б розглядали дану категорію спорів. Єдиним виключенням є інститут суддів з адміністративних справ та виконавчим провадженням в межах загальних судів, але компетенція цих судів звужена. [xxiv].

Не дивлячись на те, що Республіка Молдова є європейською країною (в цих країнах, як правило існують адміністративні суди), однак спеціалізованої адміністративної юстиції тут не створено.

Допускають помилки у визначенні цього феномена і українські автори, які ототожнюють адміністративну юстицію лише з провадженням в адміністративних судах щодо спорів окремої категорії [xxv].

Перед тим, як перейти до визначення поняття адміністративної юстиції в Україні, доцільно дослідити історію її становлення та функціонування. На науковому рівні необхідно показати історичні віхи цього процесу. Розкрити особливості адміністративної юстиції в різні періоди панування на українських землях сусідніх держав та в період становлення української державності в дорадянську добу.

Питання адміністративної юстиції досліджувалися у роботах В. Бевзенка, Л. Удовиченка, Ю. Георгієвського, І. Голосніченка, Т. Коломоєць, В. Колпакова , А. Комзюка, В. Пчеліна та ін. Особливу увагу звертає на себе робота І.П. Голосніченка, М.Ф.Стахурського «Адміністративний процес», в якій досліджено історію становлення адміністративної юстиції в радянський період та її зачатки в часи розбудови української державності з 1991 р. [xxvi]. Однак повноти дослідження розвитку адміністративної юстиції на землях України до цього часу не досягнено.

Судовий захист прав і свобод людини та громадянина в Україні був і дотепер залишається серйозною проблемою державотворення. Ця проблема почала розглядатися в роботах українських учених-адміністративістів досить давно. Так, можна сказати, дослідження адміністративної юстиції було розпочато деканом юридичного факультету Таврійського університету, розташованого у свій час на території Криму (сучасна Україна) А. І. Єлістратовим. У виданих ним книгах «Адміністративне право» (1911 р.) та «Основні начала адміністративного права» (1914 р.) А.І. Єлістратов розкрив сутність адміністративної юстиції в західних державах, таких як Франція, Німеччина, Бельгія, Італія та інших. Він дав повну характеристику зачаткам адміністративної юстиції в царській Росії.

А.І. Єлістратов писав, «під іменем адміністративної юстиції ми розуміємо судове оскарження актів управління», адміністративна юстиція є судовою

перевіркою дій адміністрації. «Адміністративна юстиція означає підпорядкування правлячої влади судовому контролю. Діяльність цього судового контролю, в смислі гарантії закономірності в державному управлінні, забезпечується відособленням органів цього контролю від самої адміністрації» [[xxvii], с 454-457].

В «Основних началах адміністративного права» А.І. Єлістратов сформулював поняття адміністративної юстиції, яке є актуальним і по сьогодення. Він писав, що адміністративна юстиція представляє собою для громадян публічно-правову гарантію, виступає способом забезпечення їхніх прав. За даною ознакою вона відмінна від інших способів забезпечення законності в державному управлінні. Особа набуває права на адміністративний позов, і розгляд адміністративної справи здійснюється саме за цим позовом і в його межах. Але це може мати місце лише при правильній постановці адміністративної юстиції. В іншому разі поновлення права приватної особи с тановиться проблематичним [28, с. 455].

Існування адміністративної юстиції на теренах України можна поділити на чотири періоди, які в силу різних історичних факторів не вдасться виділити у строгій хронологічній послідовності, однак їх означення є важливим для гносеологічних цілей. Отже, досліджуючи історичні правові джерела та літературу з історії держави і права України, можна назвати наступні періоди існування адміністративної юстиції: 1) перебування України під протекторатом Російської імперії; 2) перебування Західної України у складі Австрійської та Австро-Угорської імперії; 3) перебування України у складі Речі Посполитої Польщі; 4) відродження української самостійності [[xxviii], с. 137].

Адміністративна юстиція, навіть у такому недосконалому вигляді, не задовольняла радянську владу, яка не допускала будь-якої іншої думки про владу, крім хвалебної. Тим більше, що більшовицька партія перебирала на себе керівництво державою і нетерпимо ставилася до інакомислячих.

Декретом Радянської влади від 5 грудня (22 листопада) 1917 р. Сенат був скасований [[xxix]].

На українських землях в складі Австрійської та Австро-Угорської імперій адміністративне судочинство запроваджувалось значно раніше ніж на територіях, які були під протекторатом Росії. У багатьох країнах Європи у другій половині XIX століття почала складатися система адміністративної юстиції. Не була виключенням серед цих країн і Австрія.

У цей період відбувалося теоретичне обґрунтування щодо необхідності адміністративної юстиції. В ході боротьби концепцій "держави юстиції" і " правової держави" перемогла друга концепція «правової держави», прихильники якої вважали, що контроль за адміністрацією повинен здійснюватися спеціальними адміністративними судами [[xxx]]. У результаті реформи судової системи в Австрії з 1875 р. розпочалося адміністративне судочинство. На українських землях, які входили у склад Австрії не відразу, поступово поширювалося її законодавство. Отже можна припустити, що адміністративне судочинство почало функціонувати на українських землях, що входили до Австрійської та пізніше до Австро-Угорської імперій як і в

Німеччині у другій половині XIX століття [xxxi].

У 1914 році піднімалося питання щодо організації в Галичині крайового адміністративного трибуналу. Галицький крайовий сейм навіть мав на розгляді регламент адміністративного трибуналу. Не дивлячись на позитивний характер цього документу (адже він встановлював склад трибуналу, визначав повноваження та регулював порядок його діяльності) цей орган так і не був створений [xxxii, с. 79].

По закінченню першої світової війни частина українських земель відійшла до Польщі. 11 листопада 1918 року прибув до Варшави Ю. Пілсудський та проголосив відновлення Польської держави. При цьому він спирався на польську військову організацію та ліві партії. Новостворена держава стала називатися Річ Посполита Польська. У результаті війни з українцями поляки захопили територію Західноукраїнської Народної Республіки й у 1923 році домоглися від Антанти визнання цього загарбання. Після підписання 22 квітня 1920 року Варшавського договору з Директорією УНР Ю. Пілсудський розпочав війну з Радянською Росією, яка завершилася укладенням у березні 1921 року Ризького мирного договору, що залишив західноукраїнські й західнобілоруські землі за Польщею [xxxiii].

Отже, адміністративна юстиція Речі Посполитої Польської заснована в 1922 р. поширювалася й на західноукраїнські землі. Вперше про адміністративну юстицію було записано в Конституції Речі Посполитої Польської 1921 р. У ст. 73 Основного Закону Польщі передбачався контроль за законністю як актів органів виконавчої влади Польщі так і актів органів місцевого самоврядування [xxxiv, ст. 73].

Закон від 3 серпня 1922 р. визначив правове положення Верховного адміністративного трибуналу [xxxv]. Планувалося, що до створення судів територіального рівня трибунал буде єдиною судовою інстанцією. До 1930 року в Польщі було опубліковано багато проектів щодо розбудови адміністративного судочинства, серед них роботи представників урядових об’єднань, правничих організацій, суддів Верховного Адміністративного Трибуналу, представників науки, особливо Я.С. Ланґрода та В.Л. Яворського. Своєрідним підсумком тогочасних пропозицій став організований в 1930 році через Комісію Внесень Законодавчих при Міністерстві внутрішніх справ проект Закону «Про адміністративні суди». В комісію під керівництвом Романа Валереґо входили судді Верховного Адміністративного Трибуналу, представники уряду, та науковці. Проект передбачав утворення шести адміністративних трибуналів територіального рівня. У цьому разі Верховний Адміністративний Трибунал ставав би апеляційною судовою інстанцією в адміністративних справах. Проект Закону «Про адміністративні трибунали» не був прийнятий, а лише акцептований Радою Міністрів. Глибокої реформи адміністративної юрисдикції на той час не вийшло [xxxvi].

17 жовтня 1932 року на засіданні Ради Міністрів Польщі було ухвалено остаточний проект, відповідну редакція якого біло направлено Голові Ради Міністрів та Міністерству фінансів, які його схвалили. Проект Закону «Про Найвищий адміністративний трибунал» був переданий в розпорядження

Президента Речі Посполитої 27 жовтня 1932 року. Робота над цим законом була засекречена, не враховувала громадської думки і зацікавлених кіл, здивувала змістом нового акту. Автором проекту був Ян Канти Пьйонтек, керівник Юридичного Бюро Голови Уряду. У 1932 році Президент Польської Республіки видав розпорядження про Вищий адміністративний трибунал, яким спробував сформувати систему адміністративних судів [xxxvii]. Але система територіальних судів не була створена. Ще довгий час Верховний Адміністративний Трибунал залишався єдиним судом у сфері адміністративного судочинства. Він був уповноважений здійснювати адміністративну юрисдикцію щодо законності індивідуальних адміністративних актів виконавчих органів держави та органів місцевого самоврядування, за винятком окремих категорій справ, передбачених на законодавчому рівні, це справи проти дипломатичних та консульських установ, у сфері оборони держави тощо [xxxviii].

Становлення адміністративної юстиції періоду відродження української держави мало складнощі та утруднення. Відразу ж після Лютневої революції було запроваджено посаду адміністративних суддів у повітах і особливі адміністративні відділи при окружних судах. Створюються різні тимчасові судові органи, революційні трибунали тощо. Формально ця судова система збереглася в Україні і після приходу до влади Центральної ради [xxxix, с. 325].

Створення Центральної Ради відбувалося у дуже непростих умовах. Україна входила до складу Російської імперії, яка була однією з держав, що приймала участь у Першій світовій війні. У Петербурзі відбулася буржуазно-демократична революція.

У III Універсалі Центральна Рада закріпила своє прагнення до оздоровлення усієї (включаючи адміністративні суди) судової системи. «Суд на Україні, записано в цьому документі, повинен бути справедливий, відповідно духові народу» [xl].

16 грудня 1917 року Центральна рада затверджує підготовлений Генеральним секретарством судових справ законопроект про утворення (до скликання Всеукраїнських Установчих зборів) тимчасового Генерального суду. Відповідно до ст. 1 Закону Генеральний суд складався з трьох департаментів: цивільного, карного і адміністративного. Він був вищою судовою інстанцією в Україні й здійснював нагляд над усіма судовими установами і діяльністю працівників судових органів. Судді Генерального суду, яких було 15 осіб, отримували звання генеральних суддів. Вони обиралися Центральною радою за поданням Генерального секретаріату судових справ на термін до прийняття Конституції УНР. Знову ж таки, про половинчастість реформи говорило те, що їх повноваження визначалися дореволюційним царським законодавством. Ст. 3 Закону прямо підкреслювала, що всі рішення колишнього Сенату прийняті до створення Генерального суду, "правосильні і обов'язкові для судових установ України". Генеральний суд виступав як касаційна інстанція у справах нагляду над судовими установами, посадовими особами судового відомства, а також виконував функції "головного військового суду". 16 грудня 1917 року приймається Закон "Про заведення апеляційних судів". Передбачалося створення трьох апеляційних судів: Київського, Харківського і Одеського,

компетенція яких поширювалася на навколишні губернії. Апеляційний суд складався з голови, заступника і декількох суддів. Непослідовність реформування позначилася і тут: повноваження і організація апеляційних судів майже не відрізнялася від повноважень і організації дореволюційних судових палат. 23 грудня 1917 року на розвиток попереднього приймається Закон "Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів, за яким усі судді обиралися Центральною радою на три роки більшістю в 3/5 голосів. Освітній ценз при цьому не мав значення. При апеляційних судах були затверджені посади старших прокурорів і прокурорів, їх призначав Генеральний секретар судових справ. Слід відзначити, що Харківський і Одеський апеляційні суди так і не були створені [40, с. 326-327].

Необхідно відзначити, що основи адміністративного судочинства було закладено і в Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР), де закріплено, що судова влада у межах адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами. Причому судові рішення не вправі змінити органи ні законодавчої, ні виконавчої влади. Найвищим Судом Республіки являється «Генеральний Суд УНР», зложений з колегії, вибраної Всенародніми Зборами на протяг п’яти літ» [xli].

Адміністративний суд продовжував діяти і за часів гетьманату. Адміністративне судочинство функціонувало за часів П. Скоропатського, Адміністративні справи, які перевищували компетенцію мирових суддів, розглядали окружні суди у складі трьох суддів [xlii, с.52].

25 травня 1918 року було прийнято Закон про титул, іменем якого твориться суд в Україні — «іменем закону Української держави». 2 червня 1918 року приймається закон, який уточнював функції Генерального суду й окреслював перспективи судової реформи. Згідно з цим законом Генеральний суд складався з трьох департаментів, один із яких здійснював судочинство в адміністративних справах. 8 липня 1918 року гетьман затвердив Закон про заснування Державного Сенату, який перебирав на себе функції «вищої в судових і адміністративних справах державної інституції». Закон визначав структуру Державного Сенату, вимоги до сенаторів і порядок їх призначення [40, с. 124-128].

Цей закон передбачав у структурі Сенату Генеральний адміністративний суд, а також вимоги до сенаторів. Сенатор повинен був мати вишу юридичну освіту і не менше як п’ятнадцятирічний стаж роботи «в судовім відомості на посадах не нижче судового слідчого чи товариша прокурора окружного суду» або «в стані присяжного адвоката, а також з числа тих, що мають учений ценз Магістра або Доктора, Лекторів юридичних наук у вищих школах, що виконували лекторські обов'язки в той саме час» [40, с.352-353]. Про те, що адміністративний суд мав повноваження адміністративної юстиції свідчать хоч би факти набуття в ті часи громадянства України. Прохання про надання громадянства мав розглядати адміністративний відділ окружного суду. Постанову цього органу можна було оскаржити до Генерального

адміністративного суду [40, с. 355].

В Українській Народній Республіці часів директорії адміністративне судочинство було незмінним. 2 січня 1919 р. було прийнято Закон про відновлення діяльності Генерального суду, а Законом від 24 січня 1919 р. було поновлено дію Закону про заведення апеляційних судів [40, с. 359].

Отже, підбиваючи підсумки вищевикладеному можна стверджувати, що запровадження адміністративної юстиції в Україні має довголітню історію. На становлення системи адміністративних судів суттєвим чином вплинув європейський підхід до адміністративного судочинства. На західну частину нашої країни, ще відразу після судової реформи кінця XIX століття, розповсюдилося адміністративне законодавство передової на той час правової західноєвропейської системи. В тій частині України, яка перебувала у складі Російської імперії, адміністративна юстиція з'явилася значно пізніше і в недосконалій формі.

На становлення і розвиток адміністративної юстиції в Україні суттєво вплинуло західне законодавство та практика адміністративних судів. Звичайно ж адміністративне право в англо-саксонській правовій сім'ї хоча й є досить демократичним і використовує норми права, пов'язані з наявністю адміністративної юстиції і запроваджує адміністративні суди США в незалежних відомствах (агенціях), однак вони представляють собою квазі-адміністративні суди, які діють у цих відомствах. В теорії адміністративного права США існує концепція, що ця галузь права регулює повноваження та порядок діяльності адміністративних відомства, а також контроль судів за роботою адміністрації [[xliii], p. 10]. Юстиція в США базується на нормах ст. III Конституції США та чинного законодавства, зі змісту яких витікає, що судова влада поширюється на всі правовідносини. Розділ 2 ст. III проголошує, що «судова влада поширюється на всі справи, що розв'язуються за законом і правом справедливості» [[xliv]].

Оскільки держава Україна взяла курс на імплементацію свого законодавства до законодавства Європейського Союзу [[xlv]], остільки і використала основи законодавства держав-членів ЄС для становлення адміністративної юстиції в Україні.

На організацію в Україні адміністративної юстиції досить серйозний вплив надало французьке адміністративне право. Слід відзначити, що в п'ятдесятих роках минулого століття існуючі у Франції адміністративні трибунали були перетворені в регіональні адміністративні суди [[xlvi], с. 104-105]. Вищим органом адміністративного судочинства у Франції є Державна рада.

Адміністративні суди Франції побудовані за принципом автономії в судовій гілці влади, вони є незалежними від судів загальної юрисдикції. Щоправда, Державна рада виступає також у ролі радника для адміністративних органів. Цей орган складається з 5 відділів: чотири консультативні й один судовий, призначення якого є вирішення спорів. До консультативних відносяться відділи громадських робіт, внутрішніх справ, фінансів і соціальний. Вони є «кураторами» відповідних груп органів виконавчої влади, що включають, в якійсь мірі, однорідні міністерства. Керівники відділів

призначаються Радою міністрів із числа державних радників [xlvii, с. 100].

В результаті реформ Державна рада стала судом, який виправляє помилки периферійних і апеляційних адміністративних судів, здійснюючим тлумачення законів, судом, що надає допомогу органам адміністрації, а також судом першої інстанції щодо перегляду декретів та інших актів, які видаються урядом [xlviii, с. 122-123]. Корисним для України й запроваджений у Франції нормативний порядок розмежування видів юрисдикцій, в цілях якого навіть діє спеціальний суд.

Не дивлячись на те, що Німеччина є федеративною державою [xlix], а Україна – унітарна держава, адміністративна юстиція ФРН вплинула на становлення та розвиток українського адміністративного судочинства.

Як правильно зазначають спеціалісти Центру політико-правових реформ, у Німеччині порівняно з Францією чіткіше проведений принцип розподілу влади. «Конституційні права людини від порушень з боку законодавчого органу захищають Федеральний і земельні конституційні суди. Якщо права порушуються виконавчою владою, то захист надається адміністративними судами» [l].

У Німеччині адміністративне судочинство здійснюють загальні адміністративні суди, окрім того тут діють і адміністративні суди спеціалізовані (наприклад, фінансові, соціальні і дисциплінарні спеціалізовані адміністративні суди). Стаття 95 Основного закону ФРН закріплює, що «в галузі загальної, адміністративної, фінансової, трудової і соціальної юрисдикції Федерація засновує в якості вищих судових інстанцій: Федеральний верховний суд, Федеральний адміністративний суд, федеральний фінансовий суд, Федеральний суд щодо трудових спорів, Федеральний суд з соціальних питань» [51, ar. 95].

Згідно п. 4 ст. 19 Основного закону ФРН право особи на судовий захист від порушення його прав державною владою є конституційним і воно закріплене в [51]. В Німеччині особам надається право не тільки оскаржувати акти органів влади, але й вимагати від влади прийняття необхідного акту для вирішення питань реалізації їх права [li, с. 42]. На рівні Федерації Федеральний адміністративний суд, знаходиться в Лейпцігу [lii]. Це послаблює особисті контакти чиновників вищого рівня уряду ФРН з суддями Федерального адміністративного суду.

Для України важливою підказкою в організації адміністративної юрисдикції стало положення ФРН щодо попереднього оскарження актів виконавчої влади та актів органів місцевого самоврядування до органів, які видали ці акти. З 2005 року (період набуття чинності КАСУ) до 2018 р. суди були перевантажені позивними заявами щодо оскарження актів органів публічної адміністрації. Це змусило внести зміни і доповнення в ст. 124 Конституції України, в ч. 3 цієї статті наразі записано, що «законом може бути визначений обов’язковий досудовий порядок урегулювання спору» [liii]. За цим, в Кодекс адміністративного судочинства також внесли відповідні зміни. Ст. 17 КАСУ в редакції Закону України № 2117-VIII від 3 жовтня 2017 року передбачила основні положення досудового врегулювання спорів, де передбачено, що «сторони вживають заходів для досудового врегулювання

спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом» [liv].

Початок реалізації прав українських громадян на захист від протиправних рішень, дій або бездіяльності державних органів, їх посадових і службових осіб було покладено у 80-х роках минулого століття, піл час запровадженої М.С. Горбачовим перебудови [lv; lvi]. Однак норми, які дозволяли оскаржувати незаконні діяння органів радянської влади були зосереджені в цивільному процесуальному законодавстві, для чого 25 квітня 1988 року в ЦПК УРСР була внесена глава 31-А, «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності». Пізніше вона одержала нову редакцію своєї назви: «Скарги на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [lvii]. Норми цієї глави стосувалися надання права громадянам України в установленому законом порядку оскаржувати до суду рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб. Вже в період незалежності України, ще до прийняття Конституції України Законом України від 31 жовтня 1995 року в стару конституцію були внесені зміни і доповнення, які стосувалися надання такого права громадянам України, де наголошувалось, що скарга може бути подана у тому випадку, коли громадянин вважає (навіть помилково), що його права і свободи порушено [27, с. 119-120; lviii].

Новий поштовх у справі запровадження адміністративної юстиції в Україні було надано прийняттям у 1996 році Конституції України, де ст. 55 чітко і ясно вказала, що в нашій державі кожен може оскаржити до суду рішення, дії, чи бездіяльність органів влади та органів місцевого самоврядування [54].

Після прийняття Основного закону України розпочалися активні наукові дослідження адміністративного процесу, в результаті яких в Законі України від 07.02.2002 № 3018-III «Про судоустрій України» було передбачено створення в Україні адміністративних судів. Частина 2 ст. 19 вказаного Закону передбачала, що в Україні одним із спеціалізованих судів є адміністративний суд [lix].

У повному обсязі адміністративна юстиція була запроваджена в Україні з вересня 2005 року, коли було введено в дію Кодекс адміністративного судочинства України [3]

1.2. Ступінь наукового дослідження проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні

Дослідження проблем відмежування адміністративної юрисдикції в Україні від інших видів процесуальної діяльності можна класифікувати на відповідні періоди за таким критерієм, як соціально-правові обставини, на чотири періоди: 1) радянський період; 2) період від проголошення незалежності до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України; 3) період після прийняття вказаного кодексу; 4) період оновлення Кодексу адміністративного судочинства України (2017 р.) дотепер.

Дослідження адміністративної юрисдикції в період радянської доби в Україні розвивалося в межах досліджень адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення та розгляду скарг в органах державного управління. Більшість робіт була присвячена вивченню інституту адміністративної відповідальності [lx; lxi; lxii; lxiii; lxiv; lxv].

Проблема відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів процесуальної діяльності гостро не стояла. Адже більшість адміністративних правопорушень розглядалося органами державного управління. Ті юридичні конфлікти, що виникали в межах адміністративних правопорушень, з якими пов'язувалося завдання матеріальної шкоди, і розмежування юрисдикцій чітко врегульовувала ст. 40 КпАП УРСР. Вона передбачала порядок відшкодування шкоди правопорушником, який вчинив адміністративне правопорушення з матеріальним складом. При вчинені адміністративного правопорушення, яким завдано шкоди юридичній або фізичній особі на суму до 50 крб., адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення мали право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду мав право виносити рішення про відшкодування шкоди незалежно від її розміру [lxvi]. У випадках розгляду справи про адміністративне правопорушення адмінкомісією, виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, або іншим органом управління, коли шкода перевищувала 50 крб., питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішувалося в порядку цивільного судочинства.

Розмежування адміністративної юрисдикції з кримінальною в цей період досліджувалося чи не в кожній монографії підручнику, або навчальному посібнику, особливо, коли питання торкалися кваліфікації адміністративних правопорушень [lxvii; lxviii; lxix; lxx; lxxi; lxxii; lxxiii; lxxiv; lxxv; lxxvi].

Другий період в дослідженні проблеми. Питання адміністративної юрисдикції в Україні активно почали вивчатися з самого початку проголошення незалежності нашої держави. З 1993 року була розпочата робота В.С. Стефанюка під науковим керівництвом І.П. Голосніченка над темою «Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні». В дисертації В.С. Стефанюка підкреслювалось, що «високопрофесійне здійснення суддями адміністративних судів своїх обов'язків щодо захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб можливе тільки при умові правильного використання відповідних адміністративно-правових норм, які повинні бути в кодифікованих джерелах» [lxxvii].

Паралельно з цим робочою групою під керівництвом В.С. Стефанюка, І.П. Голосніченка та В.І. Німченка розроблявся проект Адміністративного процесуального кодексу, в преамбулі до якого та його змісті вже закладалися основи відмежування адміністративної юрисдикції від однорідних цивільної та кримінальної діяльності, зазначалося: «чинні в країні Закон України «Про звернення громадян» і норми окремих глав Цивільного процесуального кодексу України є недостатніми для належного правового захисту громадян. Специфіка

розгляду справ із публічно-правових відносин , вимагає створення нових організаційно-правових форм і наявності особливої суддівської кваліфікації у цій сфері» [lxxviii]. Необхідність створення системи адміністративного судочинства пояснювалось також тим, що її відсутність стримувала громадян від звернення до загального суду за захистом своїх прав, тому що вони традиційно сприймали юстицію як каральну систему, «а судові органи – як такі, що притягують громадян до відповідальності, отже, як караючі, а не правозахисні органи держави» [79]. Проект Адміністративно-процесуального кодексу України став передвісником КАСУ, ним мала запроваджуватись система адміністративної юстиції в Україні, ст. 3 законопроекту закріплювала поняття адміністративних судів, «Адміністративні суди, – зазначалось в проекті , – спеціалізовані суди, які входять у систему судів загальної юрисдикції і здійснюють адміністративне судочинство в порядку визначеному цим Кодексом» [79, с. 10].

Невдовзі Тищенко М.М. здійснив наукове дослідження на рівні докторської дисертації на тему «Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання», де було запропоновано створення в Україні адміністративних судів [**lxxix**].

Продовження дослідження проблеми вилилося в підручник, підготовлений разом з О.М. Бандуркою, який було названо «Адміністративний процес». В ньому з позиції широкого тлумачення висвітлюється структура адміністративного процесу (адміністративно-процесуальні провадження, стадії й режими). Детально розглядається широкий спектр адміністративно-процесуальних проваджень як відособлених елементів адміністративного процесу в цілому. Критично використовуючи закордонний досвід, а також усе те краще, що виробила правова практика людства у сфері адміністративної юстиції, автори підручника зробили висновок про можливість виділення адміністративних судів, як самостійної галузі судової влади в Україні. Правовою основою їхньої діяльності, заявили ці вчені, повинно «стати самостійне адміністративно-процесуальне законодавство й Адміністративно-процесуальний кодекс України» [lxxx, с. 3-4].

У 2002 році була представлена на захист кандидатська дисертація М.Ф. Стахурського, присвячена питанню реформування адміністративного процесу в Україні. Окрім висвітлення змісту адміністративного процесу, що обумовлювався процесуальним правом того часу, дисертант здійснив наукові розробку та обґрунтування ряду пропозицій щодо застосування теорії та практики адміністративного процесу, та на основі цього запропонував запровадити в Україні адміністративну юстицію і розглянув питання щодо створення адміністративних судів і встановлення їхніх повноважень [lxxxi].

І.П. Голосніченко і М.Ф. Стахурський в 2003 році видали навчальний посібник з проблем адміністративного процесу. В навчальному посібнику вони розглянули поняття адміністративного процесу, його принципи, новий підхід до їх класифікації, структуру та основні напрями розвитку адміністративно-юрисдикційного процесу та адміністративно-процедурної діяльності. Автори

посібника на основі дослідження визначили поняття адміністративної юстиції, і вказали, що – «це особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те органами. Розгляд даних спорів закінчується, як правило, вирішенням справи щодо скасування неправомірного акта органа виконавчої влади або залишення його в силі» [27, с. 105].

У 2000 році була підготовлена і захищена кандидатська дисертація В.Г. Перепелюка “Поняття і принципи адміністративного процесу: питання теорії” [ ]. У 2001 та 2003 роках В.Г. Перепелюк розвиваючи положення, які він виніс на захист, видав монографію та навчальний посібник з адміністративного процесу. Монографія містила виклад сутності та принципів адміністративного процесу [ ]. В посібнику, який автор назвав «Адміністративний процес. Загальна частина» були охарактеризовані адміністративно-процесуальні відносини, суб'єкти адміністративного процесу, процесуальні строки адміністративного розгляду, адміністративне доказування та докази. Не дивлячись, що монографія і посібник не охоплювали судову адміністративну юрисдикцію, монографію і посібник можна було використовувати в подальшому для відмежування адміністративного судочинства від юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади та інших уповноважених на розгляд адміністративних справ суб’єктів [[lxxxiv]].

Значний внесок в становлення адміністративної юстиції в Україні відіграли також опубліковані праці В.С. Стефанюка. Його монографії «Судова система та судова реформа» і «Судовий адміністративний процес» – це подальший крок теоретичного обґрунтування запровадження адміністративної юстиції в нашій державі. В першу чергу В.С. Стефанюк розмежовував адміністративний не судовий та адміністративний судовий процеси. Він писав: «Управлінський та судовий адміністративний процеси відрізняються своїми завданнями, принципами. Перший з них має на меті виявляти, встановлювати, розслідувати обставини адміністративної справи, стадія вирішення такої справи хоч і є визначальною у питаннях права, однак основний обсяг процесуальних дій за участю зацікавлених осіб виконується саме на стадії розслідування адміністративної справи. Керуючим фактором даного провадження є ряд принципів, властивих суто управлінській діяльності. Судовий адміністративний процес характеризується спрямованістю суду на розв’язання складних питань кваліфікації обставин адміністративної справи. Суди при цьому керуються п ринципами судочинства. Однак як управлінській, так і судовій частинам адміністративного процесу притаманна спільна риса. Вона пов’язана з тим, що чітко розмежувати питання факту і питання права, котрі розглядаються органами держави, важко. Тому управлінські органи, які є фахівцями з перших питань, та судові органи, що є фахівцями другої групи питань, мають бути у стані взаємозаміни один одного в межах відповідних процесуальних можливостей» [[lxxxv], с. 6]. В.С. Стефанюк досконало дослідив об’єкти судового адміністративного процесу, розглянувши в своїх роботах форми і методи управлінських дій, особливо зупиняючись на адміністративних договірних відносинах, спори щодо них мали стати предметом не цивільної, а

адміністративної юстиції. Безумовно, що предметом дослідження в межах адміністративного судочинства пропонувались і акти виконавчої влади [86, с. 88-203].

У 2003 році в Інституті держави і права НАН України на рівні кандидатської дисертації досліджувалась проблема становлення та правового регулювання адміністративної юстиції в Україні. Уже в цей час автор дослідження, Ю.С. Педько, ставив завдання щодо розмежування адміністративних юрисдикцій, з'ясування процесуально-правової природи адміністративної юстиції, визначення загальних засад розгляду справ в адміністративних судах та основних правових результатів адміністративного судочинства [[lxxxvi], с.с. 6, 79-116, 134-147].

У 2004 році І.Л.Бородін захистив докторську дисертації на тему «Адміністративно-правові способи захисту прав і свобод людини і громадянина». До цього у 2003 році він опублікував однойменну монографію. У цих працях було не тільки запропоновано запровадити адміністративну юстицію в Україні та врегулювати відносини адміністративного судочинства, але й розглянуто повноваження загальних судів, які на той час здійснювали функції щодо розгляду скарг фізичних і юридичних осіб на неправомірні акти, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прокуратури та інших органів держави [[lxxxvii]]. У цьому ж році була захищена кандидатська дисертація В.С. Сьоміною, яка присвячена проблемам правового регулювання та практиці розгляду адміністративно-правових спорів. В цій роботі досліджені звернення фізичних осіб до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, вказано на їх правову природу та на породження ними публічно-правових відносин, а також на нерівність сторін при розгляді в судах адміністративних спорів [[lxxxviii]].

Третій період в дослідженні проблеми. Законом України від 6 липня 2005 року Верховна Рада України прийняла Кодекс адміністративного судочинства України, який набрав чинності 1 вересня 2005 року. Як записано було у ст. 1 цього кодифікованого правового акта «кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства» [3]. Ця редакція статті 1 проіснувала аж до 7 липня 2010 року. Законом України від 7 липня 2010 року № 2747-IV було в КАСУ закріплено нову редакцію даної статті. Встановлено, що КАСУ визначає як повноваження, так і юрисдикцію адміністративних судів, справи були названі в цій статті адміністративними, замість передбачених раніше «справ адміністративної юрисдикції».

КАСУ визначав завдання адміністративного судочинства, його принципи, закріпляв право на захист порушених прав і свобод від незаконних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, регулював організацію адміністративного судочинства, та порядок провадження в судах різних інстанцій.

Після набрання чинності КАСУ в Україні активізувалися дослідження проблем адміністративного судочинства і також відмежування

адміністративної юрисдикції від інших її видів.

У 2009 році з'являється ряд підручників та навчальних посібників, а також інших публікацій з проблем адміністративного судочинства. У підручнику «Адміністративне судочинство України» за загальною редакцією О. М. Пасенюка прокоментовані й докладно висвітлені всі види проваджень в адміністративному суді, крім того показана роль Європейського суду з прав людини в питаннях адміністративної юстиції [lxxxix]. У цьому ж році вийшов друком навчальний посібник під редакцією А.Т. Комзюка «Адміністративна юстиція в Україні», в якому також були розглянуті питання адміністративного судочинства та учасників адміністративного провадження [xc]. З'явився також Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України, який вразив ґрунтовним тлумаченням кожної статті КАСУ [xci].

Заслуговує на увагу дослідження Тимошенко К.О. на тему «Публічно правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів», яке було розпочато нею з 2007 року і у 2012 р. було завершено захистом кандидатської дисертації. К.О.Тимошенко акцентувала мету дослідження необхідністю поглиблення теоретичних засад аналізу публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів в Україні, для вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання та практики судового розгляду зазначених спорів. В роботі визначено місце юрисдикційної діяльності адміністративного суду серед інших видів адміністративно-юрисдикційної діяльності держави та предмет юрисдикції адміністративних судів. Досліджено особливості публічно-правових відносин як сфери виникнення спорів, підвідомчих адміністративним судам. Особливу увагу приділено проблемі правової природи публічно-правового спору, його змісту та специфічних ознак, які дозволяють відмежувати згаданий спір від приватноправового. Проаналізовано види публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. В роботі проводиться класифікація зазначених спорів та досліджуються особливості визначення юрисдикції щодо окремих категорій публічно-правових спорів. Автором вироблено критерії розмежування судових юрисдикцій щодо найбільш спірних з точки зору визначення юрисдикційної належності категорій спорів [xcii, с. 33-52, 99-160].

У співавторстві Н. Б., Писаренко В. А. Сьоміна В. А. у 2011 році підготували і видали монографію «Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення)». У цій роботі розглянуто виокремлення ознак конфліктів із владою (адміністративно-правових спорів), обґрунтування необхідності створення спеціальних правил їх розгляду адміністративними, судами. Що особливо цінно, в монографії сформульовані пропозиції приведення вітчизняних правових норм у відповідність до європейських стандартів щодо розв'язання адміністративних спорів [xciii].

З 2012 року дотепер над проблемою «Система адміністративного процесуального права України» працює Джафарова М. В., яка підготувала серію статей з адміністративного процесуального права. В тому числі ця автор ка дослідила правову природу та сутність адміністративного провадження, де виділила особливості відмежування адміністративної юрисдикції від інших

видів юрисдикцій [xciv]. У 2012 році вийшов друком новий Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України під редакцією І.Х. Темкіжева, як було заявлено в ньому це друге видання перероблене і доповнене , адже з моменту виходу коментаря під редакцією Ківалова, О.В. Пасенюка, О. М. Харитонової в КАСУ були внесені зміни і доповнення [xcv].

Над проблемою захисту прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві працює О.В. Константій. У 2015 році він захистив дисертацію саме щодо вирішення цих проблем. Цінність цієї роботи полягає в дослідженні особливостей основних існуючих у світі моделей захисту органами адміністративної юстиції прав приватних осіб у публічно-правових відносинах. Показано місце серед системи адміністративних судових органів ЄС українського механізму адміністративного судочинства, підходи до захисту прав в Європейському суді з прав людини. Установлено, що в Кодексі адміністративного судочинства України реалізовано «інтерес-модель» судового захисту в публічно-правових відносинах персоніфікованого типу. Виділені й класифіковані види прав фізичних і юридичних осіб, які у випадку їх порушень у відносинах із суб'єктами владних повноважень можуть захищатися в адміністративних судах [xcvi].

Найближче до проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства підійшов М.І. Смокович, який вдало висвітлив необхідність спеціалізації судів і віднесення відповідної категорії справ до їхньої юрисдикції. Приділяється увага аналізу категорії юрисдикції адміністративних судів. Досліджуються також спеціальні критерії визначення спорів, на які поширюється компетенція адміністративних судів. Серед них звертається увага на таку особливість, коли крім осіб приватного права до адміністративного суду передбачена можливість звернення суб’єктів владних повноважень. Поширення юрисдикції судів в залежності від заявлених вимог суб’єкта звернення. Як це передбачено в КАСУ вимоги щодо відшкодування шкоди, завданої незаконними діями суб’єкта владних повноважень, адміністративний суд розглядає, якщо вони заявлені в одному провадження щодо вирішення адміністративного спору. В інших випадках рекомендується звертатися до судів цивільної чи господарської юрисдикції. До компетенції адміністративного суду відноситься вирішення спорів, в залежності до якого виду відноситься правовий договір. Якщо договір вважається адміністративним , тоді й спори щодо укладання, виконання, припинення, скасування, чи визнання не чинним вирішуються адміністративним судом. До юрисдикції адміністративних судів відносяться спори, що стосуються правовідносин виборчого процесу та процесу референдуму. Цим вченим розглядаються також і окремі аспекти розмежування певних юрисдикцій [xcvii]. Однак в роботах М.І. Смоковича не відображений, та й не міг бути відображеним новий підхід до гарантій забезпечення законності та верховенства права в Україні. В той час не було ще нових кодифікованих і інших законодавчих актів, або їх нової редакції. Тому в цих роботах не можливо було висвітлити питання щодо конституційної скарги, виявити нові критерії відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судового провадження. Акцентування уваги на юрисдикції

адміністративних судів не дало змоги автору розглянути питання щодо вирішення проблем відмежування інших сторін адміністративної юрисдикції від певних видів провадження [98].

У 2013 році колективом авторів Національного університету «Одеська юридична академія було підготовлено і опубліковано монографію Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика , в якій на основі узагальнення, вивчення та аналізу практики сформульовані пропозиції щодо оптимізації правового регулювання адміністративного судочинства в нашій державі [xcviii].

Цього ж року колектив авторів (Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А.) підготував та опублікував науково-практичний посібник «Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна)», в якому було викладено результати порівняльного аналізу адміністративного судового процесу України та ФРН, а також висловлені нові підходи до класифікації адміністративних позовів, провадження в справах щодо вирішення адміністративних спорів [xcix].

У 2016 році була захищена докторська дисертація О. В. Музи «Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні». В цій роботі здійснено класифікацію адміністративно-процесуальних правовідносин; наведено три групи суб’єктів цих відносин, їх зміст, порядок виникнення, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин. Особлива увага приділена адміністративно-судочинським правовідносинам. Охарактеризовано основні наукові напрями дослідження адміністративного процесу, проаналізовано поняття, види та принципи адміністративно-процесуальних правовідносин. Дано авторське визначення поняття адміністративного процесу, акцентовано увагу на тому, що проблема невирішеності місця адміністративного процесу породжує наукову полеміку з приводу предмету адміністративного права. Висвітлена загально-правова характеристика сфер виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні, беручи за основу запропоновану «тріаду» адміністративного процесу, виокремлено та охарактеризовано сфери виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин за такими структурними частинами: управлінський процес, адміністративний деліктний процес та адміністративний судовий процес. Обґрунтовано поняття адміністративно-судочинських правовідносин, які спрямовані на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічного управління. Розкрито сутність адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні, проаналізовано гарантії та способи захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні [c].

Четвертий період дослідження проблеми. Напрацювання українських вчених та запозичення досвіду держав-членів Європейського Союзу дозволило переглянути КАСУ та розробити і прийняти його нову редакцію [ci]. Окрім всього іншого, параграф 1 глави 2 КАСУ передбачив адміністративну юстицію, а норми, що увійшли до нього визначили справи, на які поширюється

юрисдикція адміністративних судів і на які справи вона не розповсюджується. Крім того, нова редакція КАСУ уточнювала предметну адміністративну юрисдикцію та підсудність справ місцевим загальним судам як адміністративним судам та іншим адміністративним судам. Уже з урахуванням судової реформи на 2015–2020 роки та прийняття нової редакції Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України у 2019 році підготовлена та захищена кандидатська дисертація О.В. Роя, в якій досліджено правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору. Цим вченим запропоновано при розмежуванні компетенції судів однієї юрисдикції (цивільної, адміністративної, господарської, кримінальної) та визначення конкретного суду, який буде розглядати справу, застосування поняття «підсудності» [[cii]]. У періодичних джерелах відповідність усіх фактичних обставин адміністративно-правового спору критеріям адміністративної юрисдикції В. М. Бевзенко розглянув як передумову захисту прав і свобод людини та громадянина в адміністративному процесі [[ciii]]. Розкриття особливостей судового розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з використанням публічного майна присвячена дисертація на В.М. Пищади. Крім іншого в цій роботі розглянута юридична природа спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням таким майном [[civ], с. 27-44].

Заслуговує на увагу також дисертація М. І Поворознюка, яка присвячена адміністративному позову як засобу реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах. У відношенні розмежування адміністративної юрисдикції від інших її видів, цінність цієї роботи полягає у виділенні ознак адміністративного позову як засобу реалізації прав громадян на судовий захист, а також класифікації адміністративних позовів. Автор роботи виділив наступні види адміністративних позовів: «1) *позов про оскарження*; 2) *позов про утримання*; 3) *позов про вчинення дії*; 4) *позов про компетенцію*; 5) *позов повної судової юрисдикції*; 6) *позов про застосування санкцій* [[cv]].

Незважаючи на досить велику кількість монографічних досліджень в галузі адміністративної юрисдикції, треба відзначити, що залишається ще багато проблем, які стосуються відмежування вказаної вище юрисдикції від інших її видів. Недостатньо дослідженими залишаються критерії розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій, багато питань виникає при розмежуванні цивільного та господарського судочинства від адміністративної юрисдикційної діяльності. Нова редакція КАСУ, безумовно, вирішила багато завдань щодо питання, яке піднімається в даній роботі, однак адміністративна юрисдикція, справи, на які вона поширюється та підстави віднесення вирішення цих справ до повноважень адміністративного суду не завжди є науково обґрунтованими.

Висновки до розділу 1

Адміністративна юрисдикція це адміністративна діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо вирішення юридичних спорів та застосування заходів адміністративної відповідальності, а також реалізацію адміністративних юстиційних повноважень адміністративними судами. Тоді як адміністративна юстиція – це з одного боку система адміністративних судів, з іншого – їхня діяльність щодо вирішення адміністративних справ. Адміністративна юстиція представляє собою правосудне судочинство.

Виділені періоди функціонування адміністративної юстиції на теренах України: 1) перебування України під протекторатом Російської імперії органи адміністративної юстиції в Росії не були незалежними від адміністративної влади і, як з цього випливає, не могли бути неупередженими. Адміністративна юстиція, навіть у такому недосконалому вигляді, не задовольняла радянську владу, яка не допускала будь-якої іншої думки про владу, крім хвалебної. Тим більше, що більшовицька партія перебирала на себе керівництво державою і нетерпимо ставилася до інакомислячих; 2) перебування Західної України у складі Австрійської та Австро-Угорської імперії ще відразу після судової реформи кінця XIX ст. на Україну розповсюдилося адміністративне законодавство передової, на той час, правової західноєвропейської системи; 3) перебування України у складі Речі Посполитої Польщі Верховний Адміністративний Трибунал залишався єдиним судом у сфері адміністративного судочинства. Він був уповноважений здійснювати адміністративну юрисдикцію щодо законності індивідуальних адміністративних актів виконавчих органів держави та органів місцевого самоврядування, за винятком окремих категорій справ, передбачених на законодавчому рівні, це справи проти дипломатичних та консульських установ, у сфері оборони держави тощо; 4) відродження української самостійності – даний період характеризувався запровадженням посади адміністративних суддів у повітах і створенням особливих адміністративних відділів при окружних судах, різних тимчасових судових органів, революційних трибуналів тощо. На становлення системи адміністративних судів суттєвим чином вплинув європейський підхід до адміністративного судочинства.

Науковий погляд на становлення адміністративної юстиції в Україні дозволив виділити чотири періоди дослідження проблеми відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні: 1) радянський період – адміністративна юрисдикція розвивалася в межах досліджень адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення та розгляду скарг в органах державного управління; 2) період від проголошення незалежності до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України досліджувалися питання необхідності впровадження в судову систему України адміністративних судів. З цією метою на основі вітчизняної і зарубіжної літератури було проаналізовано передісторію и еволюцію адміністративної юстиції з другої половини XIX століття по 2000 рік у 21 державі; 3) період після прийняття вказаного кодексу прийняла Кодекс

адміністративного судочинства України, який набрав чинності 1 вересня 2005 року; 4) період оновлення Кодексу адміністративного судочинства України (2017 р.) дотепер напрацювання українських вчених та запозичення досвіду держав-членів Європейського Союзу дозволило переглянути КАСУ та розробити і прийняти його нову редакцію. Окрім всього іншого, параграф 1 глави 2 КАСУ передбачив адміністративну юстицію, а норми, що увійшли до нього визначили справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів і на які справи вона не розповсюджується. Крім того, нова редакція КАСУ уточнювала предметну адміністративну юрисдикцію та підсудність справ місцевим загальним судам як адміністративним судам та іншим адміністративним судам.

РОЗДІЛ 2
РОЗМЕЖУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЙ

2.1. Гарантії забезпечення законності та верховенства права в Україні

В часи радянської доби розвитку українських держави і права питання верховенства права як на законодавчому рівні так і в юридичній літературі взагалі не ставилось. Але вже з виходом України із складу Радянського Союзу з'явилися роботи, присвячені науковій розробці поняття верховенства права. Вони лягли в основу розробки проекту Конституції України, який був внесений на загальнонародне обговорення на основі Постанови Верховної Ради України від 22 липня 1992 року [[cvi]]. Стаття 5 даного законопроекту проголошувала в Україні принцип верховенства права [107]. Норму про дію в Україні принципу верховенства права чинна Конституція України 1996 р. повторила в ст. 8. Верховенство права означає панування його в життєдіяльності суспільства і функціонуванні держави. Верховенство права, пише П.М. Рабінович «означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо). Принцип верховенства права не тотожний принципу верховенства закону. Відмінність між ними пов'язана з розбіжністю у розумінні права і закону. Важливе значення має співвідношення цих понять: принцип верховенства закону є більш конкретним. Панування закону означає насамперед верховенство правового закону, бо не кожен закон є саме таким. Відповідність змісту закону праву є ще однією ознакою принципу верховенства права, важливим показником правової держави» [[cvii], с. 341-342]. Перевірка Конституційним Судом відповідності законів та актів Президента України й уряду якраз і є свідченням того, що в нашій державі має панувати принцип верховенства права. Похідним від нього є принцип законності на основі якого мають діяти державні органи, органи місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації та громадяни.

Додержання законності є важливою стороною державної діяльності для кожного суспільно-політичного устрою. Як заявляв відомий вчений теорії права С. С. Алексєєв, окремі сторони законності (як вираження загальнообов' язковості права і як ідея законності) можуть існувати в будь-якому суспільстві. І у феодальних монархіях, і при антидемократичних диктаторських режимах сучасних держав панівний клас прагне забезпечити строге проведення в життя загальнообов'язкових норм, – отже, тут є законність як вираження загальнообов' язковості норм у цих же умовах поступово формується, затверджується в суспільній свідомості людей і ідея законності. Законність як особливий політико-юридичний режим складається, знаходячи повний набір властивих їй елементів, в умовах демократії сама виступає в якості її елемента [[cviii], с. 195].

«Підходи захисту принципу законності в його сучаснім розумінні суттєво змінилися зі зміною правової ідеології й законодавства в ході правових реформ. Орієнтир на побудову правової держави в центр захисту ставить особу, її права й законні інтереси, що не суперечать інтересам громадянського суспільства» [[cix

]. Ця найважливіша тенденція вже знайшла відбиття в Конституції України, Законі України «Про Конституційний Суд України», КАСУ й інших правових актах, а також змінах що вносяться в законодавство нашої держави.

Наша країна вийшла з Російської імперії й Радянського Союзу. Як вважають вчені, «вимога соціалістичної законності була характерними і для радянської правової системи, орієнтованої не на захист особистості, а на зміцнення державного ладу, що опирається на колективну економіку, централізоване планове господарювання, необхідність чіткості дисципліни праці, позбавлення економічних стимулів [110].«Головні недоліки соціалістичної законності – її дегуманізація і ігнорування особи, вибірковість, порушення вимоги рівності всіх перед законом, що виводить з-під чинності Закону цілі соціальні групи. Ці постулати повинні бути подолані відповідно до ідеології правової держави. І тоді законність стане реальною гарантією справжнього правосуддя та прав людини» [110].

Ст. 4 Конституції СССР закріплювала, що Радянська держава, всі її органи діють на основі соціалістичної законності і забезпечують охорону інтересів суспільства, прав і свобод громадян [cx]. Підручники з адміністративного права в часи радянської доби відмічали, що «сутність соціалістичної законності полягає в єдиному розумінні і точному дотриманні законів усіма державними органами, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами». Радянські закони обов'язкові для всіх, кожний зобов'язаний коритися законам, суспільне або посадове положення тієї або іншої особи не звільняє її від виконання закону, навпаки, чим вище й відповідальніше положення людини в суспільстві, тим вище пропоновані до нього вимоги дотримання закону [17, с. 76-77].

«Про законність у країні прийнято судити за станом правопорядку, рівнем злочинності, ступенем легальності економічних відносин, загальної захищеності громадянського суспільства й особистості, рівню суспільної правової свідомості та морального клімату» [110].

У дослідженні поняття законності ми виходимо з непорушного принципу, що діяльність правоохоронних органів і судів має відповідати духу й букві закону, здатна впливати не тільки на забезпечення прав особи, але й на стан правового клімату в суспільстві, формувати поважне відношення до права, зміцнювати режим законності, так необхідний для успіху економічних реформ і демократичних перетворень в Україні [110].

Для досягнення мети діяльності кожної ланки державного регулювання повинна бути не тільки дана правильна лінія, але й забезпечена систематична перевірка виконання. Тому судова діяльність як одна з форм державного регулювання неможлива без контролю й керівництва. Враховуючи, що напрям судової діяльності дається в законах, якими керується суд при вирішенні кожної справи, основним змістом контролю й керівництва в судовій області є забезпечення точного виконання норм права при вирішенні конкретних справ, з яких і складається судова практика. Для забезпечення правильного застосування законів при вирішенні конкретних справ, для здійснення регулювання судовою практикою, орган, що здійснює контрольні функції,

повинен мати можливість вивчити матеріали даної справи, зіставити з ними висновки рішення й дати вказівки, що забезпечують правомірність шляхом точного виконання вимог відповідного закону. При цьому повинна бути гарантована незалежність суддів. Саме для цієї цілі існують апеляційна та касаційна ланки адміністративної юрисдикції.

Україна, звільнившись від тоталітаризму, у своїй новій Конституції проголошує прихильність загальнолюдським цінностям, світовим і європейським стандартам, закріпленим у міжнародно-правових документах, відносно прав і свобод людини й громадянина, ідеологічного й політичного плюралізму, демократії, панування права й закону, конституціоналізму, правової держави.

Верховенство права і законність в нашій державі поряд з іншими інституціями забезпечує судова система. Проголошуючи завдання суду, ст. 2 Закону України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» закріплює: «Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України» [* MERGEFORMAT 60]

Законність є одним із найважливіших принципів функціонування української держави. Проголошуючи права і свободи людини та громадянина ст. 68 Основного Закону України разом з тим зобов’язує кожного додержуватис я Конституції України та законів України. Крім того, ст. 6 цього найважливішого нормативно-правового акту зобов’язує органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [54, ст. 6; ст. 68].

Новий гарант Конституції України, приступаючи до реалізації своїх повноважень, зразу ж потурбувався про укріплення законності та боротьбу з корупцією. В Указі Президента України від 29 липня 2019 р. № 558/2019 «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» намічені заходи щодо поліпшення надання різного роду послуг (у тому числі адміністративних). В Указі передбачено:

«вжити заходів щодо створення єдиного державного веб-порталу електронних послуг, на якому, в тому числі з використанням смартфона або планшета, забезпечуватиметься:

можливість створення фізичними та юридичними особами електронних кабінетів;

отримання особою інформації про себе з національних електронних інформаційних ресурсів, а також можливість перевірки достовірності інформації, наданої іншою особою щодо її зареєстрованого місця проживання;

надання електронних, в тому числі адміністративних, послуг;

доступ до каталогу електронних послуг, що класифіковані за типовими ситуаціями» [[cxi]].

Реалізація положень даного Указу сприятиме укріпленню законності в нашій державі. Встановлюваний в державі режим законності призваний

захищати інтереси кожного громадянина та іншої фізичної особи, суспільства в цілому, забезпечити правові засади діяльності державних органів, стверджувати верховенство права у всіх сферах державного і суспільного життя, рівність усіх громадян, посадових осіб та організацій перед законом.

Демократизація нашого суспільства показала, що прагнення до зміцнення режиму законності як сутності правової держави є внутрішньою якістю любої сучасної демократичної держави, що випливає із самої його природи, як суспільства справжнього народовладдя, справедливості і гуманізму. Пануючі в суспільстві демократичні відносини, ідеали і цінності служать основою політичних, економічних і соціальних гарантій забезпечення принципу законності в українській державі. Політичні гарантії забезпечення законності визначаються фундаментальним положенням про те, що влада в Україні належить народові. Як затверджено в ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Це положення на даному етапі розвитку державності виступає як стратегічна лінія розвитку політичної системи суспільства, широкому розкриттю основ процесу демократизації, радикальному укріпленню законності і правопорядку, з тим, щоб виключити можливість узурпації влади та зловживань, забезпечити надійний захист суб’єктів правовідносин.

Економічні гарантії забезпечення законності проявляються в наявності в Україні ринкової економіки. У системі загальних гарантій укріплення законності вони є головними. З допомогою економіки створюються умови щодо задоволення постійно зростаючих матеріальних потреб українських громадян. Вона є головним фактором, який позитивно впливає на зростання благополуччя людей. Держава виступає в якості суб’єкта забезпечення функцій ринкової економіки, вона бере на себе зобов’язання за задоволення колективних потреб та інтересів людей, регулювання, упередження негативних впливів ринку на суспільство тощо. Однак наразі держава Україна не може задовольнити ефективне функціонування ринку, недостатньо впливає на економічні результати. Нині перед українським суспільство стоїть завдання не тільки зміни влади в нашій державі, але і надання їй ефективної допомоги, з допомогою інститутів громадянського суспільства здійснювати контроль за її діяльністю, особливо слідкувати за проявами корупції у вищих ешелонах влади.

Соціальні гарантії забезпечення законності полягають в спрямованості державних та соціальних інституцій на задоволення громадян, які не мають можливостей убезпечити свої життєво необхідні потреби у разі хвороби, повної , часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [cxii]. Соціальні гарантії напряму залежать від гарантій економічних. Як вважають В. О. Гусєв та О. М. Соколова «економічна система водночас є і соціальною, оскільки базовим елементом кожної

економічної системи незалежно від її ієрархічного рівня є в загальному розумінні соціум та індивід зокрема. Задовольнити зростаючі потреби соціуму за умов забезпечення економічної ефективності та доцільності є одним із імперативів розвитку соціально-економічних систем» [cxiii, с. 9]. Як зазначається в Законі України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» «державні соціальні стандарти у сфері доходів населення встановлюються з метою визначення розмірів державних соціальних гарантій у сфері оплати праці, виплат за обов'язковим державним соціальним страхуванням, права на отримання інших видів соціальних виплат і державної соціальної допомоги та їх розмірів, а також виз начення пріоритетності напрямів державної соціальної політики» [cxiv]. Державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти враховуються при розробці і затвердженні державного бюджету України та бюджетів усіх інших рівнів, також вони є невід'ємним чинником при розробленні загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку. Нині забезпечення соціальних гарантій зумовлюється вкрай обмеженими фінансовими можливостями держави. Держава неспроможна у повній мірі забезпечити розвиток охорони здоров'я, сім'ї і дитинства. Існують проблеми із наданням громадянам житла і оплачуваної роботи. Не говорячи вже про те, що мінімальні витрати держава здійснює в охорону довкілля, науку та освіту. Існуючі проблеми дотримання гарантій соціального забезпечення негативно впливають на стан законності в Україні.

До вказаних вище соціальних гарантій потрібно додати і гарантії, що витікають із існуючої в нашій державі правової системи, яка має захищати інтереси людини, держави, суспільства в цілому. Особливу увагу нашого суспільства приваблює протидія корупції, яка поразила усі ешелони державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме тому в Україні створені спеціалізовані антикорупційні органи, такі як: Національне антикорупційне бюро України; Спеціалізована антикорупційна прокуратура; Національне агентство з питань запобігання корупції. Законом України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII «Про Вищий антикорупційний суд» створено вказаний орган судової стреми, завданням якого є «здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні» [cxv].

Відсутність в багатьох сферах українського суспільства і держави етичних і моральних ідеалів, культурних цінностей, також є передумовою негативного впливу на правосвідомість, що у свою чергу негативно впливає на формування гарантій забезпечення законності. Отже як загальне, так і правове виховання членів українського суспільства є запорукою подальшого зміцнення законності та правопорядку.

2.2. Відмежування адміністративної юрисдикції від процесуальної діяльності Конституційного Суду України.

У системи судової влади Конституційний та адміністративні суди займають особливе місце, адже вони є ланками цієї системи призваними захищати права і свободи людини від державних інституцій. Так, Конституційний суд «розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) чинних актів (їх окремих положень). З метою захисту та відновлення прав особи, суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності» [[cxvi], ч.ч. 1, 2. ст. 8]. У відповідності до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [3].

Порівняльний аналіз завдань двох вказаних вище судів за правовими актами, що визначають їхню компетенцію, дає можливість констатувати, що обидва суди покликані захищати права і свободи фізичних і юридичних осіб, але кожен у притаманній йому спосіб [[cxvii]]. Конституційний суд розглядає справи про конституційність законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим [117]. В той же час адміністративні суди вирішують питання щодо захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб від свавілля органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень.

Передовсім потрібно констатувати наявність відмінності видів справ, які розглядають суди цих юрисдикцій. Конституційний суд розглядає справи щодо конституційності законів України та інших актів, названих в Законі України про цей орган судової влади, за поданнями, зверненнями та скаргами до даного конституційного органу. На відміну від цього адміністративні суди розглядають адміністративні справи. За п. 1 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України «адміністративна справа є переданим на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір» [3].

При розмежуванні юрисдикцій доцільно зупинитись на понятті «публічно -правовий спір». Загальновідомо, що правовий спір це юридичний конфлікт між учасниками правовідносин, у якому кожен з учасників правовідносин захищає свої суб'єктивні права. Публічно-правовий означає такий, що заснований на нормах публічного права, тобто права, яке регулює суспільні відносини в галузі публічної влади [[cxviii], с. 197]. Потрібно відзначити, що як адміністративне право так і конституційне право – це галузі публічного права. Конституційна юрисдикція є інститутом конституційного права, отже і справи, які вирішує Конституційний Суд є справами, де вирішуються публічно-правові спори. Таким чином, по аналогії, конституційна справа – це переданий на

вирішення Конституційного Суду публічно-правовий спір. Знаючи про це, законодавець в п.1 ч. 2 ст. 19 КАСУ, де визначається предметна юрисдикція адміністративного суду, передбачив, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи, які віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України [3].

Конституційна юрисдикція введена Конституцією України 28 червня 1996 року. Зважаючи на те, що Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [54, ст. 8]. Безумовно, що як і в інших правових державах Європи в Україні потрібен був орган конституційного контролю.

Органи конституційного контролю займають чільне місце в системі поділу державної влади й незалежні від інших органів державної влади в здійсненні своїх повноважень, вони ухвалюють рішення, які носять остаточний характер. Як підкреслює А.О.Селіванов, - конституційний судовий контроль здійснюється органом спеціальної контрольно-судової юрисдикції з компетенцією охорони Конституції України. Цей автор зазначив, що аналіз проблеми існування конституційного судового контролю дозволяє говорити про дві його сторони: «по-перше, про прямий вплив конституційного судового контролю на органи державної влади, акти яких оспорюються в Конституційному Суді України, що забезпечує верховенство Конституції в системі нормативних актів. По-друге, про роль конституційного контролю як гаранта конституційності з позицій умови формування в Україні правової держави» [[cxix], с. 129].

Конституційний контроль в Україні – самостійна сфера державно-владної діяльності. Його здійснюють не тільки Конституційний Суд, але й інші державні органи. Згідно ч. 2 ст. 102 Президент України є гарантом Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. У встановленому Конституцією порядку він вживає заходів по охороні суверенітету України, її незалежності й державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування та взаємодію органів державної влади.

Про захист Конституції України, як обов'язок глави держави, говориться в тексті присяги Президента, де він клянеться охороняти Конституцію й дотримуватися її.

Важливими повноваженнями щодо здійснення конституційного контролю наділяє Президента стаття 106 Конституції України. Президент призначає всеукраїнський референдум щодо змін до Конституції України відповідно до статті 156 Основного закону держави. Найважливішим правом гаранта Конституції України є право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Основному Закону України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Кабінет Міністрів України також вносить свій вклад у справу конституційного контролю. Правова норма, закріплена в п. 1 ст. 116 Конституції України уповноважує цей вищий орган у системі центральних органів виконавчої влади на забезпечення виконання Конституції України.

Однак домінуюче положення в системі інститутів конституційного контролю в Україні займає судовий конституційний контроль. Під ним розуміє ться офіційна діяльність спеціально уповноваженого Конституцією й Законом України «Про Конституційний Суд України» органу, яка здійснюється за допомогою особливої процедури з метою захисту основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини та громадянина, забезпечення верховенства й прямої дії Конституції на всій території України, попередження існування в правовій системі неконституційних актів, тлумачення Конституції тощо.

Роль Конституційного Суду при цьому надзвичайно важлива. Від Конституційного Суду в значній мірі залежать реальна дія Конституції України , зміцнення основ конституційного ладу, захист прав і свобод людини. Своїми рішеннями судді Конституційного Суду здатні вчинити значний вплив на виховання поваги до права, закону, правосуддя..

З одного боку, Конституційний Суд є органом конституційної юрисдикції, як це записане в ст. 1 Закону України Про Конституційний Суд України, з іншого боку, Конституційний Суд є конституційним органом державної влади й у даній якості стоїть в одному ряду з іншими конституційними органами держави – Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Вищою радою правосуддя. На думку А.О. Селіванова, методологічно правильно відображати Конституційний Суд України як «суд права, а не фактів», а «його процедурно-процесуальні повноваження – як відображення важливої форми судового права, а не тільки як судочинства. Очевидно, далі пише, вказаний вчений, що така особливість виділяє конституційне судочинство серед інших процесуальних видів правосуддя» [cxx, с. 38]. Безумовно, що встановленням права діяльність Конституційного Суду України відрізняється у першу чергу від адміністративної юрисдикції.

З інституціональної точки зору Конституційний Суд – один з вищих державних органів, що незалежно й самостійно існує й діючий поряд з усіма іншими вищими органами державної влади України. З позицій функціональної характеристики Конституційний Суд являє собою судовий орган, що здійснює свою діяльність у формі конституційного судочинства. Цей аспект, якщо його с піввіднести із практикою організації державної влади, є переважним. Саме тому рішення Конституційного Суду, за змістом Конституції й Закону про Конституційний Суд, не є актами вираження політичної волі. Суд не розглядає політичні питання, його рішення завжди повинні бути рішеннями про право.

У правовій системі України офіційне тлумачення Конституції згідно зі статтею 147 надане тільки й винятково Конституційному Суду. Це не означає, що тлумачення не вживається іншими органами державної влади. Воно здійснюється всяким суб’єктом правозастосування, а також громадянами, але тільки Конституційний Суд ухвалює такі акти тлумачення, які строго обов' язкові для всіх суб'єктів права та володіють по суті нормативним характером. Це відрізняє Конституційний Суд від усіх інших судів або інших органів державної влади, які можуть у своїй діяльності керуватися короткостроковими інтересами або ухвалювати рішення під впливом тиску різних суспільних груп. Конституційний Суд у цьому змісті є охоронцем довгострокових

конституційних цінностей, на основі яких перевіряються нормативно-правові акти органів законодавчої та виконавчої влади.

На думку І.Берестової, у зв'язку з тим, що правозахисна функція КСУ проявляється в прямому і побічному проявах, що ґрунтується на правовій природі конституційного контролю, останній може бути конкретним і абстрактним. Наявність конкретного контролю авторка пов'язує з появою повноважень Конституційного суду на розгляд конституційних скарг. «У порядку конкретного конституційного контролю, пише вона, права і свободи людини і громадянина захищаються КСУ під час вирішення конкретних справ за конституційними скаргами» [[cxxi], с. 155-156].

Конституційний Суд України відіграє специфічну роль і виконує інтегральну функцію в системі органів влади України як орган конституційної юрисдикції та серед суддівських органів національної юрисдикції є інституцією , яка гарантує верховенство Конституції на території всієї України.

У незміненій редакції Конституції України 1996 р. Конституційний Суд України розглядався як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні [54, ст. 147]. Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» стаття 147 була викладена в новій редакції. Теза щодо єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні з цієї статті була видалена [12]. Не знайшло відображення питання щодо єдиного органу конституційної юрисдикції і в новому Законі України Про Конституційний Суд України 2017 року. Чи перестав бути Конституційний Суд України єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні? Безумовно, що Конституційний Суд України має право встановлювати відповідність законів України, актів Президента і Уряду Конституції України. Причому у випадках неконституційності дані правові акти не можуть застосовуватися або реалізовуватися у інший спосіб. Однак, зміни, внесені в ст. 55 Конституції України, розширюють можливості суб'єктів права на оскарження. Нова редакція ч. 5 ст. 55 Конституції України передбачає, що «Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна». Отже під перегляд органів європейських юрисдикцій підпадають і рішення Конституційного Суду України, після розширення його повноважень, у зв'язку зі змінами, внесеними Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII. Потрібно підкреслити, що згідно з Програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV «Елементом адаптації законодавства має стати перевірка проектів законів України та інших нормативно-правових актів на їх відповідність acquis communautaire з метою недопущення прийняття актів, які суперечать acquis Європейського Союзу» [46]. Готуючи і приймаючи Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», суб'єкт його прийняття повинен був враховувати вимоги актів законодавства Європейського Союзу щодо повноважень вітчизняних і європейських судових органів. Статті 34 та 35 Конвенції про

захист прав людини і основоположних свобод (ратифікована Україною № 475/97-ВР від 17.07.97) [cxxii] надають право особі після того, як було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту впродовж шести місяців від дати постановлення остаточного рішення на національному рівні подати заяву до Європейського суду з прав людини. Стаття 46 Конвенції закріпила обов'язковість рішень ЄС та їх виконання. Україна має виконувати остаточні рішення цього суду в будь-яких справах, у яких вона є стороною.

Компетенція Європейського суду з прав людини також поширюється і на рішення адміністративного суду, коли судові органи держави України не дотримувались вимог ч. 1 ст. 6 Конвенції. Як зазначено в ч. 5 ст.355 КАСУ в адміністративному судовому провадженні «судові рішення суду касаційної інстанції є остаточними і оскарженню не підлягають». Однак після набрання чинності такі рішення можуть бути оскаржені до Європейського Суду з прав людини, правда в якості відповідача тут буде виступати вже держава Україна, як одна із Високих Договірних Сторін, що гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі І Конвенції.

Доцільно зазначити, що закріплення бачення Конституційного Суду як єдиного органу конституційної юрисдикції уникають держави-члени Європейського Союзу. Так в розділі IX Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини про таке визначення не йдеться. Федеральному конституційному суду присвячено тут дві статті (ст. 93 та ст. 94). Ст. 93 цього закону визначає повноваження конституційного суду на винесення рішення, тлумачення Основного Закону тощо. Цей нормативний акт дає право кожній особі, якщо державна влада порушила її права, подавати конституційну скаргу (137, п.4. а, п. 4 b ст. 93). Стаття 94 вказаного вище Основного Закону присвячена організації та устрою Федерального конституційного суду ФРН.

Не називає єдиним органом конституційної юрисдикції Конституційний Трибунал і Конституція Польщі. Однак вона надає право конституційної скарги особам, передбаченим в ст. 79 цього правового акту. Ч. 1 ст.79 Конституції Польщі закріплює, що «кожен, чиї конституційні свободи і права порушені, має право на засадах передбачених законом вносити скаргу до Трибуналу Конституційного в справі відповідності Конституції закону або іншого нормативного акту, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації зробив остаточний висновок про його свободи чи права, або про його обов'язки закріплені в Конституції» [cxxiii]. Конституція Республіки Болгарії від 13. 07 1991 р. зі змінами і доповненнями також не називає Конституційний суд Болгарії єдиним органом конституційної юрисдикції цієї держави [cxxiv].

У Франції роль конституційного суду відіграє Конституційна рада (Conseil constitutionnel). Конституція Французької Республіки не називає Конституційну раду єдиним органом конституційної юрисдикції, тим більше, що даний орган у Франції виконує дещо відмінну роль від органів конституційної юрисдикції інших держав-членів ЄС. Конституційна рада спостерігає за належністю (veille a la regularite) виборів Президента Республіки та проведенням референдуму. Вона розглядає відповідні скарги і оголошує результати виборів. Цей орган вирішує питання конституційності

законопроектів до прийняття законів. Конституція Франції не передбачає правового інституту конституційної скарги, однак, якщо в межах юрисдикції будь якого суду мають застосовуватися положення закону, які обмежують гарантовані права і свободи, право звернення до Конституційної ради у цьому випадку Конституція надала Державній раді або Касаційному суду. Конституційна рада у визначений строк виносить відповідне рішення щодо забезпечення права особи [cxxv, ст. 6-1].

Розмежування юрисдикції конституційного суду та адміністративних судів набуває більш важливого значення після внесення змін у 2016 році до Конституції України та в 2017 році до Закону України «Про Конституційний Суд України», також нової редакції КАСУ. Безумовно, на діяльність цього органу конституційної юрисдикції вплинули і норми Регламенту Конституційного Суду України, нова редакція якого була затверджена Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-по/2018 [cxxvi].

Юрисдикційні повноваження Конституційного Суду значно розширені. Крім того, деякі положення щодо компетентності цього органу конституційної юрисдикції уточнено.

Новелами компетенції Конституційного Суду України є право «надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п’яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою», за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України, висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України, вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України» [117, ч. 1 ст. 7]. Як видно з приведеного вище закон не просто уповноважує Конституційний Суд, але й конкретних суб’єктів подання на вирішення питань конституційного значення, що забезпечує повноту, чіткість, системність і несуперечливість регулювання відносин щодо ініціювання провадження в справах про конституційність правових актів. В повноваження Конституційного Суду України як і раніше входить офіційне тлумачення Конституції України, в той же час із його компетенції вилучено офіційне тлумачення законів України. В Пояснювальній записці Адміністрації Президента України до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» роз’яснюються причини обмеження повноважень цього органу тим, що «така функція взагалі не властива конституційним судам чи іншим подібним інституціям» [cxxvii], з якими трудно не погодитись.

Особливу роль наразі відіграє й запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги. Це укріплює національну систему захисту прав людини та приводить її у відповідність із сучасними практиками європейських країн.

П. 9 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачає, що до повноважень цього органу відноситься «вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України». Дане право особи співвідноситься з висловленою в ч. 3 ст. 55 Конституції України гарантією щодо права кожного на звернення з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених Конституцією, та у порядку, визначеному законом.

Аналізуючи дану норму конституційного права повинні відзначити, що вона стосується скарг щодо рішень судів різних юрисдикцій, у тому числі навіть щодо винесених вироків суду у кримінальних справах. Не є виключ енням і адміністративні справи, які розглядаються системою судів адміністративної юрисдикції.

Ст. 78. Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачає засоби забезпечення конституційної скарги. З метою забезпечення конституційної скарги Велика палата, у виняткових випадках, з власної ініціативи при розгляді конституційної скарги може видати забезпечувальний наказ. Він представляє собою виконавчий документ і видається, коли «є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення» [117, ч. 2 ст. 78]. Конституційний суд забезпечує конституційну скаргу шляхом встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію.

В Україні поки-що суб'єктом конституційної юрисдикції видано один такий наказ. «При розгляді конституційної скарги Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-IV Велика палата Конституційного Суду України вжила заходів щодо забезпечення цієї конституційної скарги шляхом видання забезпечувального наказу. Конституційний Суд України наголосив, що суб'єкт права на конституційну скаргу звернувся до Суду з клопотанням видати забезпечувальний наказ з метою запобігання незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення у його справі. Автор клопотання стверджує, що у разі виконання остаточного судового рішення, яким звернено стягнення на його квартиру, він та його родина фактично опиняться «на вулиці без житла та без коштів» [[cxxviii]]. КСУ наказав вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги Дерменжи А.В. та направив цей наказ для виконання до Міністерства юстиції України.

Оскарження рішень адміністративних судів до Конституційного Суду має декілька особливостей, які можна поділити на основі таких критеріїв, як-то: об'єктивні обставини та суб'єктивні права.

Об'єктивні обставини виявлені наступні:

- правові підстави для подання скарги, як зазначено в ст. 55 Конституції України "Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією,

та у порядку, визначеному законом";

- наявність Закону України, який не відповідає Конституції України;
- наявність адміністративної справи, результати розгляду щодо якої оскаржуються;
- наявність окремої норми Закону України, яка не відповідає Конституції України;
- правові положення Закону України «Про Конституційний Суд України», де визначена процедура розгляду конституційної скарги;
- наявність остаточного рішення адміністративного суду де застосований в справі особи закон України суперечить Конституції України;
- обов'язковість виконання рішення Конституційного Суду щодо конституційної скарги.

Виявлені і суб'єктивні обставини, що впливають на реалізацію права на оскарження рішень адміністративних судів до Конституційного Суду України:

- наявність правоздатної особи, яка подає скаргу до Конституційного Суду;
- прояв дієздатності особи у вигляді подання конституційної скарги;
- право особи на подання заяви до Європейського суду з прав людини, якщо вичерпано всі вітчизняні засоби її правового захисту.

Чомусь законодавець звернув увагу на те, що конституційна скарга особою подається у тому випадку, коли вона вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Але ж на конституційність Конституційний Суд України перевіряє не тільки закони, але і акти Президента України і акти Кабінету Міністрів України та правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ч. 1 ст. 150 Конституції України). Обґрунтовуючи свої рішення адміністративний суд досить часто спирається не тільки на закон, але й на вказані вище акти. Отже, законодавець має бути послідовним, якщо в ст. 150 Основного Закону України він розширює повноваження Конституційного Суду, тоді він зобов'язаний був би і передбачити в ч. 5 ст. 55 цього правового акта розширення повноваження суду, і *суб'єкту оскарження надати право подавати конституційну скаргу і в тих випадках, коли він вважає, що застосовані в остаточному судовому рішенні в його справі не тільки закон України, але й указ Президента України, правові акти Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим суперечать Конституції України.*

Критеріями відмежування адміністративної юрисдикції від конституційної юрисдикції є види справ, що розглядаються судами цих юрисдикцій, різноманіття джерел правового регулювання цих юрисдикцій, с уб'єкти звернення, процесуальні документи за якими ініціюється провадження в справах, суб'єкти здійснення провадження, правові акти, які видаються у процесі проваджень та на завершальних його стадіях.

Передовсім провадження адміністративного суду та Конституційного Суду України різняться за справами, які законодавець законодавчо закріпив за цими органами юрисдикції для вирішення. Конституційний Суд вирішує

питання щодо конституційності законів України, актів Президента та уряду України, надає висновки щодо порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України, відповідності Конституції України питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою, чинних міжнародних договорів, та проектів таких договорів, додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України. КСУ також вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України [117, ст. 7]. До повноважень адміністративних судів відноситься «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» [3, ч. 1 ст. 2]. Ч. 1 ст. 19 КАСУ дає повний перелік справ на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Ці суди розглядають справи у публічно-правових спорах, зокрема: «1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження; 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; 6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації; 8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; 9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; 10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; 11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у

правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони", за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю; 12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України "Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень" тощо [3, ч. 1 ст. 7].

За джерелами правового регулювання процесуальна діяльність цих двох юрисдикцій різниться передовсім галузями права, які їх регламентують. Конституційна юрисдикція регламентується нормами конституційного права, а адміністративна – нормами адміністративного права. Відрізняється також і різноманіття правових актів, на які спирається дане регулювання. Конституційна юрисдикція базується на нормах Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України, Регламенту Конституційного Суду України. Адміністративна юрисдикція представляє собою судочинство, яке регулюється окрім Конституції України, ще й нормами КАСУ, Закону України «Про судоустрій і статус суддів», окремих статей КУпАП та інших адміністративно-правових актів.

Відмежування адміністративної юрисдикції від конституційної характеризується правовою обумовленістю відповідних процесуальних документів за якими ініціюється провадження в справах. Конституційне провадження ініціюється шляхом спрямування до Конституційного Суду конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги. В залежності від інстанційної адміністративної юрисдикції ініціювання провадження в адміністративному судочинстві здійснюється за позовною заявою, апеляційною скаргою та касаційною скаргою.

За суб'єктами звернення конституційні провадження та адміністративне судочинство відрізняються тим, що до адміністративного суду мають право звернутися фізичні і юридичні особи безпосередньо, а в окремих передбачених законом випадках в інтересах інших осіб також можуть звертатися органи та особи. Згідно ч. 4 ст. 5 КАСУ «суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України» [3, ч. 4 ст. 5]. Щодо ініціювання провадження в Конституційному Суді України так вид суб'єкта звернення залежить від виду самого звернення. Так, правом на звернення (як його визначає Закон «Про Конституційний Суд України) володіють наступні суб'єкти «1) Президент України - за пунктами 1, 2, 6 частини першої статті 53 цього Закону України «Про Конституційний Суд України» що випливає із статей 137, 151 Конституції України; 2) Верховна Рада України - за пунктами 3, 4, 5 частини першої статті 53 цього Закону, що випливає з пункту 28 частини першої статті 85, статей 151, 159 Конституції України; 3) Кабінет Міністрів України - за пунктом 1 частини першої статті 53 вказаного вище Закону, що випливає із статті 151 Конституції України; 4) щонайменше сорок п'ять народн

их депутатів України - за пунктами 1, 2 частини першої статті 53 цього Закону, що випливає із статті 151 Конституції України» [117, ч.1 ст. 53]. Суб'єктами права на конституційне подання є Президент України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим [117, ч. 1 ст. 52].

Адміністративне судочинство та Конституційна юрисдикція різняться за суб'єктами здійснення провадження. Для судочинства в адміністративних справах створена система адміністративних судів (місцеві загальні суди як адміністративні суди; окружні адміністративні суди; апеляційні адміністративні суди; Верховний суд України, в складі якого створено касаційний адміністративний суд). Конституційний суд один в усій Україні і тільки він вирішує питання щодо конституційності передбачених Конституцією України нормативно-правових актів. За суб'єктами вирішення справи в самих судах адміністративна юрисдикція і діяльність Конституційного Суду також різняться , адже в судовому адміністративному провадженні справу вирішує суддя одноосібно, колегія суддів, об'єднана палата, конституційні провадження здійснюються, колегією суддів, сенатом або великою палатою.

За правовими актами, які видають вказані вище суди, їхні провадження кардинально відрізняються. Згідно п. 12 ч. 1 ст. 4. КАСУ під судовим рішенням, яке видається адміністративними судами різних інстанцій, розуміються - рішення, постанова, ухвала суду. Що стосується Конституційного суду, так згідно ч. 1 ст. 83 Закону України «Про Конституційний Суд України» «суд ухвалює рішення, надає висновки, постановляє ухвали, видає забезпечувальні накази» [128].

Висновки до розділу 2

У дослідженні поняття законності необхідно виходити з непорушного постулату, що діяльність правоохоронних органів і судів має відповідати духу й букві закону, здатна впливати не тільки на забезпечення прав особи, але й на стан правового клімату в суспільстві, формувати поважне відношення до права, зміцнювати режим законності, так необхідний для успіху економічних реформ і демократичних перетворень в Україні.

Встановлюваний в державі режим законності призваний захищати інтереси кожного громадянина та іншої фізичної особи, суспільства в цілому, забезпечити правові засади діяльності державних органів, стверджувати верховенство права у всіх сферах державного і суспільного життя, рівність усіх громадян, посадових осіб та організацій перед законом.

Покращення правопорядку в державі Україна передусім залежить від зміцнення гарантій законності. Економічні гарантії забезпечення законності проявляються в наявності в Україні ринкової економіки. У системі загальних гарантій укріплення законності вони є головними. З допомогою економіки створюються умови щодо задоволення постійно зростаючих матеріальних потреб українських громадян. Вона є головним фактором, який позитивно впливає на зростання благополуччя людей. Завданням всіх гілок влади є створення сприятливого економічного клімату в Україні для залучення внутрішнього і зовнішніх інвесторів для організації виробництва, створення робочих місць для пересічних громадян України.

Політичні гарантії забезпечення законності визначаються фундаментальним положенням про те, що влада в Україні належить народові.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Це положення на даному етапі розвитку державності вис тупає як стратегічна лінія розвитку політичної системи суспільства, широкому розкриттю основ процесу демократизації, радикальному укріпленню законності і правопорядку, з тим, щоб виключити можливість узурпації влади та зловживань, забезпечити надійний захист суб’єктів правовідносин.

Соціальні гарантії забезпечення законності полягають в спрямованості державних та соціальних інституцій на задоволення громадян, які не мають можливостей убезпечити свої життєво необхідні потреби і на законних підставах мають отримувати від держави необхідні засоби для свого життя. Звісно, що чим міцніша економіка в країні, тим більші можливості для забезпечення непрацюючих людей усім необхідним. Втім, слід відзначити, що соціальні гарантії забезпечення законності не є достатніми.

Не дивлячись на те, що основним критерієм відмежування юрисдикції адміністративного суду від інших юрисдикційних повноважень судів є публічність правового спору, застосування даного критерію щодо розмежування юрисдикцій адміністративного суду та конституційного суду неможливе. Розмежовуючи юрисдикцію цих двох судів потрібно використовувати інші критерії, серед яких є види справ, що розглядаються судами цих юрисдикцій, різноманіття джерел правового регулювання, суб’єкти

звернення, процесуальні документи за якими ініціюється провадження в справах, суб'єкти здійснення провадження, правові акти, які видаються у процесі проваджень та на завершальних його стадіях.

Контроль Конституційного Суду над відповідністю законів та актів Президента України й уряду Конституції України є свідченням того, що в нашій державі має панувати принцип верховенства права. Похідним від нього є принцип законності на основі якого мають діяти державні органи, органи місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації та громадяни. Суб'єкту оскарження до Конституційного суду доцільно надати право подавати конституційну скаргу і в тих випадках, коли він вважає, що застосовані судами інших юрисдикцій в остаточному судовому рішенні в його справі не тільки закон України, але й указ Президента України, правові акти Кабінету Міністрів України та ВР АРК суперечать Конституції України.

РОЗДІЛ 3
ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ВІД ЦИВІЛЬНОЇ ТА ГОСПОДАРСЬКОЇ ЮРИСДИКЦІЙ

3.1. Правове регулювання процесуальних відносин та відмежування адміністративного процесу від цивільно-процесуальної діяльності

Регулювання суспільних відносин здійснюється не тільки з допомогою прийняття правових норм. Механізм правового регулювання відрізняється від регулювання суспільних відносин іншими засобами, такими, наприклад як мораль, етика, звичай, різноманіттям форм реалізації установлених нормами правил, до яких відносяться використання, виконання, дотримання та застосування. Всі форми реалізації норм права (за виключенням правозастосування) основані в основному на добровільності участі суб'єктів у відповідних правовідносинах. Використання прав і повноважень – це активна реалізація суб'єктами правовідносин можливостей, закріплених в нормах права, які вони можуть реалізовувати на свій розсуд, або відноситись до цих можливостей байдуже. Виконання норм права основане на зобов'язанні вказаному в цих нормах вчинити відповідні дії. Як привило, зобов'язуючі норми виконуються добровільно, без застосування державного примусу. Виражається ця форма в діях фізичних або юридичних осіб, які передбачені нормою пава. Така форма реалізації, як дотримання норм права, передбачає утримання від дій, які знаходяться під забороною відповідної правової норми.

Застосування норм права – це особлива форма їхньої реалізації, яка потребує участі додаткових суб'єктів, владних державних органів, або уповноважених інших учасників правозастосування, які наділені владними повноваженнями. На думку С.С.Алексєєва, «застосування права являє собою істотний елемент механізму правового регулювання, обумовлений самою природою права, його державно-владними рисами. Ключ до розуміння функцій і значення застосування права криється в його державно-владному змісті. Компетентний орган на підставі своїх державно-владних повноважень включається (вклинюється) у процес реалізації права для того, щоб забезпечити реалізацію, довести її до кінця, активно продовжити конкретизоване, піднормативне регулювання суспільних відносин. Акт застосування конкретизовано доповнює владність юридичних норм, стосовно даного випадку підкріплює їхню державно-примусову дію. Відповідно до цього застосування права виконує: 1) правозабезпечувальну, 2) індивідуально -регулятивну функції» [[cxxix], с. 201-202].

Застосування норм права має місце там, де адресати правових норм не можуть реалізувати свої, передбачені законом права і обов'язки без посередництва компетентних органів. Можна сказати, що на певному етапі правозастосування підключається до способів безпосередньої реалізації додержання, виконання, використання [[cxxx], с. 389].

Розмежування судових справ щодо їх підсудності є питанням досить актуальним. Не випадково в деяких державах існує спеціальний суд, в компетенцію якого входить розгляд справ щодо їхньої підсудності. Наприклад,

у Франції розмежування підсудності між загальними та адміністративними судами вважається однією з найскладніших проблем в адміністративному праві. Для вирішення питань підсудності в цій державі засновано Трибунал із суперечок. Він функціонує за принципом паритетного представництва від кожної з гілок юстиції, а саме від Касаційного суду та Державної ради (від цих органів направляються по 4 особи). У засіданнях суду беруть участь також урядові комісари, які підтримують звинувачення (2 - від Держради і 2 - від Касаційного суду). Організація Трибуналу здійснюється на основі постійної ротації. Кожні три роки відбувається зміна його членів. Головою трибуналу є міністр юстиції. Але це тільки номінально. Його зазвичай замінює віце-голова суду, що обирається на 3 роки по черзі з числа членів Держради і Касаційного суду. При розділенні в суді голосів порівну проводиться нове засідання під головуванням міністра [cxxxi; cxxxii, с. 372-382].

Розмежування судових справ щодо їх підсудності здійснюється передовсім за видами юридичних процесів, які використовуються для регулювання провадження правозастосування в справах відповідної галузі матеріального права.

Правозастосування здійснюється різними учасниками правовідносин, це можуть бути державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові особи цих органів и навіть громадські об’єднання. Для реалізації права шляхом правозастосування необхідні відповідні процесуальні норми. В ряді випадків матеріальне право не може бути реалізоване поза процесом, а процес існує для правильної реалізації матеріального права. Наявність власного змісту в кожної галузі права вимагає конкретизації змісту політики, здійснюваної за допомогою кожного конкретного виду правового регулювання [cxxxiii]. С.Н.Махина вважає, що юридичний процес: - це розгляд певної юридичної справи, тобто такої обставини, яка вирішується, розглядається на основі закону, а його наслідки здійснюються на виконання закону [cxxxiv].

В минулому столітті сутність юридичного процесу зводилася в основному до порядку застосування норм цивільного й кримінального права. І взагалі в судах розглядалися в основному цивільні та кримінальні справи. В цивільному судочинстві розглядалися спори про право, а на основі вироків суду здійснювалося застосування кримінальних норм матеріального права. У 1964 році свої корективи в концепцію юридичного процесу внесла професор Н.Г. Саліщева, яка опублікувала роботу, цілком присвячену, третьому виду процесу, процесу адміністративному. Однак адміністративний процес представлявся в, так би мовити, усіченому вигляді [cxxxv]. Адже в Радянському Союзі не існувало адміністративної юстиції, а адміністративний процес зводився до застосування заходів адміністративного стягнення та управлінських процедур.

Світова практика знала цілий ряд видів юридичних процесів і вона не могла не вплинути на розвиток українського процесуального законодавства. Сучасне українське законодавство на чолі з Конституцією України регулює кілька видів процесів: конституційний, законодавчий, цивільний, арбітражний, адміністративний, бюджетний, кримінальний і деякі інші. Кожний вид процесу з більшим або меншим ступенем докладності регулюється відповідними

законодавчими актами, форма й зміст яких відомим чином відбивають особливості «свого» виду процесу. Тут вимальовуються цікаві подробиці, суть яких полягає в специфіці цього регулювання [54].

Регулювання процесів застосування норм права в основному здійснюється з допомогою відповідних галузевих кодексів. Трохи інакше складається справа з конституційним процесом, регулювання якого здійснюється не спеціальним кодексом або окремим законом, а процесуальними нормами Закону України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» [117]. Ці норми зосереджені в главах і розділах згаданого закону: основними з них є глава 2 Розділу I «Повноваження Конституційного Суду України» та Розділ II «Конституційне провадження».

Навіть законодавчий процес, на основі якого приймаються норми права також здійснюється за допомогою застосування норм конституційного права. Крім норм Конституції України у цей спосіб реалізуються норми Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [cxxxvi]. Законодавчий процес представляє собою поетапні ініціювання прийняття закону, його підготовку, розгляд на всіх передбачених законом рівнях парламентської структури, його прийняття, підписання та оприлюднення. Отже законодавчий процес також як і інші види процесуальної діяльності має відповідну стадійність. О. В. Богачева вважає, що «стадією законодавчого процесу є законодавчо визначена його складова, що характеризується здійсненням уповноваженими суб’єктами нормативно закріплених процесуальних дій та відносною завершеністю, яка втілюється в юридично передбаченому фіксованому результаті» [cxxxvii, с.231].

Цивільно-процесуальне та кримінально-процесуальне законодавство ще здавна є кодифікованим. Причому Цивільний і кримінальний процесуальні нормативні акти оновлені не так давно. 18 березня 2004 року законодавчо прийнятий Цивільний процесуальний кодекс, стаття 1 якого закріпила його призначення, відтак він «визначає юрисдикцію та повноваження загальних судів щодо цивільних спорів та інших визначених цим Кодексом справ, встановлює порядок здійснення цивільного судочинства» [4]. Кримінальний процесуальний кодекс прийнятий Законом України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Призначенням даного кодифікованого акту є встановлення порядку кримінального провадження. Ч. 1 статті 1 цього документу закріпила, що «Порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України» і в другій частині стаття 1 віднесла до цього виду законодавства вказаний вище кодекс. Поряд з ним названі відповідні положення Конституції України, міжнародних договорів , згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, та інші закони України [5]. Прийняття процесуальних кодексів, а також наявність матеріальних (цивільного та кримінального) галузей українського права дозволяють зробити висновок про наявність однойменних процесуальних галузей українського права.

Що стосується бюджетного процесу, то його регулюванню в Бюджетному кодексі України присвячена глава 4 «Бюджетний процес та його учасники», а

також іншими главами цього кодексу передбачаються окремі види провадження. Наприклад, глава 6 «Складання проекту державного бюджету» [ ]

Адміністративний процес і складові його провадження також забезпечені правовим регулюванням. Це й Кодекс адміністративного судочинства [3], й Закон України «Про звернення громадян» [cxxxix], така частина Кодексу України про адміністративні правопорушення, як провадження у справах про адміністративні проступки [67].

Є ще один вид судочинства, це господарсько-правове судочинство. Ми його в даному підрозділі не розглядаємо, хоча можемо зазначити, що воно пов'язане з комплексною галуззю матеріального права – господарським правом , а отже включає в себе відносини як публічного, так і приватного права.

В юридичній літературі можна знайти й відповідні погляди щодо наявності інших галузевих юридичних процесів. Так, В.В. Комаров і В.В. Баранкова вважають, що нотаріальна процесуальна діяльність - це правоза стосовна, юрисдикційна діяльність, у рамках якої компетентним органом – нотаріусом вирішується конкретна нотаріальна справа, а результатом цього є правозастосовний нотаріальний акт, що містить висновок про наявність у зацікавленої особи певного права або наявність юридичного факту. Нотаріальний процес — це форма здійснення цієї діяльності, вид юридичного процесу, що представляє собою встановлений законом порядок здійснення нотаріальних дій. Зміст нотаріального процесу становить процесуальні дії нотаріусів або прирівняних до них осіб і інших учасників нотаріального процесу, якими реалізуються їхні процесуальні права й обов'язки [cxl]. Безумовно, що нотаріальне процесуальне право не може розглядатися як самостійна процесуальна галузь права. Воно є інститутом цивільно-процесуальної галузі права.

Визначити критерії відмежування адміністративного судочинства від інших видів процесуальної діяльності можливо у більшій за об'ємом роботі. В даному підрозділі ми обмежимось лише визначенням критеріїв відмежування адміністративного від цивільного судочинства.

Критеріями відмежування адміністративного процесу від цивільно-процесуальної діяльності виступають наступні чинники: державна політика щодо процесуально-правового регулювання відносин; характер правових матеріальних відносин; правове положення сторін у процесуально-правових відносинах; різноманіття підходів до використання принципу диспозитивності; порядок витребування доказів і доказування у справах [cxli, с. 53].

Своєрідність політики в суспільстві полягає в тому, що вона покликана бути визначальним засобом регулювання суспільних відносин. Власне з політичної сфери виходить подальше правове регулювання і визріває рішення щодо виду правового процесу, який необхідно застосовувати при вирішенні спорів між учасниками правових відносин. Тому політикою є і функціонування державного апарату як такого, і врегулювання ним суспільних відносин нормами матеріального права, і визначення, у яких формах будуть вирішуватися спори про право за відповідними галузями матеріального права.

Запровадження адміністративної юстиції в Україні проходило досить болісний шлях. Але з 2005 року адміністративні суди розпочали свою діяльність і стали вирішувати адміністративно-правові спори. Від цього часу провадження в справах про порушення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб органами публічної адміністрації розглядаються адміністративними судами [[cxlii], с. 113-132].

За таким критерієм як характер правових матеріальних відносин розмежування цивільних і адміністративних проваджень передовсім здійснюється за тими конфліктами, які виникають з приватно-правових та публічно-правових відносин. Ч. 1 статті 2. КАСУ так прямо й закріпила, що за правилами адміністративного судочинства вирішуються спори «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». Завданнями цивільного судочинства, навпаки, є «справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави» (ч.1 ст. 2 ЦПКУ). Сама спрямованість цивільного судочинства є іншою, ніж це ми маємо у розгляді адміністративних справ. Цивільне судочинство здійснюється у приватно-правовій сфері, адміністративне – в публічно-правовій.

Правове положення сторін у процесуально-правових відносинах відіграє важливу роль щодо розмежування підсудності справ, підходу до розгляду справи. За загальним правилом, яке встановлює Конституція України. усі учасники судового процесу є рівними перед законом і судом (п. 1 ст. 129). Ст. 24 проголошує: не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками Цей принцип передбачає рівну можливість усіх громадян брати участь у цивільному судочинстві, перебувати в правовому становищі визначеної законом процесуальної фігури – позивача, відповідача, третьої особи тощо і рівною мірою здійснювати закріплені процесуальним законом за такими суб'єктами процесуальні права й обов'язки. На забезпечення їх реалізації на суд покладений обов'язок охороняти права учасників цивільного процесу від порушень, попереджати про наслідки, які можуть наставати після реалізації цих прав, сприяти в їх здійсненні [[cxliii], с. 14].

Адміністративне ж судочинство основане на деякій фактичній нерівності сторін у спорах про право. Тут потрібно зазначити, що приватна особа позивається до представника держави у виді його органу чи посадової особи, або до органу місцевого самоврядування, посадової особи місцевого самоврядування, чи посадової особи органу місцевого самоврядування. Досить органів мають юридичні служби, які захищають інтереси цих органів. Посадові особи органів публічної адміністрації також захищені повноваженнями, наданими їм законом [[cxliv], с. 244-267] із допомогою тих самих юридичних служб. А фізична приватна особа покладається тільки на себе, а також на свого

представника, якого вона, як правило, сама ж і наймає за власний кошт. Отже, в останньому випадку особа знаходиться в нерівних умовах у порівнянні з органом виконавчої влади або місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб. Законодавець врахував цю особливість адміністративного судочинства і, бажаючи хоч якось виправити дану ситуацію, в статті 160 нової редакції КАСУ передбачив прихильне ставлення до приватної особи-позивача. Цьому присвячені частини 3 і 4 даної статті, згідно з якими адміністративний суд зобов'язаний на вимогу позивача надавати йому бланк позову, з тим, аби цій особі було полегшено складати позовну заяву, і, навіть більше, частина 4 ст. 160 КАСУ гласить, що «на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви» [3].

Деякі положення двох досліджуваних проваджень взагалі протилежні. Ця протилежність, наприклад, виражається у різнобаченні принципу диспозитивності в цивільному та адміністративному праві. Ч.3 ст. 13 ЦПКУ гласить: «Учасник справи розпоряджається своїми правами щодо предмета спору на власний розсуд. Таке право мають також особи, в інтересах яких заявлено вимоги, за винятком тих осіб, які не мають процесуальної дієздатності». За КАСУ не кожен учасник провадження, а лише «кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд» (ч.3 ст. 9 КАСУ), тим більше, що за ч. 2 ст. 77 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. А відтак, позивач може не доказувати протиправність цих діянь і вимагати скасування рішення, відшкодування збитків, завданих незаконними, на його погляд, діями чи бездіяльністю.

Якщо брати до уваги і порівнювати докази і доказування в адміністративних і цивільних провадженнях, тоді слід зазначити, що процед урні дії у багатьох випадках мають схожість. Так, наприклад, ч. 3 ст. 12 ЦПК України гласить: «Кожна сторона повинна довести обставини, які мають значення для справи і на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень, крім випадків, встановлених цим Кодексом». За частиною 1 ст. 77 КАСУ «Кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 78 цього Кодексу» . Безумовно, що повноваження сторін у цивільному провадженні й судовому адміністративному провадженні багато в чому збігаються. Як бачимо із цих двох норм судових проваджень обов'язки у сторін виписані таким чином, коли кожна сторона має доводити відповідні обставини. Однак в цивільному законодавстві уточнюється, що ці обставини мають значення для справи і, на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень. В нормі передбаченій ч. 1 ст. 77 КАСУ законодавець висловив цю думку прямолінійніше, зобов'язавши сторони доводити обставини на яких ґрунтуються вимоги сторін і заперечення. Випадки, на які положення вищевказаної норми ЦПКУ не розповсюджуються на відміну від КАСУ не

конкретизуються, що стосується адміністративних проваджень, вони уточнюються в ст. 78 цього нормативно-правового акту.

В цивільних справах учасники проваджень виступають у якості рівноправних суб'єктів щодо вирішення справи. Частина 1 статті 49, яка визначає процесуальні права та обов'язки сторін, встановила, що сторони користуються рівними процесуальними правами. «Учасники справи мають рівні права щодо здійснення всіх процесуальних прав та обов'язків, передбачених законом» - встановлено в ч. 2 ст. 12 ЦПК України.

Якщо в цивільному провадженні обов'язок надання доказів у справі в основному покладається на обидві сторони, то в провадженні щодо вирішення адміністративних справ суд може з власної ініціативи витребовувати докази. Ч. 4 ст. 9 КАСУ закріпила: «Суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи». Отже ця норма дає право адміністративному судді на свій розсуд витребовувати докази у справі. Це положення також служить для захисту приватних осіб від порушень їхніх прав, свобод та законних інтересів органами публічної адміністрації. Як правильно визначають автори Науково-практичного коментаря Кодексу адміністративного судочинства України, у судовому провадженні відносно публічно-правових відносин, зокрема в адміністративному провадженні, так само як і в кримінальному «принцип диспозитивності частково утиснутий специфічним положенням та дією принципу офіційності». Суд вживає всі необхідні, передбачені законом заходи, в тому числі дослідження доказів судом з власної ініціативи. Але, думається, що положення, яке висловив даний коментар в ідносно того, що «Наявність публічного інтересу зумовлює активну роль суду в адміністративному судочинстві і необхідна для врівноваження процесуального становища сторін» не зовсім є повним [102, с. 61]. Активна роль суду у адміністративному провадженні окрім того, а можна сказати і передовсім, визначається необхідністю захисту порушених органами публічної адміністрації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб. Адміністративний суд був би непотрібним, аби не було необхідності захисту права громадян та інших приватних осіб від незаконних дій саме адміністративних органів. У провадженні щодо вирішення цивільних справ суд з власної ініціативи навіть не може збирати докази, що стосуються предмета спору (ч. 6 ст. 81 ЦПКУ робить деякі виключення). Адміністративний суд має право збирати докази і використовувати їх при розгляді і вирішенні справ.

3.2. Розмежування юрисдикцій судів за предметом розгляду спорів про публічну службу і трудових спорів.

Досить складностей виникає в практиці адміністративного суду та судів цивільної юрисдикції щодо вирішення спорів пов'язаних з професійною діяльністю осіб, які працюють в органах влади та органах місцевого самоврядування, з вирішення предметної підсудності відповідних справ. Згідно

ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, яка визначає завдання цього виду судочинства, адміністративний суд вирішує спори «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» [3, ч.1, ст. 2].

Тут важливою проблемою завжди виступає проблема відмежування публічного права від приватного. Дійсно усвідомити до якої частини права відносяться ті чи інші правові відносини непросто. З цього приводу І.М. Погрібний писав, що відмінність між приватним і публічним правом полягає в тому, що приватне право децентралізоване, регулює відносини між індивідами і їх об'єднаннями, захищає інтереси окремих осіб у їхніх взаєминах з іншими особами, а самі ці взаємини характеризуються юридичною рівністю їх учасників по відношенню один до одного. Децентралізоване регулювання приватноправових відносин указує на область свободи – автономії особистості, автономії свободи, приватної ініціативи індивідів і їх об'єднань, яка полягає в їхній можливості самостійно визначати: використовувати або не використовувати свої юридичні права, вступати в договірні відносини або відмовлятися від своєї участі в подібного роду відносинах. Публічно-правові відносини характеризуються юридичною нерівністю їх учасників, одним з яких завжди є держава в особі певних державних органів, посадових осіб, наділених відповідними владними повноваженнями, що поширюються на контрагента цих відносин – протилежну сторону. Публічне право регулює відповідні відносини, наприклад, між особою й державою. Централізоване регулювання вказує на область необхідних, установлених державною владою імперативів у поведінці й діяльності суб'єктів права. Публічне право покликано служити інтересам усього суспільства в цілому [[cxlv], с.67].

Адміністративно-правові відносини є відносинами публічно-правовими. Отже за таким критерієм як характер правових матеріальних відносин, при реалізації яких виникають спори, суди мають визначати їхню предметну підсудність.

Вважається, що цивільне право (право приватне) виникло заздалегідь до появи публічного права. Як відмічав А. А. Підопригора, - «цивільне право – споконвіку римське право, сугубо національне та найбільш стародавнє право, що регулює майнові відносини виключно між римськими громадянами» [[cxlvi], с. 4]. Існує й інша точка зору відносно пріоритету приватного права над публічним в частині його виникнення. Б. І. Новицький вважав, що можна говорити про який-небудь пам'ятник як про джерело права й в іншому змісті. Посилаючись на Тіта Лівія, який вжив дану термінологію назвавши закони XII таблиць джерелом усього публічного й приватного права. «Слово «джерело», – писав він, – тут ужите не в значенні джерела пізнання, тому що все публічне й приватне римське право не можна пізнати з XII таблиць. Термін «джерело» у даному випадку позначає основу, корінь римського права, з якого воно виросло» [[cxlvii], с. 6].

До якої з двох частин права відноситься трудове право, до публічного, чи до приватного. У давнину це питання не виникало, адже з втратою засобів

виробництва «з моменту проголошення свободи праці трудові відносини складались без порушення інтересів буржуазії, оскільки, залишившись без засобів виробництва, працівник змушений був погоджуватись на запропоновані йому умови. При цьому формально «права і обов'язки» визначались угодою сторін, тому державу трудові відносини не цікавили» [cxlviii, с. 13]. Становлення капіталізму в різних державах світу, в тому числі й на українських землях проходило майже однаково. Саме тому маємо нагоду у цьому відношенні послатися на французький досвід. У Франції за ст. 1779 Кодексу Наполеона найом робочої сили розглядався як цивільно-правова угода, тобто договір про найом послуг. Глава III Тітулу VIII носила назву «Про найом роботи і послуг. Про найом слуг і робітників». Згідно з нормами її статей дозволялось наймати працівників на певний строк або для виконання відповідної роботи [cxlix]. Отже довгий час трудові відносини регулювалися цивільним правом. Відтак, в той час трудове право відносили до права приватного.

До публічного права відносяться питання влади і підпорядкування, відносини державної адміністрації з громадянами, охорони громадської безпеки і громадського порядку, захисту вітчизни від зовнішніх ворогів тощо. У більшій своїй частині це відносини адміністративно-правового спрямування.

Як вважає Ю.О.Тихомиров, «публічність як поняття, від латинського слова «publicus» – громадський, гласний, відкритий, несе в собі ємний зміст. Термін «публічне право» цілком правильний, оскільки він має очевидну історичну стійкість і наступність, а також відбиває той захід змістовності, який властивий даному явищу. У юридичному змісті воно позначає праворозуміння, що відрізняється особливим уявленням про право. Це не сума актів або норм, це, швидше за все, саме цілісне праворозуміння специфіки права в суспільно значимій сфері, тобто в тій сфері, від якої залежать існування, функціонування й розвиток і суспільства, і держави, і організованих груп, корпорацій, об'єднань, і громадян» [cl, с. 28].

Не всі трудові відносини підпадають під ознаки приватноправового характеру, де захищаються права, свободи та інтереси фізичних осіб. Однак більшість з них регулюються трудовим законодавством, яке в основі своїй є законодавством, що регулює приватні відносини. Статтею 4 Кодексу законів про працю України передбачено, що законодавство про працю регулюється цим законом та іншими актами законодавства України, які прийняті відповідно до нього [cli]. Суспільні відносини, які складаються в процесі функціонування ринку праці, організації й застосування найманої праці регулюються трудовим законодавством. У своїй сукупності вони становлять основу предмета трудового права України. Так, проектом Трудового кодексу передбачено, що «метою Трудового кодексу України є встановлення прав та обов’язків суб’єктів трудових правовідносин, забезпечення реалізації передбачених Конституцією України трудових прав і гарантій працівників, створення належних умов праці, забезпечення захисту прав та інтересів працівників і роботодавців». Стаття 10 проекту Трудового кодексу також передбачає можливість регулювання трудових відносин законами та деякими іншими правовими актами України [clii].

Безумовно, що відносини державної служби регулюються адміністративним правом, як це передбачено в Законі України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», який «визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка

функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях» [[cliii]]. Однак на осіб, які за трудовим договором займають посади в державних органах та їх апараті, і не являються державними службовцями, розповсюджуються норми трудового законодавства. Як за чинним законом про працю, так і за проектом Трудового кодексу укладається трудовий договір, який є угодою між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою ст орін. Отже працівник, що працює в органі виконавчої вдали або місцевого самоврядування і на якого не розповсюджуються норми Закону України «Про державну службу» працює у цьому органі як робітник і орган виконавчої влади, чи орган місцевого самоврядування виступає у цих договірних умовах як юридична особа публічного права, а не як структура виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Крім того, якщо публічний службовець працює лише в одному органі виконавчої влади чи місцевого самоврядування і не має права (за виключеннями, передбаченими в законі) працювати на посаді в іншому органі або підприємницькій структурі, як це записано в Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю [[cliv]], тоді як «працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях» [152, ст. 21; 153, ст. 45]. Крім того, на публічних службовців розповсюджуються також обмеження за Законом України «Про запобігання корупції», такі як заборона «входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють ін тереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України» [155, ч. 2 ст. 21]. Отже, робота за сумісництвом робітників, де б вони не працювали, чи то на підприємстві, в установі організації, чи то в адміністративних органах, не є правопорушенням. Якщо вчиняються правопорушення цих норм, то це порушення норм трудового права і відносяться вони до цивільних деліктів.

Трудовим правом регулюються відносини укладання колективних трудових договорів «між власником або уповноваженим ним органом (особою), з однієї сторони, і первинною профспілковою організацією, які діють відповідно до своїх статутів, а у разі їх відсутності - представниками, вільно

обраними на загальних зборах найманих працівників або уповноважених ними органів, з другої сторони» [152, ст. 12]. Колективний договір укладається на основі чинного законодавства, прийнятих сторонами зобов'язань з метою регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин і узгодження інтересів трудящих, власників та уповноважених ними органів [152 , ст. 10]. Безумовно, що ці відносини є приватноправовими. Захист цих договірних відносин, не регулюється нормами КАСУ.

Основою збагачення українського суспільства був і є розвиток підприємницької діяльності. Чим активніше будуть працювати підприємці, чим ефективніше вони будуть використовувати найману працю, не порушуючи при цьому права і свободи працівників, тим багатше буде наша держава і суспільство в цілому. При цьому законодавцем однакова увага має біти приділена як створенню рівних можливостей для зайняття підприємницькою діяльністю усіма суб’єктами, так і побудові ефективного механізму протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності [[clv], с. 15].

Законодавець передбачив для охорони прав і законних інтересів трудящих застосування компетентними органами заходів адміністративного примусу. « Будучи основним методом адміністративної діяльності, переконання не завжди виявляється досить ефективним заходом впливу на поведінку осіб, що вчиняють протиправні дії. У зв'язку із цим держава, охороняючи недоторканність урегульованих трудових відносин особи, її права на працю і адекватну оплату цієї праці, законні інтереси громадян, їх колективів, профспілкових організацій, прав і обов'язків власників підприємств, установ і організацій, уповноважує співробітників окремих органів застосовувати примус до тих, хто не піддається впливу заходів переконання й громадського впливу. Примус застосовується на основі переконання, засоби впливу якого вже вичерпані. Примус носить адміністративно-правовий характер і застосовується у встановленому порядку відповідно до вимог закону. Примус як метод адміністративної діяльності адміністративних органів полягає в психічнім, матеріальнім або фізичнім впливові на свідомість і поведінку особи. Забезпечуючи правопорядок, а також здійснюючи інші функції в сфері адміністративної діяльності, працівники спеціально уповноважених органів пред’являють до особи вимоги, пов’язані із забезпеченням правопорядку, виконання яких гарантується, а при необхідності й забезпечується застосуванням примусу. Психічний примус впливає на волю, емоції, розум, тобто на психіку особистості, формує її волю, схиляє до необхідної суспільної поведінки шляхом погрози застосування насильства або яких-небудь інших заходів впливу, що можуть спричинити невигідні наслідки для особи. До п сихічного примусу відносяться, наприклад, застереження уповноваженим державним службовцем особи, що порушує встановлений порядок, про неприпустимість порушення врегульованих трудовим правом відносин, офіційна вимога вповноваженого органу про припинення правопорушення, вчиненого уповноваженим трудовим колективом особи або посадовою особою підприємства, установи або організації. Матеріальний примус

впливає на поведінку особи через приналежні їй кошти й майно. Воно виражається в певних обмеженнях володіння й користування майном, у позбавленні деяких матеріальних благ, наявних у розпорядженні їх власника, у стягненні із правопорушника грошових сум у вигляді штрафу»[, с. 234-235].

Примус є адміністративно-правовим засобом захисту суспільних відносин, що складаються в сфері трудових правовідносин, від протиправних зазіхань, а також засобом попередження й запобігання настання обставин, що загрожують правам і законним інтересам трудящих. Зволікання у застосуванні примусу може привести до погрози особистої й майнової безпеки робітників та службовців, до завдання збитків правопорядку, інтересам держави, підприємств, установ і організацій. Виходячи із цілей застосування, способів забезпечення правопорядку на виробництві, специфіки виникаючих при цьому правовідносин і особливостей застосовуваних примусових заходів, серед останніх можна виділити заходи адміністративного попередження (адміністративно-запобіжні заходи), заходи адміністративно-процесуального забезпечення та адміністративні стягнення. Дана класифікація до деякої міри відносна. Наприклад, окремі запобіжні заходи можуть бути віднесені й до заходів адміністративно-процесуального забезпечення» [157, с. 237].

Особливим важелем у забезпеченні трудових правовідносин є заходи адміністративної відповідальності. Штраф представляє собою грошове стягнення, що накладається у різних випадках порушення трудових відносин. Суб’єктами правопорушень трудових відносин в основному виступають власники підприємств, установ, організацій, а також представники профспілкових організацій та уповноважені трудовим колективом працівники, а також фізичні особи, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю. Розмір штрафу, що накладається на винного правопорушника, залежить від виду вчиненого правопорушення. Згідно зі ст. 27 КУпАП «штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України» [67, ст. 27]. Він виражається у величинах, кратних відповідній кількості розмірів неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Штраф в залежності від тяжкості правопорушення трудових відносин установлюється в межах від одного до однієї тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Торкаючись тих складів адміністративних правопорушень, які передбачив законодавець для захисту трудових правовідносин, можна сказати, що він встановив адміністративну відповідальність за ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди, їх порушення чи невиконання і навіть за ненадання інформації для ведення колективних переговорів і здійснення контролю за виконанням колективних договорів або угод. Ця відповідальність визначена статтями 41-1 – 41-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення і звичайно ж дані відносини (відносини відповідальності) регулюються адміністративним правом.

В той же час правопорушення, передбачені даними статтями розглядаються згідно статті 221 КУпАП районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами як судами загальної юрисдикції. Це означає, що існує також в юриспруденції розгляд справ не тільки кримінальної, цивільно-правової та адміністративної юрисдикцій, але і окремого виду юрисдикції, призначенням якої є розгляд справ про адміністративні правопорушення. Доречи і апеляційна інстанція для розгляду вказаних вище правопорушень, як це передбачає ст. 294 представляє собою апеляційний суд загальної юрисдикції. Як зазначено в цій статті «апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду» [67, ст. 294].

В той же час, розгляд спорів про право у трудових відносинах регулюється нормами Цивільного процесуального кодексу України (далі ЦПКУ), цебто відноситься до цивільної юрисдикції. Частина 1 ст. 19 ЦПКУ прямо передбачила, що в порядку цивільного судочинства розглядаються справи, які виникають з трудових правовідносин. Щоправда, в нормі, яка передбачена частиною 1 вказаної статті, зроблено виключення для тих справ, що розглядаються за порядком іншого виду судочинства. Охорона прав найманих працівників, що не являються державними службовцями згідно з КУпАП регулюється нормами адміністративного права.

В трудових правовідносинах є правовідносини, які належать до публічного права, або змішані, тобто такі, що чітко не розмежовуються між прийнятими теорією права частинами. Як правильно вважає І.М. Погрібний, - існуючих у чистому вигляді приватноправових і публічно-правових галузей права немає. Наявність елементів публічно-правового характеру у приватному праві не оспоримо. «Тобто централізоване регулювання певною мірою застосовується й у приватнім праві, тоді як прояв децентралізованого регулювання властивий і публічному праву» [146, с. 68].

Автори посібників з Трудового права України вважають, що крім правовідносин суто трудових, є правовідносини, тісно пов’язані з трудовими і вони поділяються на групи: «ті, що передують трудовим (відносини з приводу працевлаштування); ті, що паралельно пов'язані з трудовими (відносини між роботодавцем і працівником, між роботодавцем і трудовим колективом, профспілкою або її виборними органами, або з іншими представницькими організаціями трудящих; відносини з приводу нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю; відносини з приводу розгляду трудових спорів); відносини, що виникають з трудових (пенсійні відносини, відносини по соціальному страхуванню)» [[clvii], с.29]. Серед цих правовідносин є такі, де спори, що виникають у результаті їх реалізації, відносяться до предмету адміністративної юрисдикції. І це виправдано, адже ці відносини, в певній частині, є відносинами державно-управлінського характеру.

Не дивлячись на те, що право на державне пенсійне забезпечення встановлено Конституцією України і, крім того, ст. 256 КЗпП України, де записано, що «працівники та члени їх сімей мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника, а

також за вислугу років відповідно до закону», сам порядок пенсійного забезпечення встановлено іншими законодавчими актами, норми яких також регулюють трудові відносини» [[clviii]; [clix]]. Однак ці закони також мають відповідні норми права, які встановлюють правовідносини між урядом України та особами, що мають право на державне пенсійне забезпечення, адже Кабінет Міністрів України є суб'єктом відносин, щодо реалізації і додержання гарантій, передбачених законодавством про пенсійне забезпечення. *Отже відносини у цій сфері можуть виникати також між урядом і Пенсійним фондом України. Останній безпосередньо здійснює пенсійне забезпечення, як це передбачає ст. 10 Закону України «Про пенсійне забезпечення». Крім того, держава зобов'язана здійснювати й інші соціальні обов'язки. Її органи не завжди діють правомірно, порушуючи соціальні права і інтереси громадян та інших приватних осіб. Звідси виникають відносини адміністративно-правового характеру і захищатися вони мають в межах адміністративної юрисдикції.*

Отже, якщо особа вважає рішення, дії, чи бездіяльність державних органів в частині забезпечення їх права на пенсійне, чи інше соціальне забезпечення протиправними, згідно п. 3 ч.1 ст. 5 КАСУ вона має право звернутися до адміністративного суду за захистом. А відповідно до п. 3 ч.6 ст. 12 КАСУ «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» є справами незначної складності [* MERGEFORMAT 3].

Відтак *можна констатувати, що вказаний зріз відносин, що регулюються нормами трудового права, як фундаментальної галузі права, все ж таки виникає між громадянами і органами виконавчої влади, а звідси справи про порушення законодавства цими органами за Конституцією України, ст. 55 якої гласить: «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [54] мають розглядатися адміністративними судами* [[clx], с. 23]. А за ч. 1 ст. 5 КАСУ кожна особа має право «звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист» [3].

В той же час, слід зауважити, що ч. 1 ст. 5 КАСУ ставить громадянина у нерівні умови щодо інших суб'єктів адміністративної юрисдикції. Що означає «просити про їх захист». За словником української мови просити означає «звертатися з проханням до кого-небудь» [[clxi]]. Думається, що громадяни мають рівні права навіть з органами судової влади. Тому вони не просять розглянути їхню справу, а мають право вимагати розгляду, коли законом надається їм таке право. Отже в ч. 1 ст. 5 в контексті «просити про їх захист» слово «просити» потрібно було б замінити на слово «вимагати».

Хотіла б відзначити наступне. *Не дивлячись на те що за п. 2 ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових «спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» доцільно було б на законодавчому рівні більш детально регламентувати ці адміністративно-процесуальні відносини з тим щоб чіткіше міг би суб'єкт правозастосування розмежовувати адміністративну юрисдикцію від цивільно-правової юрисдикції* . Адже багато відносин матеріального права державної служби носять приватно -правовий характер. На це вказує цілий ряд норм Закону України «Про державну службу». А як відомо, спори, що виникають із трудових правовідносин вирішуються в межах цивільно-правової юрисдикції. Але досить часто певні інститути підгалузі державно-службового права включають норми різних галузей права (у нашому випадку і адміністративного і трудового). Для того, щоб з'ясувати до якої юрисдикції природно має відноситись той чи інший спір потрібно проаналізувати ці норми і правовідносини. При чому за фактор з яким можна пов'язати розділ спорів у матеріальних правовідносинах за видами юрисдикцій їх вирішення повинен стати правовий статус чи органу публічної влади, чи органу як юридичної особи публічного права.

Розглядаючи норми трудового права щодо регулювання відносини поряд ку надання відпустки, компенсації за невикористану відпустку та роботу в святкові і вихідні дні, звільнення державних службовців за деяких, передбачених в законі підстав, маємо зауважити, що такі регулятори, як норми трудового права в цих випадках переважають над нормами адміністративного права і потрібно було б їх розглянути детальніше.

Досить цікавим є розмежування юрисдикцій у справах щодо праці державного службовця понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. Матеріальні відносини у даному випадку регулюються в основному Законом України «Про державну службу», частина 4 ст. 56 даного закону передбачає, що «для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час» [154]. Однак цей закон допускає виключення, ця ж сама норма передбачає, що трудовим правом, тобто законодавством про працю, регулюються відносини щодо надання грошової компенсації за роботу в зазначені дні. «За роботу в зазначені дні (час), - встановлено в названій вище нормі, - державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про пра цю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців» [154, ч. 4 ст. 56]. Ст. 72 КЗпП України передбачила, що «робота у вихідний день може компенсуватися, за згодою сторін, наданням іншого дня відпочинку або у грошовій формі у подвійному розмірі». Ст. 107 КЗпП, нова редакція якій надана Законом України № 871-12 від 20.03.91 «Про

внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході до ринкової економіки» [clxii] передбачила порядок оплати праці у святкові і неробочі дні. Ч. 3 вказаної статті встановила, що «працівникам, які одержують місячний оклад, - у розмірі одинарної годинної або денної ставки зверх окладу, якщо робота у святковий і неробочий день провадилася у межах місячної норми робочого часу, і в розмірі подвійної годинної або денної ставки зверх окладу, якщо робота провадилася понад місячну норму». Причому такі надбавки виплачуються лише за години, фактично відпрацьовані в неробочий чи святковий день. На думку О.Товстенко ще однією особливістю врахування праці у вихідні і святкові дні вважається й те, що коли «працівник відпрацював якусь кількість годин у святкові і неробочі дні, встановлені статтею 73 КЗпП, понад норму робочого часу за обліковий період, то ці години не будуть вважатися надурочними, оскільки робота у святкові та неробочі дні вже була врахована при підрахунку норми робочого часу за обліковий період і відповідно оплачена» [clxiii]. Такий висновок цим спеціалістом зроблено на основі норм КЗпП а також п. 11 Методичних рекомендацій щодо застосування підсумованого обліку робочого часу, затверджених наказом Міністерства праці та соціальної політики України № 138 від 19 квітня 2006 року, в якому зазначається: «У разі підсумованого обліку робочого часу робота у святкові та неробочі дні за графіком включається в норму робочого часу за обліковий період, установлену на підприємстві. Години роботи, що перевищують цю норму, вважаються надурочними і оплачуються в подвійному розмірі. Тому під час підрахунку надурочних годин у випадку підсумованого обліку робочого часу робота у святкові і неробочі дні, проведена понад установлену на підприємстві норму робочого часу, за обліковий період не враховується, оскільки вона вже оплачена в подвійному розмірі» [clxiv].

За ст. 106 КЗпП України оплата праці державного службовця за роботу у надурочний час здійснюється у подвійному розмірі годинної ставки. Причому, якщо для робітника згідно ч. 4 ст. 106 КЗпП України «компенсація надурочних робіт шляхом надання відгулу не допускається», то для державного службовця існують інші правила. Згідно ч. 4 ст. 56 Закону України «Про державну службу» державним службовцям може бути надана або надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або «протягом місяця надані відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців» (частина 4 ст.56 Закону України «Про державну службу).

Бланкетна норма передбачена і в ст. 59 Закону України «Про державну службу», в якій законодавець вирішуючи питання щодо надання відпустки державним службовцям, відсилає їх до законодавства про працю і встановлює, що порядок надання відпусток визначається трудовим законодавством [154, ст. 59].

Основними нормативно-правовими актами трудового законодавства, які регулюють відносини надання відпустки роботодавцем працівникові є Кодекс законів про працю України та Закон України від 15 литопада 1996 р. «Про відпустки» [clxv].

Працівник має право на відпочинок згідно з Конституцією України. Згідно ст. 45 Конституції України «Кожен хто працює, має право на відпочинок». В даній статті серед інших можливостей відпочити законодавець передбачив право на відпустку [54]. Часом на відпочинок є частина календарного часу, протягом якого працівник згідно закону має право бути вільним від виконання трудових обов'язків, який він використовує на свій розсуд для забезпечення власних інтересів и поновлення працездатності.

У законодавстві України немає визначення поняття відпустки, є лише правове регулювання відповідних видів відпусток працюючих. Навіть в проекті Трудового кодексу України таке визначення відсутнє. Але воно є необхідним передовсім для вирішення в судах трудових спорів. Концептуальне визначення цього виду відпочинку працівників знаходимо в юридичній літературі. На думку Н. А. Брілліантової «відпустка — це вільний від роботи час протягом установлених законом кількості днів. У трудовім законодавстві різняться наступні види відпусток: щорічні трудові (основні й додаткові), пільгові (додаткові відпустки жінкам, що мають дітей, учасникам Вітчизняної війни), спеціальні (навчальні, по тимчасовій непрацездатності, вагітності й родам, з родинних обставин і ін.)» [[clxvi], с. 231]. В. Н. Толкунова вважає, що відпустка – це безперервний відпочинок протягом декількох робочих днів підряд зі збереженням місця роботи та середнього заробітку. Але є додаткові соціальні відпустки без оплати. Всі відпустки за часовою характеристикою відповідно до часу їх надання можна розділити на щорічні та періодичні [[clxvii], с.162]. Коротке визначення відпустки дає В. І. Прокопенко. Він вважає, що «відпусткою визнається вільний від роботи час протягом встановленої законом або угодою сторін кількості днів з виплатою заробітної плати або без її збереження» [149, с. 310].

Більш розширене поняття відпустки дають Ю.Ф. Іванов та М.В Іванова. « Відпустка – це вид часу відпочинку визначеної тривалості із збереженням на цей період місця роботи (посади), заробітної плати (допомоги), який обовязково надається найманому працівнику для відновлення його працездатності, зміцнення здоров'я, а також для виховання дітей, задоволення власних життєво важливих потреб та інтересів, всебічного розвитку особи» [158, с. 123].

Ст. 4. Закону України «Про відпустки» встановлює наступні види відпусток, це: 1) щорічні відпустки, 2) додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, 3) творчі відпустки, 4) відпустки для підготовки та участі в змага ннях, 5) соціальні відпустки, 6) відпустки без збереження заробітної плати. Найбільш поширені щорічні відпустки та соціальні відпустки, що мають різновидності. До щорічних відпусток законодавець відносить основну відпустку, додаткову відпустка за роботу із шкідливими та важкими умовами праці, додаткову відпустка за особливий характер праці та інші додаткові відпустки, передбачені законодавством. Соціальні відпустки включають в себе відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, відпустку у зв'язку з усиновленням дитини, додаткову відпустку працівникам, які мають дітей або повнолітню дитину -

особу з інвалідністю з дитинства підгрупи А І групи [166]. Кім того, трудовим договором можуть встановлюватися й інші види відпусток. Більшість відпусток оплачується. Деякі види пільгових і спеціальних відпусток надаються за бажанням працівників без збереження заробітної плати. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про відпустки» в редакції Закону України № 120-VIII від 15.01.2015 р . «жінці, яка працює і має двох або більше дітей віком до 15 років, або дитину з інвалідністю, або яка усиновила дитину, матері особи з інвалідністю з дитинства підгрупи А І групи, одинокій матері, батьку дитини або особи з інвалідністю з дитинства підгрупи А І групи, який виховує їх без матері (у тому числі у разі тривалого перебування матері в лікувальному закладі), а також особі, яка взяла під опіку дитину або особу з інвалідністю з дитинства підгрупи А І групи, чи одному із прийомних батьків надається щорічно додаткова оплачувана відпустка тривалістю 10 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів (стаття 73 КЗпП України). За наявності декількох підстав для надання цієї відпустки її загальна тривалість не може перевищувати 17 календарних днів» [clxviii].

На практиці трудові спори між державними службовцями та адміністрацією органів публічної влади найчастіше виникають у зв’язку з одержанням компенсації за невикористану частину відпустки. Поняття компенсації поки-що не визначено в чинному законодавстві, але воно дається у проекті Трудового кодексу України, в ст. 487 якого зазначено: «компенсаційні виплати - грошові виплати, встановлені для відшкодування працівнику витрат, пов’язаних з виконанням ним трудових чи інших обов’язків, передбачених цим Кодексом, законами та іншими нормативно-правовими актами і колективним договором» [153, ст. 487] .

Грошова компенсація передбачена ст. 24 Закону України «Про відпустки» та ст. 83 КЗпП України. Це виникає у більшості випадків, коли особа звільняється з публічної служби. Ч. 1 ст. 83 КЗпП України. та ч. 1 ст. 24 Закону України «Про відпустки» мають однакову редакцію і передбачають, що «у разі звільнення працівника йому виплачується грошова компенсація за всі не використані ним дні щорічної відпустки, а також додаткової відпустки працівникам, які мають дітей або повнолітню дитину з інвалідністю з дитинства підгрупи А І групи». Крім того, важливим є остання частина вказаних вище статей, яка встановлює право успадкування грошової компенсації за невикористані працівником дні щорічних відпусток, а також додаткової відпустки працівникам, які мають дітей або повнолітню дитину - особу з інвалідністю з дитинства підгрупи А І групи [150; 166].

Слід зазначити, що у запропонованому Трудовому кодексі України ст. 248 встановлює гарантійні виплати членам сім’ї померлого за час його відпустки та замість невикористаної відпустки грошову компенсацію за невикористані померлим дні щорічних трудових відпусток, а також соціальної відпустки працівникам із вказаними вище сімейними обов’язками [153].

Трудове законодавство використовується у випадку припинення державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін, як це закріплено в ч. 3 ст. 86 Закону України «Про державну службу», яка встановлює, що «суб’єкт призначення зобов’язаний звільнити державного

службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю» [154]. Цебто державний службовець самостійно в заяві про звільнення вказує дату, відповідно до якої просить його звільнити зі служби, або із займаної посади. Стаття 38 КЗпП України називає підстави звільнення державного службовця в строк, який вказує він в поданій заяві. Це може статися «у разі, коли заява працівника про звільнення з роботи за власним бажанням зумовлена неможливістю продовжувати роботу (переїзд на нове місце проживання; переведення чоловіка або дружини на роботу в іншу місцевість; вступ до навчального закладу; неможливість проживання у даній місцевості, підтверджена медичним висновком; вагітність; догляд за дитиною до досягнення нею чотирнадцятирічного віку або дитиною з інвалідністю; догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку або особою з інвалідністю I групи; вихід на пенсію; прийняття на роботу за конкурсом, а також з інших поважних причин), власник або уповноважений ним орган повинен розірвати трудовий договір у строк, про який просить працівник» [152, ч. 1 ст. 38]. У проекті Трудового кодексу України ст. 84 передбачає ще деякі підстави звільнення працівника у строк, вказаний ним у заяві, які стануть чинними у разі прийняття даного правового акта, це «неможливість продовжувати роботу за станом здоров’я або неможливість проживання в даній місцевості за станом здоров’я; обрання на посаду в результаті виборів у випадках, передбачених законом». Крім того, ч. 3 проекту вимагає від працівника додати до заяви про розірвання трудового договору за власною ініціативою з визначенням дня звільнення документи, що підтверджують наявність поважних причин [153].

У ч. 3 вказаної вище статті КЗпП України сказано, що «працівник має право у визначений ним строк розірвати трудовий договір за власним бажанням , якщо власник або уповноважений ним орган не виконує законодавство про працю, умови колективного чи трудового договору» [152, ч. 3 ст. 38]. Ця норма відноситься звичайно ж до працівників, що працюють за наймом. Але, виходячи з вимог ч. 3 ст. 86 Закону України «Про державну службу», яка є банкетною і відсилає нас до трудового законодавства та пропонує застосовувати його норми при визначені випадків, коли можна звільняти державного службовця у строк, визначений у його заяві, дозволимо собі інтерпретувати ч. 3 ст. 38 КЗпП України. Розповсюджуючи дію даної норми на державну службу, можемо відмітити, що державний службовець має право у визначений ним строк розірвати трудовий договір за власним бажанням, якщо державний орган або керівник, у якого він працює не виконує законодавство про державну службу, про працю, чи умови колективного договору.

В ч. 1 статті 87 Закону України «Про державну службу» передбачено такі підстави звільнення державного службовця за ініціативою суб’єкта призначення, як «скорочення чисельності або штату державних службовців, ліквідація державного органу, реорганізація державного органу у разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної посади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції - іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі» [154]. Ч. 3 даної статті передбачає, що у цих випадках процедура вивільнення державних службовців визначається законодавством про працю.

Стаття 43 КЗпП України передбачає переважне право на залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці. Вона передбачає, що при таких звільнення мають залишатися певні гарантії права на працю.

Так, звільнення допускається, якщо неможливо перевести працівника з його згоди на іншу роботу.

Норма пункту 11 частини 1 ст. 40 КЗпП України зберегла таку гарантію права на працю працівника, як заборона його звільнення з ініціативи роботодавця в період відпустки або хвороби (тимчасової непрацездатності), Виключення представляє лише повна ліквідація підприємства, у нашому випадку – державного органу або органу місцевого самоврядування.

Кожна з підстав звільнення за ст. 40 КЗпП України має свої правила застосування й порядок звільнення. Тому звільнення з ініціативи роботодавця буде правомірним не тільки тоді, коли є підстава, зазначена в цій статті, але й за умови одночасного дотримання правил застосування цієї підстави й порядку звільнення.

Законодавець установлює загальні гарантії при звільненні з ініціативи адміністрації за всіма підставами, зазначеними у КЗпП України: заборона звільнення в період тимчасової непрацездатності й у період перебування працівника в щорічній відпустці, за винятком випадків повної ліквідації юридичної особи, тобто не допускається звільнення в період відсутності працівника на роботі з поважних причин. За ст. 184 КЗпП України не допускається звільнення з ініціативи адміністрації як по загальним, так і по додатковим підставам вагітних жінок, крім випадків повної ліквідації юридичної особи, коли можна звільнити, але з обов'язковим працевлашт уванням. У випадку витікання строку строкового трудового договору в період вагітності жінки роботодавець зобов'язаний за її заявою продовжити строк трудового договору до настання в неї права на відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами. Ч. 3 ст. 184 прямо забороняє звільнення вагітних жінок. «Звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (до шести років - частина шоста статті 179), одиноких матерів при наявності дитини віком до чотирнадцяти років або дитини з інвалідністю з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, йдеться в указаній нормі, - не допускається, крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації, коли допускається звільнення з обов'язковим працевлаштуванням. Обов'язкове працевлаштування зазначених жінок здійснюється також у випадках їх звільнення після закінчення строкового трудового договору. На період працевлаштування за ними зберігається середня заробітна плата, але не більше трьох місяців з дня закінчення строкового трудового договору» [152].

КЗпП України передбачає таку підставу для звільнення, як ліквідація юридичної особи. Адміністративне законодавство передбачає, що державний орган є юридичною особою публічного права. Наприклад, ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень. Відповідно до ч. 6 даної статті «державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня на

брання чинності постанови Верховної Ради України про призначення міністра, акту Кабінету Міністрів України про призначення керівника іншого центрального органу виконавчої влади». Здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи покладається на міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади. Отже законодавець визнав центральні органи виконавчої влади в якості юридичних осіб. Оскільки діяльність даних юридичних осіб в основному регулюється нормами публічного права, остільки є всі підстави вважати їх юридичними особами публічного права [clxix]. Закон України від 16 листопада 2015 р. № 835-VIII «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» регулює порядок реєстрації припинення юридичної особи. Ліквідація організації кінчається виключенням її з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань [clxx].

При ліквідації організації, як це передбачено в ст. 49-2 КЗпП України, працівник повинен бути попереджений про майбутнє звільнення персонально під розписку не менш чим за 2 місяця. Одночасно з попередженням про звільнення за скороченням чисельності або штату адміністрація повинна запропонувати працівникові іншу роботу в тому ж органі.

Як уже зазначалось вище у пункті 1 ч.1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» передбачається така підстава звільнення, як скорочення чисельності або штату працівників. Звільнення при скороченні штату, чисельності буде правомірно, якщо дотримані одночасно наступні умови:

- дійсно є скорочення штату, чисельності;
- роботодавцем була зроблена спроба внутрішнього працевлаштування, але працівник, що звільняється відмовився від запропонованої йому наявної роботи;
- було зроблене попередження працівника про звільнення під розписку за 2 місяця;
- була отримана попередня думка профкому на дане звільнення;
- роботодавець залишив на роботі тих, кого не можна звільняти у про право переваги залишення на роботі осіб із кращими діловими якостями (з вищою продуктивністю праці й кваліфікацією), а при рівних ділових якостях
- тих, хто має право переваги в залишенні на роботі (сімейних — із двома й більш утриманцями або єдиного працівника в родині, працівників, що одержали трудове каліцтво на данім виробництві й ін.), але не встановлює для цих категорій черговості залишення на роботі [154].

Останнім часом у трудове законодавство були внесені суттєві зміни і доповнення. Так п. 5 ч. 2 ст. 42 КЗпП України передбачено, що «учасникам бойових дій, постраждалим учасникам Революції Гідності, особам з інвалідністю внаслідок війни та особам, на яких поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", а також особам, реабілітованим відповідно до Закону України "Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років", із числа тих,

яких було піддано репресіям у формі (формах) позбавлення волі (ув’язнення) або обмеження волі чи примусового безпідставного поміщення здорової людини до психіатричного закладу за рішенням позасудового або іншого репресивного органу» передбачено переважне право на залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці [152, п. 5 ч. 2 ст. 42].

Якщо працівник має 3-4 переваги (наприклад, він єдиний годувальник із трьома утриманцями, інвалід війни, винахідник), то він має першочергову перевагу перед іншими в залишенні на роботі. Колективним договором можуть передбачатися й інші категорії із цим правом переваги.

В той же час, коли звичайному працівникові за його згодою роботодавець може замінити попередження відповідною компенсацією - двомісячним заробітком, то державному службовцю або службовцю місцевого самоврядування такі заміни здійснити досить складно, адже на такі компенсації державний бюджет, або бюджет місцевої ради коштів не передбачає.

При звільненні по скороченню чисельності, штату роботодавець, перш ні ж звільнити, зобов'язаний запропонувати працівникові іншу наявну в нього роботу. Тільки коли працівник відмовився від такого внутрішнього працевлаштування, роботодавець може його звільнити з урахуванням думки профкому.

Проект нового Трудового кодексу передбачає досить важливе право для працюючих, думається і на державних службовців воно буде поширено. Ст. 69 законопроекту передбачила правонаступництво у трудових відносинах. В ній закріплено «правонаступництвом у трудових відносинах вважається продовження трудових відносин з працівниками у разі зміни власника юридичної особи, передачі цілісних майнових комплексів юридичної особи, її структурних підрозділів в оренду, злиття, приєднання, поділу (виділу), перетворення юридичної особи - роботодавця, а також у разі ліквідації юридичної особи і створення на базі її майна іншої юридичної особи, яка продовжує ту саму діяльність, що й ліквідована юридична особа. У разі правонаступництва трудові відносини з працівниками продовжуються». Крім того, зміна підпорядкованості, найменування юридичної особи не тягне за собою припинення трудових відносин. Особливо важливо, що передбачається заборона правонаступнику звільняти працівників на свій розсуд, він має право звільнити працівників лише з підстав, передбачених трудовим законодавством [169].

Думається, що такі застереження, як зміна підпорядкованості органа влади, його перейменування, злиття, приєднання, поділ (виділ), перетворення юридичної особи публічного права (державного органу або органу місцевого самоврядування) і залишення при цьому права на продовження трудових відносин, продовження служби в даному органі забезпечить конституційне право громадянина на публічну службу.

За п. 2 частини 1 статті 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [3

]. Не заперечуючи в основному проти такого підходу щодо юрисдикції адміністративних судів, однак можемо висловити свою думку щодо самого визначення публічної служби та неузгодженості норм матеріального та процесуального адміністративного права.

Аналізуючи п.17 ч. 1 ст. 12 КАСУ хотіла б зазначити, що поняття публічної служби, визначене в даній статті, не є відповідним загальним підходам до юрисдикції адміністративних судів. Адже публічна служба в нормі , що визначена в названому пункті законодавцем розглядається як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування». Отже процесуальний адміністративно-правовий нормативний акт патронатну службу відніс до публічної служби [3, п.17 ч. 1 ст. 12], а отже і вирішення спорів щодо прийняття на дану службу, її проходження, звільнення з патронатної служби віддано під юрисдикцію адміністративних судів [3, п. 2 ч. 1 ст. 19].

Звичайно ж потрібно зважувати на те, що як зазначено в ч. 6 п. 4 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» «Суди повинні враховувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути встановлена законом, зокрема статтею 23 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI "Про доступ до публічної інформації", статтями 28, 30 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI "Про громадські об'єднання", частинами четвертою, п'ятою статті 82 Закону України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV "Про виконавче провадження"[[clxxi]]. Для судової гілки влади виконання закону, його приписи є обов’язковими, і що б не було записано в постановах судових органів, або органів виконавчої влади, чи місцевого самоврядування, якщо припис не відповідає закону, суддя його залишає поза своєю увагою, коли розглядає справу.

Але, якщо закон не відповідає нормам природного права, а також висновкам правової науки на даному історичному розвитку держави, його потрібно змінювати, особливо, коли в законодавчих нормах закладено протиріччя. Як правильно зазначається в ч. 2 п. 2 вказаної вище Постанови «для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне» [172]. Думається, що *при змішаному регулюванні відносин адміністративним і трудовим правом законодавцю слід вирішення спорів у цих відносинах встановлювати за правилами юрисдикції в залежності від того, яке право переважає приватне (цивільна юрисдикція), публічне (адміністративна юрисдикція).*

Якби законодавець відніс патронатну службу до державної служби, не виникало б питання щодо виду юрисдикції за правилами якої потрібно було б

розглядати спори щодо її проходження і особливо щодо прийняття на цю службу та звільнення з неї. Оскільки за чинним законодавством таке положення відсутнє, необхідно вчинити правовий аналіз патронатної служби.

Виникає питання, чи є патронатна служба публічною службою? Лінгвістичне тлумачення слова публічний полягає у визначенні змісту цього слова, встановленні лексичного зв'язку між цим словом і словом служба. Звернемося до граматичного значення цього слова. Академічний словник української мови дає визначення слова «публічний», як такий, що «відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний» [[clxxii]]. Тлумачний словник російської мови також дає визначення слова «публичный», як такий, що «відбувається в присутності публіки, призначений для усіх бажаючих, відкритий, гласний» [[clxxiii], с. 555]. Виданий в Мінську новий словник іноземних мов та висловів також трактує слово «публічний» як «той, що відбувається прилюдно, тобто прилюдно та гласно» [[clxxiv], с. 671]. В польській мові «публічний (publiczny)» це «такий, котрий дотичний громадськості, суспільству , служить людям, створений для людей» [[clxxv]].

За нормою п. 18 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» дія цього закону не поширюється на працівників патронатної служби. Крім того, в даному законі відносинам патронатної служби присвячена норма лише однієї статті (ст. 91 Закону України «Про державну службу»). Як зазначено в ч. 4 ст. 91 цього закону «На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім статей 39-1, 41-43-1, 49-2 Кодексу законів про працю України» [154, ст. 91]. Виникає питання, чи в такому разі патронатна служба в державних органах є державною службою, чи вона не являється такою . За вказаними вище статтями КЗпП України на службовців патронатної служби не поширюються норми трудового законодавства, які передбачають автоматичне продовження дії строкового договору на невизначений строк, що застосовується до інших працівників, як це передбачає ст. 39-1 КЗпП України. Ст. 41 КЗпП передбачає додаткові підстави розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов. В ній ідеться про підстави звільнення керівників, заступників керівників підприємства, установи, організації, головних бухгалтерів підприємств, деяких співробітників доходів і зборів, яким присвоєно спеціальні звання, і службовими особами центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну, політику у сферах державного фінансового контролю та контролю за цінами. Відповідальність у вигляді звільнення з посади не розповсюджується за деякі інші провини працівників, причетних до виплати заробітної плати, працівників, які виконують виховні функції, працівників, що перебувають всупереч вимогам Закону України "Про запобігання корупції" у прямому підпорядкуванні у близької особи тощо. Не розповсюджуються на них і умови переважного права на залишення на роботі при вивільненні працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці, передбачені для інших працівників ст. 42 КЗпП України. Не користуються працівники патронатної служби і переважним правом на укладення трудового договору у разі поворотного прийняття на роботу (ст. 42-1

), при їх звільненні не враховується положення щодо розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу за попередньою згодою виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) (ст..43) та без згоди цієї організації (ст. 43-1). Питанням патронатної служби приділяється увага також і в інших законах. Передовсім потрібно відзначити, що на посаду патронатної служби особи призначаються або їхнім безпосереднім керівником (Прем'єр-міністром), або державним секретарем міністерства за поданням, віце-прем'єр-міністра чи міністра. Звільнення працівників патронатної служби також є особливим, наприклад, припинення повноважень Кабінету Міністрів України є підставою для звільнення з посад працівників патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство [[clxxvi], ст. 42, 47]. Наприклад ч. 7 ст. 12 Закону України від 17. 03. 2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає, що «на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю з особливостями, встановленими законом» [170]. Причому в цій же статті вказується на те, що патронатна служба міністра є допоміжною ланкою в міністерстві і в її завдання входять консультування міністра, підбір і підготовка матеріалів для цієї посадової особи, забезпечення організації зустрічей міністра із посадовими особами інших органів та зв'язок з громадськістю. Патронатна служба міністра не має права давати доручення працівникам міністерства та іншим державним службовцям. Отже працівники цієї служби не мають повноважень на виконання виконавчої влади і не є її представниками. Вони служать не суспільству в цілому, а окремим керівникам, допомагають їм виконувати обов'язки, що покладені на них законодавством.

Остільки всі інші норми трудового законодавства розповсюджуються на працівників патронатної служби, оскільки працівники патронатної служби не являються державними службовцями. Вони є працівниками державних органів як юридичних осіб публічного права. А отже спори щодо їхнього правового стану як працівників мають визначатися в межах приватно-правових відносин, суб'єктами яких в принципі вони і являються, це тягне за собою цивільно-правову юрисдикцію щодо вирішення даних спорів. Що стосується інших рішень, дій та бездіяльності державних органів, які порушують права службовців патронатної служби, що підпадають під регулювання норм публічного права, так на ці правовідносини має поширюватися адміністративна юрисдикція.

На основі викладеного можна визначити критерії відмежування цивільно-правової від адміністративної юрисдикції, вони наступні:

1. Суб'єкт владних повноважень виступає не як орган публічної влади, а як юридична особа публічного права;

2. Відносини регулюються трудовим правом, яке є приватним правом;

3. Є пряма вказівка в Законі України «Про державну службу», що певні відносини регулюються нормами трудового права;

4. Аналогічні спори між юридичною особою роботодавцем і працівником вирішуються в межах цивільно-правової юрисдикції;

5. Судді судів загальної юрисдикції мають більшу практику вирішення спорів і розгляду справ, що виникають з трудових правовідносин, ніж судді адміністративних судів, а отже, як правило, є більш підготовленими до прав омірного вирішення цих спорів і менше будуть допускати помилок при правозастосуванні.

Приймаючи до уваги положення, висловлені у даному підрозділі *п. 17 ч. 1 ст. 12 КАСУ пропонуємо викласти в новій редакції, виключивши з чинної редакції цього пункту слова «патронатна служба»* [[clxxvii], с. 225]. *Вирішення спорів з приводу прийняття громадян на патронатну службу, її проходження, звільнення з патронатної служби доцільно передати на розгляд судів цивільної юрисдикції, зважаючи на те, що трудові спори мають вирішуватися в межах саме цього виду юрисдикції.*

3.3. Юрисдикційні повноваження щодо накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення

Як на мене, вірно визначив законодавець вид юрисдикції відносно вирішення спорів щодо накладення фінансових санкцій за порушення роботодавцями правил і норм законодавства з охорони праці та законодавства про зайнятість населення.

Передовсім органом, який має право накладати штрафи, як фінансові санкції КЗпП України в ст. 265 називає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю [154, ст. 265], роль якого нині виконує Державна служба України з питань праці. Окрім того, ч. 3. ст. 34 Закону України № 280/97-ВР від 21.05.1997 «Про місцеве самоврядування в Україні» поклала обов’язки на виконавчі органи міських рад міст обласного значення та об’єднаних територіальних громад в якості делегованих державною повноважень здійснення на відповідних територіях контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення та накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством [[clxxviii]; [clxxix]].

Визначаючи у своїй постанові від 17 липня 2013 року № 509 порядок накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення Кабінет Міністрів України в якості суб’єктів, уповноважених накладати штрафи на роботодавців «за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, передбачених частиною другою статті 265 Кодексу законів про працю України та частинами другою - сьомою статті 53 Закону України “Про зайнятість населення» [п. 1, [clxxx]; [clxxxi]] назвав посадових осіб Державної служби України з питань праці (Держпраці).

Як це закріплено в п.2 вказаного вище порядку «штрафи накладаються Головою Держпраці, його заступниками, начальниками управлінь і відділів Держпраці та їх заступниками (з питань, що належать до їх компетенції), начальниками територіальних органів Держпраці та їх заступниками, керівниками виконавчих органів міських рад міст обласного значення,

сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та їх заступниками (далі - уповноважені посадові особи)» [п. 1, 182; [clxxxii]].

На Держпраці Положенням про нього покладено досить великий перелік повноважень щодо охорони праці та інших прав та обов'язків, спрямованих на можливості здійснювати регулювання відносин праці та зайнятості населення. Цей орган виконавчої влади «реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття (далі - загальнообов'язкове державне соціальне страхування) в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб» [[clxxxiii]].

Надані повноваження Держпраці має застосовувати у суворій відповідності до законодавчих актів. Оскарження рішень щодо виданих актів, дій або бездіяльності цього органу здійснюється у відповідності з ст. 19 КАСУ до адміністративного суду.

З'ясовуючи повноваження Держпраці і КАСУ щодо розгляду відповідних порушень законодавства необхідно спочатку розглянути поняття охорони праці , як воно визначається в сучасній правовій доктрині. Ст. 43 Конституції України передбачає право кожного на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, на належні, безпечні і здорові умови праці, забороняє використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах [54]. Відтак, можна зазначити, що в основному Законі України закладені правові основи на працю та охорону праці. Крім того, засади регулювання праці і зайнятості віднесені до компетенції Верховної Ради України, а проведення в життя політики праці і зайнятості населення здійснюється урядом України.

Поняття охорона праці є досить важливим для органів виконавчої влади і юрисдикційної діяльності судів. На сьогодні є законодавче визначення охорони праці. Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2604-XII «Про охорону праці» встановлює: «Охорона праці - це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності» [184]. У цілому визначення, яке дається в законі є досить виваженим і використовується в судовій практиці. Однак потрібно було б звернути увагу на те, що деякі аспекти охорони праці залишаються поза цією дефініцією. Як правильно зазначає В. Н. Толкунова у вузькому розумінні охорона праці – «це система правових норм, що передбачають у законодавстві, колективних і трудових договорах і угодах

заходи й засоби забезпечення безпечних і здоровіших умов праці працівників і заходів щодо оздоровлення й поліпшенню цих умов» [168, с. 214] Отже в законодавчому акті не визначено, що в колективних і трудових договорах має передбачатися не тільки забезпечення безпечних і здорових умов праці працівників, але й заходів щодо оздоровлення та поліпшенню цих умов.

Бердичевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова Г.В. вважають, що «охорона праці як інститут трудового права – це сукупність норм, спрямованих на забезпечення умов праці, безпечних для життя і здоров'я працівників, обов'язкових для виконання роботодавцями та їхніми посадовими особами». [, с.143]. Отже ці автори уточнюють у дефініції суб'єктів правовідносин охорони праці, вставляючи у визначання і працівника і роботодавця, визначаючи у цьому зв'язку їхні обов'язки суворого додержання норм охорони праці.

В. І. Прокопенко вважає, що «при вживанні терміну «охорона праці» відповідно до його етимологічного значення, тобто в широкому розумінні, до його поняття відносять ті гарантії для працівників, що передбачають усі норми трудового законодавства, наприклад норми, що забороняють власнику або уповноваженому ним органу звільняти працівників з роботи тоді, коли немає підстав, передбачених ст.ст. 40, 41 КЗпП. Ці норми становлять надзвичайно важливу гарантію, спрямовану на охорону трудових прав працюючих. Або така гарантія, як можливість розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу тільки за попередньою згодою профспілкового комітету (ст. 43 КЗпП). На охорону праці трудящих спрямовані й передбачені законодавством гарантії можливості оскарження незаконних дій власника або уповноваженого ним органу до комісії по трудових спорах і в районний (міський) суд. В поняття охорони праці входять і всі ті заходи, що спеціально призначені для створення особливих полегшених умов праці для жінок і неповнолітніх, а також працівників зі зниженою працездатністю Проте термін «охорона праці» в чинному трудовому законодавстві вживається не в такому широкому, тобто буквальному, значенні цих слів, а в більш вузькому. У вузькому значенні під охороною праці розуміється сукупність заходів щодо створення безпосередньо в процесі роботи нормальних і безпечних технічних і санітарно-гігієнічних умов для всіх працюючих» [149, с. 361].

Проблеми у сфері охорони праці автори посібника Ю.Ф., Іванов та М.В Іванова передбачають розв'язати наступними шляхами: «підвищення ефективності державного управління охороною праці, зокрема шляхом приведення нормативно-правової бази у сфері охорони праці у відповідність із сучасними вимогами та законодавством ЄС; удосконалення системи державного нагляду і громадського контролю за додержанням вимог законодавства з охорони праці; удосконалення державного управління охороною праці через реформування державних органів управління охороною праці; проведення моніторингу розроблення, впровадження та функціонування систем управління охороною праці на державному, галузевому та регіональн ому рівні, зокрема шляхом застосування принципів управління професійними та виробничими ризиками; підвищення рівня відповідальності роботодавців за створення безпечних і здорових умов праці, своєчасність подання достовірної

інформації про стан охорони праці на підприємствах; удосконалення системи ведення обліку та проведення аналізу даних про випадки травматизму на виробництві та професійних захворювань» [158, с. 189]. Хотілося б зазначити, що до цих заходів потрібно віднести також підвищення рівня адміністративної юрисдикції, спрямованої на розгляд спорів щодо правомірності рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влад та місцевого самоврядування у відносинах з роботодавцями та їхніми посадовими особами.

В юрисдикційній практиці адміністративних судів є різноманітні справи щодо вирішення спорів між роботодавцями і органами охорони праці. Однак наразі досить часто суди стикаються із скаргами роботодавців щодо вирішення їхнього права у відносинах, пов'язаних з правопорушеннями норм про офіційність оформлення на роботу працівників.

Ст. 265 КЗпП України визначає правопорушенням фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), оформлення працівника на неповний робочий час у разі фактичного виконання роботи повний робочий час, установлений на підприємстві, та виплата заробітної плати (винагороди) без нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податків.

В той же час ч. 3 ст. 41 КУпАП передбачила адміністративну відповідальність за «фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), допуск до роботи іноземця або особи без громадянства та осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, на умовах трудового договору (контракту) без дозволу на застосування праці іноземця або особи без громадянства» [3, ч. 3 ст. 41]. Як бачимо з цих кодифікованих нормативно-правових актів норми, що встановлюють відповідальність, передбачають не тільки різні санкції за ідентичні діяння, але й різні види відповідальності за них. За такі дії, як то: «фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту)» ч. 3 ст. 41 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що накладається на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю, а ч. 2 ст. 265 КЗпП визначає відповідальність за ті самі дії у якості накладення фінансових санкцій у тридцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, щодо якого скоєно порушення.

Причому, якщо порядок притягнення до адміністративної відповідальності визначається в КУпАП, то притягнення до фінансової відповідальності визначено в нормативно-правовому акті уряду – Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 509 [181].

Згідно зі ст. 221 КУпАП розглядають справи про адміністративні правопорушення та притягують до адміністративної відповідальності, судді

районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. Як передбачає п.2 Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України, справи про порушення розглядають посадові особи Держпраці та виконавчих органів міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад [181, п. 2].

Причому, судова практика стикається з альтернативами вирішення справ про порушення, вважати їх адміністративними правопорушеннями, чи може порушеннями іншого виду, за які передбачаються фінансові санкції. В правових актах лише зазначається, що «штрафи, накладення яких передбачено частиною другою статті 265, є фінансовими санкціями і не належать до адміністративно-господарських санкцій, визначених главою 27 Господарського кодексу України» [152, ст. 265], про альтернативний склад правопорушення, який передбачається в КУпАП, в КЗпП України нічого не сказано.

Колізія в законодавстві створює проблеми для судової практики. Наприклад, у 2018 році до Дніпропетровського окружного адміністративного суду надійшла позивна заява фізичної особи підприємця (далі ФОП) до Головного управління Держпраці у Дніпропетровській області про визнання протиправною та скасування постанови. У позивній заяві ФОП просила визнати протиправною та скасувати постанову Головного управління Держпраці у Дніпропетровській області №195/4.3-7/938 від 04.12.2017 року про накладення штрафу у розмірі 96000 грн.

Фабула даної справи є наступною. 27.10.2017 року на адресу Головного управління Держпраці у Дніпропетровській області надійшов лист від Виконавчого комітету Марганецької міської ради Дніпропетровської області, в якому зазначено зокрема, що за інформацією наданою співробітниками Марганецького відділення Нікопольського відділу поліції ГУНП в Дніпропетровській області найманий працівник працює продавцем у кіоску " Вікторія, який належить ФОП. ФОП використовує найману працю з порушенням законодавства України про зайнятість населення, і законодавства про працю та конституційні права найманого працівника, що виразилося в праці працівника на ФОП без укладенням про це трудової угоди. Виконком просив вжити заходів щодо поданого факту в межах компетенції Главка Держпраці. Наказом Главка Держпраці від 13.11.2017 р. №472-І, головному державному інспектору відділу з питань додержання законодавства про працю, застрахованих осіб, зайнятість, працевлаштування інвалідів та з питань дитячої праці у Нікопольському регіоні наказано з 14.11.2017 по 15.11.2017 провести інспекційну перевірку в порядку державного контролю за додержанням законодавства про працю у ФОП .

15.11.2017 головним держаним інспектором складено акт перевірки додержання суб'єктами господарювання законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування №195/4.3-7, щодо ФОП, в якому зазначено про виявлені порушення вимог частини 1, 3 статті 24 КЗпП України. Згідно відмітки у акті, зауважень, заперечень у ФОП не було, Примірник акта перевірки на 26 сторінках отримано ФОП, що підтверджено її

підписом.

15.11.2017 року Держпраці у Дніпропетровській області складено протокол №141/4.3-7 про адміністративне правопорушення. 23.11.2017 року на адресу ФОП направлено повідомлення про розгляд справи про накладення штрафу за порушення законодавства про працю та зайнятість населення (вих.№ 9201-15/04). Дане повідомлення отримано ФОП 28.11.2017 року про що свідчить її особистий підпис на примірнику листа. Листом від 30.11.2017 року №299/4.3-17 Головне управління Держпраці у Дніпропетровській області надіслало до Марганецького міського суду протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог ч.3 ст. 41 КУпАП стосовно ФОП для розгляду та прийняття рішення.

10.01.2018 року Марганецький міський суду розглянув справу про адміністративне правопорушення та матеріали, які надійшли з управління з питань праці у Дніпропетровській області, про вчинене правопорушення. Суд визнав винним вказану вище ФОП в скоєнні адміністративного правопорушення, передбаченого ч.3 ст.41 КУпАП, і постановив притягти до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 500 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (8500 грн.). Не зважаючи на те, що Головне управління Держпраці у Дніпропетровській області звернулося до Марганецького міського суду, про притягнення до адміністративної відповідальності ФОП, у свою чергу 04.12.2017 року воно виносить постанову про накладення штрафу в розмірі 96000,00 грн. як накладення фінансової санкції. Тобто окрім штрафу накладеного судом, Главк Держпраці притягнув до відповідальності за той самий склад правопорушення ще і своєю постановою.

Дніпропетровський окружний адміністративний суд визнав протиправною та скасував постанову Головного управління Держпраці у Дніпропетровській області про накладення штрафу на ФОП. Однак аргументація адміністративного суду в задоволенні позову ФОП є досить хибною. По-перше, суд правильно визнав відповідальність, яку понесла ФОП подвійною, але посилання на Конституцію України щодо того, що «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення» в даному випадку невиправдане. Адже ст. 61 Конституції України встановлює принцип одноразового покарання, але при притягненні до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. У випадку, що розглядається, дійсно вчинено правопорушення, яке характеризується як фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту). Однак відповідальність за дане правопорушення передбачена в законі двох видів: адміністративна (ч.3 ст. 41 КУпАП) та фінансова (ч. 2 ст. 265 КЗпП України). Крім того, і санкції статей різняться: адміністративна відповідальність – штраф від п’ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; фінансова санкція – тридцятикратний розмір мінімальної заробітної плати, в становленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, щодо якого скоєно порушення.

Не достатньо обґрунтованим є також посилання адміністративного суду на міжнародне законодавство, законодавство ЄС та практику Європейського суду з прав людини. Дніпропетровський окружний адміністративний суд правильно підкреслив у своєму рішенні, що «відповідно до частини 1 статті 17 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" від 23 лютого 2006 року N3477-IV суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права» [[clxxxv]]. Правильно адміністративний суд робить посилання, вказуючи, що «статтею 4 Протоколу № 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено, що нікого не може бути вдруге притягнено до суду або покарано в порядку кримінального провадження під юрисдикцією однієї і тієї самої держави за правопорушення, за яке його вже було остаточно виправдано або засуджено відповідно до закону та кримінальної процедури цієї держави» [[clxxxvi], ст. 4]. Однак Главк Держпраці у Дніпропетровській області організував рад заходів щодо подвійного притягнення до відповідальності у вигляді штрафу одного разу районним судом , другого – своєю постановою. Отже, якщо буквально розбирати дану ситуацію, тоді ФОП не була притягнута ні до суду двічі, ні до кримінальної відповідальності. Посилання на практику Європейського суду з прав людини як джерело права, коли суд вважає, що даних осіб притягнуто до кримінальної відповідальності теж безпідставне. Не дивлячись на те, що, як вважає суд, «що норми абз. 2 ч. 2 ст.265 КЗпП України та ч. 3 ст.41 КУпАП є нормами загального характеру, які поширюються на невизначене коло осіб, та які не спрямовані на грошову компенсацію шкоди, натомість застосовуються з метою покарання та попередження нових порушень, при цьому передбачають покарання особи у вигляді штрафу у досить значному розмірі для фізичної особи, тому їх можливо розглядати як кримінальне переслідування у розумінні Конвенції та практики ЄСПЛ» [186].

У своєму рішенні Дніпропетровський окружний адміністративний суд сам наголошує, що практика Європейського Суду виділяє три критерії «які використовуються для визнання або невизнання обвинувачення кримінальним. Перший критерій: правова класифікація правопорушення відповідно до національного законодавства. Другий сама суть правопорушення, та третій ступінь тяжкості покарання, що може бути застосоване до особи. Другий та третій критерії є альтернативними, а не обов'язково кумулятивними. Однак це не виключає кумулятивний підхід в ситуації, коли окремий аналіз кожного критерію не дозволяє досягнути остаточного висновку щодо існування кримінального правопорушення». Отже правова кваліфікація правопорушення відповідно до національного законодавства виступає як основний критерій щодо віднесення його до кримінального правопорушення. Якщо адміністративне правопорушення, хоч і з деякими умовностями, ще можна було б визнати кримінальним правопорушенням, то порушення, передбачене ч. 2 ст. 265 КЗпП України аж ніяк не можна визнати таким, адже справи щодо його вчинення розглядаються Держпраці, а не судом. В свою чергу у відповідності до ч. 1 ст. 2 Кримінального кодексу України «підставою кримінальної

відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом» [clxxxvii, ст. 2] Отже вважати передбачене в трудовому та адміністративному законодавстві правопорушення – «фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту)» вважати Кримінальним правопорушенням або злочином немає ніяких підстав.

Але ж суб'єкт правопорушення не повинен мати негативні наслідки від подвійної відповідальності за одне й те саме порушення, як би його не кваліфікував законодавець. Отже, в законі необхідно усунути колізію, яка має місце в КЗпП України та КУпАП. Доречи, накладення фінансових санкцій працівниками «Держпраці» за допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору явище досить поширене. За даними цієї державної служби в 2019 році виявлено 25 179 працівників допущених до роботи без належного оформлення трудових відносин, більшість із яких притягнуто до фінансової відповідальності [clxxxviii].

Законодавцю пропонується абзац 2 вилучити з ч. 2 ст. 265 КЗпП України і тим самим скасувати накладення фінансових санкцій за правопорушення передбачені в ньому. В КУпАП доцільно з ч. 3 ст. 41 слова «фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту)» [3] вилучити і передбачити нову статтю 41- 4 та викласти її у наступній редакції:

«Фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), оформлення працівника на неповний робочий час у разі фактичного виконання роботи повний робочий час, установлений на підприємстві, та виплати заробітної плати (винагороди) без нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податків -

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю, від десяти до п'ятдесяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого цією статтею, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, -

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю, від п'ятдесяти тисяч до ста тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Новим нормам, які мають бути запроваджені в КУпАП доцільно було б дати юридичний аналіз. Вчені адміністративністи вважають, що адміністративним проступкам властиві характерні ознаки, які у своїй сукупності утворюють їх склади. «Під складом адміністративного правопорушення розуміється передбачена нормами права сукупність ознак, при наявності, яких відповідне протиправне діяння може розглядатися як адміністративний проступок. До цих ознак належать об'єкт, об'єктивна сторона , суб'єкт та суб'єктивна сторона» [**clxxxix**, с. 12]

Загальним об’єктом правопорушень, які передбачаються ч. 1 ст. 41- 4 є правові відносини матеріального права, передбачені в українському законодавстві, які охороняються адміністративно-деліктним правом. «Визнання суспільних відносин об’єктом правопорушення допомагає розкрити соціальну сутність адміністративного проступку, матеріальний характер адміністративної відповідальності». Отже, об’єктом адміністративного проступку визнаються відносини, врегульовані юридичними нормами, що охороняються адміністративними санкціями» [cxc, с. 230, 233]

Родовим об’єктом, як це випливає з назви глави 5 КУпАП, є відносини праці та охорони праці.

Інтерес викликає безпосередній об’єкт адміністративних правопорушень, які ми пропонуємо закріпити в ст. 41-4 КУпАП.

Спочатку розглянемо відносини, які виражаються у правах та обов’язках роботодавця і працівника щодо оформлення найму останнього на роботу. Ст. 24 КЗпП України передбачає, що трудовий договір у письмовій укладається, як правило у письмовій формі. Отже письмова форма для усіх випадків оформлення на роботу не є обов’язковою. Однак законодавець встановив також обов’язковість письмової форми більшості актів оформлення на роботу, і назвав ті випадки, коли вона застосовується. Частина 1 ст. 24 КЗпП України гласить, що «Додержання письмової форми є обов'язковим: 1) при організованому наборі працівників; 2) при укладенні трудового договору про роботу в районах з особливими природними географічними і геологічними умовами та умовами підвищеного ризику для здоров'я; 3) при укладенні контракту; 4) у випадках, коли працівник наполягає на укладенні трудового договору у письмовій формі; 5) при укладенні трудового договору з неповнолітнім; 6) при укладенні трудового договору з фізичною особою; 7) в інших випадках, передбачених законодавством України» [152, ст. 24].

На роботодавця покладається обов’язок не допускати до роботи без укладення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу [152, ч.4. ст. 24]. у свою чергу на громадянина покладено обов’язок подання для укладання трудового договору трудової книжки, паспорта і коли це необхідно у відповідності із законодавчими актами - також документ про освіту (спеціальність, кваліфікацію), про стан здоров'я та інші документи.

Наступними протиправними діями, які передбачить ст. 41-4 КУпАП, буде «оформлення працівника на неповний робочий час у разі фактичного виконання роботи повний робочий час, установлений на підприємстві».

Такі правопорушення особливо часто допускаються роботодавцем, особливо це сталося після підняття розміру мінімальної заробітної плати. В 2019 році за Законом України від 23.11.1998 р. № 2629-VIII «Про Державний бюджет України на 2019 рік» становить 4173 грн. раніше її розмір був 3200 грн. [cxci]

Об’єктом цього правопорушення будуть матеріальні трудові правовідносини передбачені КЗпП України та Законом України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР «Про оплату праці». Ст. 1 цього Закону передбачає, що

«заробітна плата - це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства» [cxcii]. Ст. 90 КЗпП України встановила, що «При відрядній оплаті праці розцінки визначаються виходячи з установлених розрядів роботи, тарифних ставок (окладів) і норм виробітку (норм часу). Відрядна розцінка визначається шляхом ділення погодинної (денної) тарифної ставки, яка відповідає розряду роботи, що виконується, на погодинну (денну) норму виробітку. Відрядна розцінка може бути визначена також шляхом множення погодинної (денної) тарифної ставки, яка відповідає розряду роботи, що виконується, на встановлену норму часу в годинах або днях» [152, ст. 90]. Відтак, законодавець дозволяє працювати неповний робочий день і виплачувати погодинно заробітну плату. Але не допускається оплата праці за неповний робочий день, коли особа відпрацювала передбачений законодавством повний робочий день.

За допомогою ст. 41-4 пропонується заборонити виплати заробітної плати (винагороди) без нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування та податків.

Як зазначається в п.2 ч. 1 ст. 1 Закону України від 08.07 2010 р. № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це «консолідований страховий внесок, збір якого здійснюється до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в обов'язковому порядку та на регулярній основі з метою забезпечення захисту у випадках, передбачених законодавством, прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за діючими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування» [cxciii]

Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» встановлює обов’язки та називає в ст. 4 платників єдиного внеску. Передовсім це роботодавці, а також «фізичні особи - підприємці, зокрема ті, які використовують працю інших осіб на умовах трудового договору (контракту) або на інших умовах, передбачених законодавством про працю, чи за цивільно-правовим договором (крім цивільно-правового договору, укладеного з фізичною особою - підприємцем, якщо виконувані роботи (надавані послуги) відповідають видам діяльності відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців)». Законодавець називає ще цілий ряд суб’єктів відносин щодо сплати єдиного внеску і навіть передбачає звільнення від його сплати окремих працюючих осіб. Так, фізичні особи - підприємці, в тому числі ті, які обрали спрощену систему оподаткування та члени фермерського господарства, якщо вони не належать до осіб, які підлягають страхуванню на інших підставах «звільняються від сплати за себе єдиного внеску, якщо вони отримують пенсію за віком або є особами з інвалідністю, або досягли віку, встановленого статтею 26 Закону України "Про загальнообов’язкове державне

пенсійне страхування", та отримують відповідно до закону пенсію або соціальну допомогу. Такі особи можуть бути платниками єдиного внеску виключно за умови їх добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування» [194, ч. 4. ст. 4; [cxciv], ст. 26]. Вищевказаний Закон встановлює права та обов’язки платників єдиного внеску, а також порядок нарахування, обчислення і сплати єдиного внеску та його розміри.

Процедуру нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування встановлює однойменна інструкція, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 20.04.2015 р. № 449 [ ] із змінами і доповненнями, внесеними наказами цього ж міністерства № 393 від 28.03.2016 р., № 813 від 07.09.2016 р., № 469 від 04.05 2018 р. [[cxcvi]]

Об’єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 41-4 КУпАП, що нами запропонована, полягає в наступних діях роботодавця:

1. Фактичному допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту),

2. Оформленні працівника на неповний робочий час у разі фактичного виконання роботи повний робочий час, установлений на підприємстві,

3. Виплата заробітної плати (винагороди) без нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування та податків.

Це правопорушення вчиняється спеціальними суб’єктами. Ними можуть бути посадові особи підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, а також фізичні особі - підприємці, які використовують найману працю.

Не дивлячись на те, що платниками єдиного внеску законодавець називає багато інших суб’єктів, однак розповсюдженість ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування спостерігається саме серед вказаних вище спеціальних суб’єктів немає необхідності встановлювати відповідальність інших осіб, які перераховані в ч. 1 ст. 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та п. 1 Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

Суб’єктивна сторона – це внутрішня сторона проступку, психічне відношення суб’єкта правопорушення що характеризує його волю, яка проявляється в протиправній дії, відношення його до дії, яку він вчинив [[cxcvii], с. 89]. Ознаками суб’єктивної сторони правопорушення є вина, мотив і мета правопорушення. При цьому вина є необхідною ознакою суб’єктивної сторони правопорушення. Під виною розуміється умисел і необережність, що проявляються у вчиненому адміністративному правопорушенні [190, с. 14]. Правопорушення, яке ми пропонуємо передбачити статтею 41- 4, може бути вчинене як умисно, так і з необережності. Правопорушення вчинене умисно якщо посадова особа підприємства, установи і організації (або фізична особа – підприємець), що його вчинила, усвідомлювала протиправний характер дій, які нею вчинені, передбачувала суспільно шкідливі наслідки, бажала або свідомо

допускала виникнення цих наслідків.

Необережність нарівні з умислом є самостійною формою вини, передбаченою адміністративним законодавством. У адміністративному праві України, як і в кримінальному, необережність розглядається як менш небезпечна форма впни порівняно з умислом. Однак ні в якому разі не можна недооцінювати шкідливість адміністративних правопорушень, вчинених через необережність [190, с. 17].

Це така форма вини, при якій посадова особа підприємства, установи і організації (або фізична особа – підприємець), яка вчинила правопорушення, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії та бездіяльності , але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала і можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити [190, с. 17].

Доцільно відзначити, що *спори між органами і посадовими особами Держпраці з одного боку та юридичними і фізичними особами - підприємцями, які використовують найману працю, щодо накладення на них фінансових санкцій мають вирішуватися адміністративними судами.*

Судова практика показує на досить часті процесуальні порушення, які допускаються судами різних інстанцій. Для прикладу хотілося б взяти до уваги розгляд справи Канівським міськрайонним судом Черкаської області. Фізична особа – підприємець (далі – ФОП) звернулася до суду з позовом до управління Держпраці у Черкаській області, в якому просила визнати неправомірними дії Управління Держпраці у Черкаській області по проведенню позапланової перевірки ФОП на предмет додержання законодавства з питань праці. ФОП вважала, перевірка проводилася без врахування норми ч.11 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Законодавець передбачив, що «у разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк припису, розпорядження, рішення, іншого розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу нагляду (контролю), фінансові та адміністративні санкції, заходи реагування до суб’єкта господарювання, його посадових осіб не застосовуються» [[cxcviii], ч.11 ст.7]. В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив також, що відповідачем було проведено позапланову перевірку за відсутності правових підстав, визначених в ч. 1 ст. 6 вказаного вище закону. Суб’єкт підприємницької діяльності вважав, що оскільки він виконав усі приписи контролюючого органу, на нього (враховуючи норму ч. 11 ст. 7 вказаного закону) фінансові санкції у вигляді штрафу 32000 грн. було накладено незаконно.

Канівський міськрайонний суд Черкаської області прийняв адміністративну справу до свого провадження. Цей суд мав би право прийняти до розгляду відповідну справу, коли б орган виконавчої влади притягнув особу до адміністративної відповідальності, та й то як адміністративний суд, адже згідно з п. 1 ч. 1 ст. 20 місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні «адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної

відповідальності» [3, ч. 1 ст. 20], всі інші справи щодо неправомірних рішень, дій, чи бездіяльності підсудні за ч. 2 ст. 20 окружним адміністративним судам. На ФОП було накладено штраф, як фінансову санкцію. Отже, Канівський міськрайонний суд Черкаської області не мав права приймати адміністративну справу до свого розгляду. Правомірним було б винести ухвалу про відмову у прийнятті цієї справи. Натомість цей суд вирішив справу по суті і задовольнив вимоги позивача.

Апеляційну скаргу у цьому випадку управління Держпраці у Черкаській області мало б направляти в апеляційний суд цивільної юрисдикції. Котрий мав би скасувати постанову Канівського міськрайонного суду Черкаської області у зв’язку з порушенням правил підсудності. Але цей орган виконавчої влади направив апеляційну скаргу до Київського апеляційного адміністративного суду. Той на порушення ч. 1 ст. 23, яка закріпила, що «апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції», задовольняє Апеляційну скаргу Управління Держпраці у Черкаській області, скасувавши постанову суду першої інстанції.

Вказавши на те, що при розгляді даної справи судом першої інстанції порушено правила предметної підсудності (неналежний суд), що, відповідно до п. 4 ч. 1ст. 202 КАС України, є безумовною підставою для скасування судового рішення, суд апеляційної інстанції не виносить постанову про скасування рішення, саме на цій підставі, а виносить постанову в якості суду першої інстанції. «Апеляційний суд вирішив «Ухвалити нову постанову, якою у задоволенні позову ФОП до Управління Держпраці у Черкаській області про визнання дій неправомірними та скасування постанов - відмовив у повному обсязі. Апеляційний суд мотивував своє рішення тим, що судом першої інстанції судове рішення ухвалено з порушенням норм процесуального права, при неповному з'ясуванні обставин справи та з помилковим застосуванням норм матеріального права, тому постанова суду підлягає скасуванню з ухвале нням нового рішення про відмову в задоволенні позову в повному обсязі. Разом з цим, суд зауважив, що висновки суду першої інстанції щодо неправомірності дій Управління Держпраці у Черкаській області по проведенню позапланової перевірки позивача не ґрунтуються на нормах законодавства, оскільки Конвенція Міжнародної організації праці № 81 визначає безумовне дискреційне повноваження інспектора самостійно приймати рішення щодо необхідності проведення інспектування того чи іншого роботодавця для того, щоб переко натися у тому, що правові норми суворо дотримуються. Також суд вказав, що відповідачем правомірно на підставі статті 265 КЗпП України притягнуто позивача до відповідальності за допущені порушення норм законодавства про працю, а висновки суду першої інстанції щодо звільнення позивача від відповідальності у зв'язку з усуненням порушень є помилковими» [cxcix].

Якби апеляційний суд виніс ухвалу щодо порушення правил предметної підсудності у ФОП з’явилось би право подати позивну заяву до належного суду

. Неправомірно прийнявши рішення суд апеляційної інстанції позбавив ФОП права звернутися до окружного адміністративного суду. Натомість ФОП подав апеляційну скаргу до Верховного Суду України.

Верховний Суд України від 22 березня 2018 року розглянув касаційну скаргу ФОП на постанову Київського апеляційного адміністративного суду. Цей вищий орган різних (у тому числі адміністративної) юрисдикцій дає глибокий правовий аналіз справи, підтверджує правомірність рішення суду апеляційної інстанції. Тоді як колегія суддів Касаційного адміністративного суду мала констатувати, що справу в суді першої інстанції розглянуто неналежним судом і закрити провадження. І знову ж таки у суб'єкта звернення з'явилось би право подати позовну заяву до окружного адміністративного суду.

Таким чином, порушення процесуальних правил провадження в адміністративній справі, на наш погляд, призвело до порушення права позивача на звернення до окружного адміністративного суду.

Отже, можемо зробити висновок про те, що *порушення правил підсудності призводить до неодноразових порушень прав фізичних і юридичних осіб. При порушенні судом першої інстанції суд апеляційної інстанції не повинен розглядати справу по суті, а на підставі лише порушення правил підсудності приймати ухвалу про закриття провадження у справі. Це ж само стосується й суду касаційної інстанції. Належний адміністративний суд першої інстанції має усі необхідні повноваження на розгляд адміністративної справи, тоді як інші суди не мають таких повноважень і уже на цій підставі не мають права виносити будь-які рішення у справі крім ухвали про відмову у відкритті провадження або ухвали про закриття провадження у справі.*

Окружним адміністративним судам підсудні також справи щодо вирішення спорів між роботодавцями та органами «Держпраці», їхніми посадовими особами, щодо накладення фінансових санкцій за правопорушення, передбачені абзацом 6 ч. 2 ст. 265 КЗпП «недопущення до проведення перевірки з питань додержання законодавства про працю, створення перешкод у її проведенні».

Адміністративні суди при розгляді справ щодо спорів, які виникли з вказаних вище недопущень, безумовно, повинні мати на увазі поняття «перевірка» і виходити з нього при провадженні та вирішенні адміністративної справи. Однак у законі поняття перевірки не визначено.

Тому можна скористатись доктринальним визначенням цього поняття та його граматичним тлумаченням. У Вікіпедії під перевіркою вважається в загальному вигляді «розгляд певного об'єкта з метою з'ясування його правильності» [cc]. Перевірка фінансова тут же викладається як «обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їхніх підрозділів. Наслідки перевірки оформляються довідкою або доповідною запискою». Перевіряти за словником, «це зробити, що не будь (оглянути, порахувати), щоб переконатися в правильності чогось у відповідності чогось чомусь» [cci, с.468].

О.Ф.Андрійко «перевірку» розглядає як складову контролю. Термін «контроль», пише вона слід розглядати як перевірку, а також спостереження з

метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки» [ccii, с. 11]. В іншому виданні ця авторка перевірку розглядає як форму здійснення контролю. «Проводиться з метою фактичного стану дотримання законодавства, виконання завдань і прийнятих рішень, доцільності застосування відповідних прийомів і способів» [cciii, с. 481].

Геращук В.М. Ототожнює перевірку з контролем. Він пише, «у цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам , у межах яких вони мають діяти» [cciv, с. 43].

Ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає форми заходів державного нагляду (контролю), де вказується, що планові та позапланові заходи «здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом» [199]. Отже на законодавчому рівні термін «перевірка» розглядається як форма заходу контролю.

Законодавець уповноважуючи органи контролю (нагляду) передбачає права і обов’язки перевіряючи осіб, причому він також встановлює форми організації контрольної діяльності. Так ст. 7 вказаного вище Закону визначає розпорядчі документи органів державного нагляду (контролю), якими є наказ (рішення, розпорядження), що має містити найменування суб'єкта господарюв ання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет перевірки. «На підставі наказу (рішення, розпорядження) оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю), яке підписується керівником органу державного нагляду (контролю) (головою державного колегіального органу) або його заступником (членом державного колегіального органу) із зазначенням прізвища, ім’я та по батькові і засвідчується печаткою» [199, ч. 2. ст. 7]. Причому в посвідченні (направленні) на проведення заходу зазначається цілий ряд правовстановлюючих положень, в тому числі «форма заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд, інспектування тощо)» [199, ч.3. ст . 7]. Причому суб’єкт контрольної діяльності не має права здійснювати контрольні заходи, не зазначені в посвідченні (направленні).

Отже уповноважений працівник «Держпраці» на перевірку не має права здійснювати інші форми контрольних заходів, у тому числі ревізію, обстеження , огляд, інспектування тощо. А відтак, коли виникають спори щодо притягнення до юридичної відповідальності у вигляді штрафу за недопущення до проведення перевірки з питань додержання законодавства про працю, створення перешкод у її проведенні і з’являються на розгляді в адміністративних судах справи щодо вирішення цих спорів суддя адміністративного суду може здійснювати провадження та позитивно вирішувати справу тільки щодо накладення штрафу за недопущення до перевірки і по іншому має реагувати у випадках недопущення до здійснення усіх інших форм щодо заходів контролю.

Думається, що законодавець обмежив повноваження «Держпраці», коли в абзаці 6 ч. 2 ст. 265 КЗпП України передбачив можливість притягнення до

відповідальності роботодавців лише за недопущення до здійснення однієї із форм контрольних заходів – «перевірки». Але ж на працівників, які мають контролювати, можуть покладатися здійснення й інших форм контрольних заходів. Як бути у тому випадку, коли в посвідченні (направленні) вписані для здійснення контролю ревізія, обстеження, огляд, інспектування. Адже, у випадку ухилення від допуску компетентних контролювати осіб, контролюючий орган не має права накладати відповідне стягнення. Все це обумовлює необхідність перегляду абзацу 6 ч. 2 ст. 265 КЗпП України з метою розширення повноважень контролюючого органу на накладення штрафів при перепонах щодо здійснення усіх необхідних заходів контролю. Абзаці 6 ч. 2 ст. 265 КЗпП пропонується викласти в наступній редакції:

«недопущення до проведення контролюючих заходів з питань додержання законодавства про працю, створення перешкод у їх проведенні

- у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення».

Адміністративні суди досить часто, розглядаючи справи щодо порушень прав юридичних та фізичних осіб – підприємців, зустрічаються з колізіями в українському законодавстві, невідповідності останнього міжнародним правовим актам.

Так, Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі, яка ратифікована Законом України від 8 вересня 2004 р. [ccv]. вимагає «забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших подібних питань, у тій мірі, в якій інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм» [206]. Ст. 24 Конвенції розповсюджує ці вимоги й до підприємств торгівлі.

Слід відзначити, що Законом України від 3 листопада 2016 р. № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» було встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності планових заходів контролю [ccvi, Ст. 2]. Кілька років поспіль перехідними положеннями законів про державний бюджет його дія продовжувалася [207]. Не став виключенням і 2018 рік. Тільки у 2019 році, зважаючи на часті порушення законодавства з боку суб’єктів підприємницької діяльності, законодавцем мораторій не було продовжено. Власне, вказаним вище Законом було порушено норми міжнародного права, які передбачали ретельний нагляд за охороною праці. Стаття 16 Конвенції Міжнародної організації праці № 81 1947 року, зокрема, передбачає, що «інспекції на підприємствах проводяться так часто і так ретельно, як це необхідно для забезпечення ефективного застосування відповідних правових норм» [206].

Звичайно ж Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» було спрямовано в першу чергу на запобігання корупції в виконавчій гілці влади,

однак він мав досить негативний побічний ефект, а саме – порушення прав і свобод людей, особливо у сфері торгівельної діяльності та обслуговування населення. На питання: наскільки часто ви зустрічалися з порушеннями ваших прав у сфері торгівлі та побутового обслуговування із 410 опитаних, 202 (49,2 %) відповіли – «10 і більше разів на рік», 112 (27,3 %) – «від 5 до 9 на рік», 41 (10%) - «до 5 на рік», 45 (11 %) – «1 раз на рік», 10 (0,24 %) – заявили, що їм «важко згадати про порушення їх прав у цій сфері».

У свою чергу адміністративні суди, зважаючи на мораторій, запроваджений українським законодавцем, вимушені були застосовувати для обґрунтування своїх рішень щодо правомірності проведення контрольних заходів держслужбовцями «Држпраці» норми міжнародних договорів, в той час , коли вітчизняне законодавство повинно було відповідати нормам міжнародного права (Див. Наприклад, Постанову Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 23.03.2017 року у справі №809/252/17) [ ].

Так само як і у випадках, передбачених частиною другою ст. 265 КЗпП України, за порушення у сфері зайнятості населення, передбачені ст. 53 Закону України «Про зайнятість населення» штрафи накладаються посадовими особами «Держпраці» [[ccviii], ч. 3 ст. 53].

З метою розмежування компетенції судів різних юрисдикцій необхідне вивчення правопорушень, які передбачені в указаному вище законі. Для з’ясування характеру та приналежності як процедурних правових норм, так і норм матеріального права, які охороняються з допомогою запровадження відповідальності за певні правопорушення, необхідний аналіз основних положень правових актів, що регулюють відносини працевлаштування населення. Так, ч. 3 ст. 53 цього закону встановлює, що «у разі провадження суб'єктом господарювання діяльності з надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном без отримання відповідної ліцензії або наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця без отримання відповідного дозволу стягується штраф у двадцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення» [209, ч. 3 ст. 53].

Частина 3 ст. 53 передбачає два склади правопорушення, по-перше, це посередництво у працевлаштуванні за кордоном без отримання відповідної ліцензії, по-друге, наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця без отримання відповідного дозволу.

Торкаючись першого правопорушення потрібно було б зазначити, що посередництво у працевлаштуванні за кордоном підлягає ліцензуванню [[ccix], ч.3 ст. 38], Порядок ліцензування цього виду діяльності визначений Законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про зовнішньоекономічну діяльність» [210; [ccx]]. П. 20 ч. 1 ст. 7 Закону України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» посередництво у працевлаштуванні за кордоном відносить до видів господарської діяльності, яка підлягає ліцензуванню [210]. Відтак до цього виду діяльності відносяться усі передбачені вказаним вище законом вимоги.

Передовсім юридична особа або фізична особа – підприємець має бути занесена до Єдиного державного реєстру про право провадження суб'єктом господарювання такого виду господарської діяльності як посередництво у працевлаштуванні за кордоном [ccxi]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 року № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» органом ліцензування цього виду господарської діяльності є Міністерство соціальної політики України [ccxii]. Згідно з Законом України від 16 квітня 1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність» з змінами, внесеними Законом України № 2672-VIII від 17.01.2019 «зовнішньоекономічна діяльність - діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, а також діяльність державних замовників з оборонного замовлення у випадках, визначених законами України, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами» [ccxiii]. Отже посередництво у працевлаштуванні за кордоном можна віднести до зовнішньоекономічної діяльності за такими ознаками, як-то: суб'єкт господарської діяльності України з посередництва у працевлаштуванні за кордоном діє як на території нашої держави так і за її межами, адже має відносини з іноземними суб'єктами; його діяльність визначена законодавством України, як зовнішньоекономічна; ця діяльність побудована на взаємовідносинах суб'єкта господарської діяльності України і іноземних суб'єктів господарської діяльності. Кабінет Міністрів України в постанові від 16 грудня 2015 р. № 1060 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» дав наступне визначення господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – це «послуга, яка надається суб'єктами господарювання в межах укладених з іноземним суб'єктом (іноземними суб'єктами) господарювання зовнішньоекономічних договорів (контрактів) про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном з метою сприяння укладенню трудового договору (контракту наймання) відповідно до заявок іноземного роботодавця щодо вільних робочих місць (вакансій), включаючи надання інформаційно-консультаційних послуг щодо можливостей працевлаштування, найменування та місцезнаходження роботодавця, інформац ії про умови праці» [ccxiv].

Так само, як і у випадках здійснення інших видів зовнішньоекономічної діяльності, суб'єкт господарської діяльності, що здійснює посередництво у працевлаштуванні за кордоном діє на основі зовнішньоекономічного договору (контракту), який у відповідності до ст. 1 Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» представляє собою «домовленість двох або більше суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та їх іноземних контрагентів, спрямовану на встановлення, зміну або припинення їх взаємних прав та обов' язків у зовнішньоекономічній діяльності» [211]. Такий договір укладається до одержання ліцензії на право здійснення господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, адже додатком до заяви на її отримання має бути прикладена його копія. Згідно ліцензійних умов

провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1060 до заяви про отримання ліцензії разом з іншими документами додається «копія зовнішньоекономічного договору (контракту) про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, укладеного з іноземним суб’єктом господарювання, невід’ємним додатком до якого є завірений іноземним роботодавцем проект трудового договору (контракту), що укладається українською мовою чи мовою, що використовується у державі перебування, який повинен містити зобов’язання, взяті на себе іноземним роботодавцем, та інформацію про умови праці» [215].

Відповідальність суб’єкта зовнішньоекономічних відносин, який здійснює посередництво у працевлаштуванні за кордоном, наступає не тільки за надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном без отримання відповідної ліцензії, але й за порушення ліцензійних умов, та вимог Закону України «Про зайнятість населення», п.8 ч.1 ст. 53 якого закріплює: «У разі пор ушення суб'єктом господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, вимог цього Закону та Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" стягується штраф у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення»[209, п.8 ч.1 ст. 53].

Закон України «Про зайнятість населення» має чисельні норми, які встановлюють права людей на роботу за кордоном. Ч. 1 ст. 10 передбачає, що «громадяни України мають право займатися трудовою діяльністю за кордоном, якщо така діяльність не заборонена законодавством України та держави перебування» [209]. Порушення цього права виступає об’єктивною стороною правопорушення, передбаченого п. 8 ч. 1 ст. 53. З боку об’єктивної сторони також оцінюються «будь-які прояви дискримінації у сфері зайнятості населення за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, членства у професійних спілках або інших об'єднаннях громадян, статі, віку, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» [209]. Обмеження щодо віку кандидатів, пропонування роботи лише жінкам або лише чоловікам, за винятком специфічної роботи, яка може виконуватися виключно особами певної статі, висування вимог, що надають перевагу одній із статей, а також вимагання від осіб, які працевлаштовуються, надання відомостей про особисте життя також вважаються порушеннями, які передбачені в Законі України «Про зайнятість населення». Таке забороняється зазначати навіть в оголошеннях (рекламі) про вакансії. У цьому законі названі також інші права і свободи людей, порушення яких можна вважати правопорушеннями, що підпадають під дії об’єктивної сторони проступку, який названий вище.

Цілий ряд обмежень для суб’єкта зовнішньоекономічних відносин, який здійснює посередництво у працевлаштуванні за кордоном, передбачає Закон України "Про ліцензування видів господарської діяльності". П. 9 постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1060 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у

працевлаштуванні за кордоном», основуючись на законі, встановлює цілий ряд зобов'язань для суб'єкта провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Їх порушення у більшості випадків представляють собою правопорушення передбачені ч. 8 ст. 53 Закону України «Про зайнятість населення».

Відтак, до об'єктивної сторони правопорушень вимог Закону України " Про ліцензування видів господарської діяльності" відносяться наступні діяння:

- провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном поза межами укладеного між ліцензіатом та іноземним суб'єктом господарювання зовнішньоекономічного договору (контракту) про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, або невідповідність його вимогам законодавства;
- надання клієнту послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном до укладення з ним договору (контракту); Договір «про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном укладається в двох примірниках (один видається клієнту, другий залишається в ліцензіата), який повинен зберігатися протягом трьох років після закінчення строку дії договору (контракту)» [215, п. 10];
- стягнення з клієнта до укладення договору (контракту) про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном плати за інформацію про умови праці та умови проживання у державі працевлаштування, а також вимагання плати за послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном до підписання акта наданих послуг;
- пропонування клієнтам ліцензіата посередництва у їх працевлаштуванні за кордоном за видами діяльності, що заборонені або за які передбачено відповідальність згідно із законодавством України, або держави працевлаштування чи міжнародними нормами;
- ухилення від ведення в порядку, визначеному законодавством України журналу єдиного обліку клієнтів, а також неподання інформації про укладені договори про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном на запит органу ліцензування;
- укладення договору з клієнтом без перевірки документів, що підтверджують його кваліфікацію, необхідну для виконання відповідних робіт або надання послуг згідно з міжнародними нормами та вимогами законодавства держави працевлаштування;
- не надання клієнтам ліцензіата, які одержують послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, інформації з питань правового і соціального захисту та про механізм добровільної участі в загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні в Україні;
- ухилення від оформлення акту наданих послуг; («Виконання умов договору між ліцензіатом і клієнтом про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном оформляється актом наданих послуг, який підписується обома сторонами після укладення клієнтом ліцензіата трудового договору (контракту) з іноземним роботодавцем, умови праці якого відповідають тим, що визначені в проекті трудового договору (або поліпшують

їх), поданого ліцензіатом органу ліцензування» [215].

- не подання ліцензіатом повідомлення органу ліцензування про зміни даних, які були зазначені в його документах, що додавалися до заяви про отримання ліцензії, протягом одного місяця з дня настання таких змін.

Потрібно відзначити, що в якості правопорушення розглядається і неподання або несвоєчасне подання відомостей про чисельність працевлаштованих за кордоном осіб у порядку, встановленому органом ліцензування. Крім того, неподання відомостей як про влаштованих за кордоном, так і в Україні суб'єктом господарської діяльності, який надає послуги у працевлаштуванні згідно з п. 4 ч. 4 ст. 36 Закону України «Про за йнятість населення» і «територіальним органам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, відомості про чисельність працевлаштованих ними осіб у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, за погодженням з центральним органом виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у галузі статистики» [209, п.4 ч.4 ст. 36]. На наш погляд, вказана вище бездіяльність охоплюється складом правопорушення, визначеного в ч. 4 ст. 53 Закону України «Про зайнятість населення».

П. 6 ст. 53 передбачив відповідальність у вигляді штрафу у чотирикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення за ненадання або порушення порядку надання роботодавцем даних, передбачених в пункті 4 ч. 3 ст. 50 Закону України «Про зайнятість населення». Об'єктивна сторона даного правопорушення може проявитись в неподанні, або несвоєчасному поданні чи поданні в неповному об сязі територіальним органам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції:

- відомостей про масове вивільнення працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці;
- відомостей про масове вивільнення працівників у зв'язку ліквідацією, реорганізацією або перепрофілюванням підприємств, установ, організацій;
- відомостей про масове вивільнення працівників у зв'язку скороченням чисельності або штату працівників підприємства, установи, організації.

Конкретно правопорушення може бути проявлено також через порушення двохмісячного строку подачі вказаної вище інформації.

В якості самостійного складу правопорушення законодавець передбачає отримання суб'єктом господарювання, що надає послуги з посередництва у працевлаштуванні в України, від громадян, яким надано зазначені послуги, гонорарів, комісійних та інших винагород. Ч. 2 ст. 37 Закону України «Про зайнятість населення» встановлює ці заборони та впроваджує порядок, згідно з яким «оплата послуг з працевлаштування здійснюється виключно роботодавцем, якому надано такі послуги» [209, ч.2 ст.37].

Окремо ч. 5 ст. 37 Закону України «Про зайнятість населення» встановлена відповідальність за порушення правил застосування роботодавцем праці іноземців або осіб без громадянства. Причому в залежності від виду

оформлення на роботу передбачена ступінь суворості стягнення, яке можуть застосувати до винної особи посадові особи «Держпраці».

В першому абзаці ч. 5 ст. 37 Закону України «Про зайнятість населення» передбачається, що зарахування на роботу іноземця без дозволу відповідних органів виконавчої влади на умовах трудового або іншого договору стягується штраф за кожну особу у двадцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення.

Тут потрібно зазначити. що Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає ряд правових положень іноземців та осіб без громадянства, пов'язаних з отриманням дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства. П.5 ч.1 ст.1 цього закону під таким документом має на увазі документ, який надає право роботодавцю тимчасово використовувати працю іноземця або особи без громадянства у порядку, встановленому законодавством України. Цей документ є однією із підстав для видачі посвідки на тимчасове проживання в Україні, зі строком дії дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства законодавець пов'язує і видачу та продовження дії посвідки на тимчасове проживання для відповідних категорій іноземців та осіб без громадянства [ccxv]. У відповідності до Порядку видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2013 р. № 437 такі дозволи видаються територіальними органами Державної служби зайнятості в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі за місцезнаходженням підприємства, установи, організації. Причому вони мають відповідати застосуванню іноземців на конкретних посадах праці [ccxvi].

Доцільно зазначити, що деякі норми вказаного вище порядку потребують уточнення, адже такий орган виконавчої влади, як Державна служба зайнятості в даний час не існує, його функції виконує Міністерство соціальної політики, в складі якого передбачено Державний центр зайнятості. Окремий центральний орган виконавчої влади, який виконував функції організації зайнятості населення, Постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 року «Деякі питання управління у сфері зайнятості населення» було ліквідовано [ ]. Цією ж постановою було створено централізовану систему державних установ, які також названо державною службою зайнятості, центральним апаратом цієї служби став Державний центр зайнятості, діяльність якого спрямовується та координується Міністерством соціальної політики України. Наказом Міністерства соціальної політики України від 14 червня 2019 р. № 945 «Про затвердження Положення про державну службу зайнятості» визначено основи організації та діяльності органів даної системи [ccxviii].

Законодавство також передбачає види іноземців та осіб без громадянства, працевлаштування яких здійснюється без дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, замість нього «подається трудовий договір (контракт), а для осіб, які мають статус закордонного українця, - трудовий договір (контракт) та посвідчення закордонного українця» [216].

Якщо роботодавець використовує іноземців на інших умовах, ніж ті, що передбачені дозволом (або іншим роботодавцем), стягується штраф за кожну особу у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення. Штраф накладається посадовими особами Держпраці.

Як уже ми зазначали, порядок накладення штрафу за всі правопорушення, які передбачено в ст. 53 Закону України «Про зайнятість населення» визначено в постанові Кабінету Міністрів від 17 липня 2013 р. № 509 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення» [181].

Підводячи підсумок аналізу складів правопорушень у галузі праці та зайнятості населення хотілось б зазначити, що притягнення до відповідальності за дані правопорушення, як уже вказувалось вище, покладається на посадових осіб органів Держпраці, тобто на орган виконавчої влади який реалізує держа вну політику у сферах з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення. Відповідальність за правопорушення у цих сферах несуть в основному роботодавці, як юридичні, так і фізичні особи незалежно від форми власності, на базі якої вони засновані.

Не заперечуючи проти такого суб’єкта застосування норм відповідальності за вказані правопорушення, та враховуючи існування чотирьох видів юридичної ретроспективної відповідальності в Україні (цивільно-правова, адміністративна, дисциплінарна, кримінальна), хотілося б поставити питання, до якого виду відповідальності належить накладення штрафів, передбачених в нормах матеріального трудового законодавства, в тому числі Закону України «Про зайнятість населення»? Думається, що на це питання не може дати відповіді ніхто. Назву виду юридичної відповідальності у цьому випадку можна було б придумати. Але в цьому немає ніякої потреби. Але порядок застосування штрафів, по-перше, викладено у підзаконному акті. А як відомо в п.22, ч. 1 ст. 92 Конституції України зазначено, що «виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них». Безумовно, в даному випадку порядок відповідальності за правопорушення, що досліджуються в даних підрозділах не відноситься ні до одного з перерахованих в Конституції видів відповідальності, але ж за дані проступки відповідальність настає навіть більш сурова ніж за адміністративні правопорушення і, як на нас, діюче правове регулювання не відповідає духові Конституції України.

По-друге, важливо зазначити, що поняття і види адміністративних правопорушень та порядок притягнення до відповідальності закріплено в КУпАП. Глава 5 цього кодифікованого правового акту передбачає адміністративні правопорушення в галузі охорони праці. Думається, що віднесення правопорушень, які передбачені в КЗпП України та Законі України «Про зайнятість населення», викликано тим, що КУпАП не передбачив адмініс тративної відповідальності юридичних осіб і в названому кодексі про працю та законі про зайнятість вимушені були передбачити штрафи за правопорушення в

галузі праці і зайнятості населення.

Безумовно, що поява нових суб'єктів адмінпроступків потребує запровадження в КУпАП адміністративної відповідальності за них юридичних осіб. Доцільно згадати, що найчастіше учасниками правопорушень у сфері трудових відносин, є саме юридичні особи. З цим пов'язана їх участь у контрольних відносинах з боку держави, а отже і відповідальність у сфері праці та порушення законодавства про зайнятість населення. Таким чином, слід підтримати позицію професора І.П.Голосніченка та деяких інших вчених щодо необхідності запровадження відповідальності юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, особливо у сфері охорони праці [ccxix, с. 6-9].

Є всі підстави вести мову про існування вже зараз адміністративної відповідальності юридичних осіб як самостійного суб'єкта адміністративної відповідальності. Наразі інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб перебуває в процесі становлення. На наш погляд, доцільним є закріплення у КУпАП норм права, що встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб за порушення у сфері праці та зайнятості населення, а також в главі 2 «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» вказаного правового акта передбачити нову статтю наступного змісту:

Стаття ___ Відповідальність юридичних осіб

1. Юридичні особи (в тому числі іноземних держав, якщо вони зареєстровані на території України) несуть адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень за їх місцезнаходженням на території України.

2. Вина юридичної особи проявляється в усвідомленні дій (бездіяльності) фізичних осіб, які перебувають з нею в організаційних відносинах, в тому числі її посадових осіб, працівників, а також осіб, які не знаходяться з нею в трудових відносинах, але виконують певні дії в інтересах юридичної особи за договором.

Крім того, необхідно сформулювати склади адміністративних правопорушень, використовуючи норми ст. 265 КЗпП України та ст. 53 Закону України «Про зайнятість населення», закріпивши їх в КУпАП. Органом (посадовими особами), уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення за цими адміністративними правопорушеннями необхідно передбачити «Держпраці».

Приведення адміністративного законодавства до викладеного вище порядку дозволить працівникам і роботодавцям захищати свої права і законні інтереси за процедурами, викладеними к процесуальних частинах КУпАП, що підвищить рівень захисту цих прав і свобод.

Зараз у випадку накладення штрафу посадовими особами «Держпраці» оштрафована особа може звернутися зі скаргою, ґрунтуючись на положеннях ч. 2 ст. 20 КАСУ до окружного адміністративного суду, адже норми ст. 265 КЗпП України та ст. 53 Закону України «Про зайнятість населення» не вважаються такими, що встановлюють адміністративну відповідальність.

У разі передбачення в КУпАП складів адміністративних правопорушень та встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб, справи про

ці правопорушення будуть переглядатися місцевим адміністративним судом, як адміністративним судом (п. 1. ч. 1. ст 20 КАСУ). Передбачення нових складів адміністративних правопорушень у сфері праці та зайнятості населення, а також схильність їх перегляду за правилами ст. 288 КУпАП призведе до того, що притягнена до адміністративної відповідальності особа буде мати два варіанти оскарження незаконних на її погляд постанов про накладення адміністративного стягнення: у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі); в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими цим КУпАП.

Дана альтернатива буде мати досить велике значення для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Адже, не завжди у такій бідній державі, як Україна, працівник, а досить часто і підприємець, мають матеріальні можливості подати позивну заяву до адміністративного суду через високі ставки судового збору [ccxx]. Можливість оскаржити до вищестоящих посадової особи, або органу у суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин виникне без фінансових витрат і це дає йому шанс поновити порушені права.

3.4. Відмежування адміністративної юрисдикції від господарської юрисдикції.

Господарська юрисдикція виникла на базі арбітражу, пізніше – арбітражних судів. Арбітраж як орган щодо вирішення господарських спорів був заснований в СРСР. Розрізняли державний арбітраж і відомчий арбітраж.

Державний арбітраж утворювався для вирішення майнових і переддоговірних спорів на підставі Положення, затвердженого ЦВК і РНК СРСР 3 травня 1931. Такий орган в Українській РСР створено за постановою ЦВК і РНК УРСР від 5 червня 1931 [ccxxi], Ці органи діяли до 1991 року. Законом України від 4 червня 1991 року N 1142-XII «Про арбітражний суд» в Україні на базі державного арбітражу були запроваджені арбітражні суди. Стаття 1 цього закону встановлювала, що «відповідно до Конституції України правосуддя в господарських відносинах здійснюється арбітражним судом. Арбітражний суд є незалежним органом у вирішенні всіх господарських спорів, що виникають між юридичними особами, державними та іншими органами, а також у розгляді справ про банкрутство» [ccxxii]. Законом України від 21 червня 2001 року № 1142-XII ці органи перейменовані в господарські суди [ccxxiii]. Система господарських судів була збережена і після прийняття Законів України від 7 лютого 2002 р. N 3018-III «Про судоустрій України» та від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій та статус суддів».

Як відомо, адміністративні суди з'явилися дещо пізніше. Запрацювали вони після прийняття КАСУ у 2005 році. І зразу ж з їхньою появою виникли непорозуміння у підсудності справ судам вказаних вище двох юрисдикцій. Така проблема виникає у зв'язку з тим, що господарське право є комплексною галуззю права. В усіх підручниках, і особливо в тих, які рекомендовано для вивчення у вишах неюридичного профілю підкреслюється, щодо комплексності

даної галузі права. Наприклад, у підручнику з правознавства під редакцією В.Ф. Опришка записано: «господарське право є комплексною галуззю права, яке базується на нормах цивільного права щодо правоздатності фізичних та юридичних осіб, права власності, цивільно-правових угод і конкретизує їх, а також містить норми адміністративного, фінансового, трудового права, які регулюють господарську діяльність. Тобто, в цій галузі права поєднуються майнові та організаційні елементи» [ccxxiv, с. 415]. Отже, розмежування адміністративної і господарської юрисдикції, покладаючи в основу тільки публічність правових відносин, є недостатнім хоча досить важливим критерієм.

Часто адміністративні та господарські суди не знаходили можливості чіткого розмежування юрисдикцій, та приймали рішення на розсуд судді того чи іншого суду і навіть колегія Вищого адміністративного суду інколи допускала помилки, особливо у земельних відносинах [ccxxv]. Для недопущення різнобачень вирішення справ в адміністративних судах та судах інших юрисдикцій Вищий адміністративний суд 1 квітня 2010 року звернувся з конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів " а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України у редакції, чинній на той час.

За цим поданням Конституційний Суд України вирішив: « - положення частини першої статті 143 Конституції України (254к/96-ВР), згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування "вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції", слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень; - положення пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України (2768-14) у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу (2768-14) вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень; - положення пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (2747-15) стосовно поширення компетенції адміністративних судів на "спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності" слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності» [ccxxvi].

Однак після затвердження нової редакції ГПКУ у 2017 році відношення до юрисдикції справ за участю суб'єктів господарювання у законодавця змінилося. Згідно з п. 10 ст. 20 ГПКУ розгляд справ щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у сфері організації та здійснення господарської діяльності «крім актів (рішень) суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання їхніх владних управлінських функцій, та спорів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем» віднесено до юрисдикції господарських судів [ccxxvii].

Слід зазначити, що і п.1 ч.1 ст. 19 КАСУ передбачив розповсюдження юрисдикції адміністративних судів на публічно-правові спори фізичних і юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності. Однак при цьому КАСУ зробив виключення, що законом може бути встановлено для розгляду таких спорів інший порядок судового провадження [3]. Саме в ГПКУ таке виключення зроблено для оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у сфері організації та здійснення господарської діяльності.

Судова практика пішла вже шляхом, визначеним в новій редакції ГПКУ. Причому дуже важливо при розмежуванні юрисдикції зважати на положення щодо набрання чинності новими редакціями ГПКУ та КАСУ. Слід відзначити, що набрання чинності ГПКУ у редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 відбулась 15.12.2017. Якщо порушення справи щодо оскарження суб'єктом господарської діяльності відбулося до цієї дати, вона має розглядатися за правилами ГПКУ у старій редакції.

Для норм ГПКУ після набрання ним чинності в новій редакції існують інші правила. Наприклад, Велика Палата Верховного Суду України у постанові від 21 листопада 2018 року у справі № 272/1652/14-ц (провадження № 14-282цс18) вирішила, якщо на момент відкриття провадження у справі щодо спору між суб'єктом владних повноважень (органом державної влади або органом місцевого самоврядування) і фізичною особою з державної або комунальної власності надана земельна ділянка для ведення фермерського господарства, а таке господарство вже було зареєстрованим, то справа повинна розглядатися за правилами господарського судочинства. Якщо ж таке господарство не є зареєстрованим, тоді стороною таких спорів є громадянин, якому надавалась земельна ділянка, а спір підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства [ccxxviii].

Як правильно замічає Я. Михайлюк, посилаючись на Ухвалу Верховного Суду від 30.01.2018 у справі № 461/10630/15-а, органи місцевого самоврядування та органи державної влади у відносинах розпорядження землями комунальної чи державної власності не здійснюють у цих правовідносинах владно-управлінських функцій, тому такі спори не підлягають розгляду адміністративними судами, оскільки виникає спір про цивільне право [ccxxix].

У той же час якщо суб'єкт владних повноважень приймає рішення щодо надання дозволу особі для розроблення проекту землеустрою для відведення

земельної ділянки та для надання її у користування, він здійснює свої контрольні функції у сфері управління, і справи щодо спорів між цією особою та суб'єктом владних повноважень підпадає під юрисдикцію адміністративного суду [ccxxx].

Як відзначає В.Уркевич юрисдикція суду (цивільного, господарського чи адміністративного) визначається не тільки з урахуванням суб'єктного складу сторін у справах щодо земельних спорів, але й з огляду на сутність, характер та особливості спірних земельних правовідносин [ccxxxi].

Розмежування повноважень адміністративних та господарських судів пропонуємо здійснити за прикладі розгляду спорів щодо стягнення в примусовому порядку адміністративно-господарських санкцій за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування особи з інвалідністю і не зайняте особою з інвалідністю

Для розмежування юрисдикції щодо розгляду таких справ можуть виступати наступні критерії.

1.Різниця між завданнями адміністративного судочинства і господарського судочинства;

2.Характер правового спору (адміністративно-правовий спір – адміністративна юрисдикція), (господарсько-правовий спір – господарська юрисдикція) ;

3.Дослідження судом розгляду правомірності застосування владних повноважень суб'єктом, який наділений такими повноваженнями (адміністративна юрисдикція) і правомірності реалізації прав і обов'язків суб'єктом господарської діяльності (господарська юрисдикція);

4.Характер правовідносин (у досліджуваному випадку це господарсько-правові відносини);

5.Використання адміністративно-господарських санкцій в господарському праві.

6.Суб'єктний склад сторін у справах щодо правових спорів.

7.Наявність у системі судової гілки влади господарських судів.

Наразі викликає непорозуміння віднесення до адміністративної юрисдикцій справ щодо стягнення в примусовому порядку адміністративно-господарських санкцій за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування особи з інвалідністю і не зайняте особою з інвалідністю, на виконання вимог ст. 20 Закону України від 21 березня 1991 р. № 875-XII «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [ccxxxii].

Пленум Вищого адміністративного суду своєю постановою від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» у п. 17 визначив, що «враховуючи публічно-правовий характер цих відносин, такі справи розглядаються адміністративними судами» [172].

Наше ж дослідження показує, що вказані вище справи мали б вирішуватися в судах господарської юрисдикції. Як правильно помічає О.В. Константій, «неправильним є поширення юрисдикції адміністративних судів на той чи інший спір тільки тому, що відповідачем у справі є суб'єкт владних повноважень, а предметом перегляду – його акт індивідуальної дії.

Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є сутність (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором муж учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин» [ccxxxiii, с. 227].

За ч. 1 ст. 2 КАСУ «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [3].

Торкаючись господарського судочинства в ч. 1 ст. 2 ГПКУ законодавець зазначає «завданням господарського судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності, та розгляд інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави» [228].

Отже завданням адміністративного судочинства є ефективний захист прав , свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб не від порушень суб'єктів господарської діяльності, а від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. У той же час завданням господарського судочинства є неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності.

Від характеру правового спору також залежить вид юрисдикції, який має встановлювати законодавець. За п. 2 ч. 1 ст. 4 КАСУ «публічно-правовим спором є спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг» [3].

Господарсько-правовим спором є спір між суб'єктами господарської діяльності та спір щодо порушених або оспорюваних прав і законних інтересів державних органів та органів місцевого самоврядування. Адже ч. 2 ст. 4 ГПКУ гласить: «юридичні особи та фізичні особи - підприємці, фізичні особи, які не є підприємцями, державні органи, органи місцевого самоврядування мають право на звернення до господарського суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав та законних інтересів у справах, віднесених законом до юрисдикції господарського суду, а також для вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням» [228].

Отже, як випливає з наведеного вище адміністративний спір має бути лише у тому випадку, коли один із суб'єктів здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням таким суб'єктом зазначених функцій. І тільки такий спір підпадає під юрисдикцію адміністративного суду.

Спір щодо порушених або оспорюваних прав і законних інтересів держ авних органів (а отже і Фонд соціального захисту інвалідів як організація наділена владними повноваженнями) у господарсько-правових відносинах є спором господарським і його вирішення підлягає в межах господарської юрисдикції.

З предметом дослідження судами певних прав та обов'язків сторін спору слід зазначити, що адміністративний суд досліджує повноваження суб'єкта, що виконує владні функції, господарський суд має досліджувати правомірність реалізації прав і свобод суб'єктом господарської діяльності. У нашому випадку юридичними особами та фізичним особами-підприємцями щодо внесення відповідної суми в якості адміністративно-господарської санкції до Фонду соціального захисту інвалідів.

За характером правовідносин до господарської юрисдикції потрібно віднести спори, що виникають у разі несплати відповідних сум в якості адміністративно-господарської санкції до Фонду соціального захисту інвалідів, з матеріальних господарсько-правових відносин.

Статті 19 та 20. Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» включають у себе норми матеріального господарського права, адже вони регулюють відносини підприємницької діяльності в частині забезпечення робочими місцями осіб з інвалідністю. Ці відносини стосуються штатів суб'єктів господарської діяльності та обов'язковості працевлаштування осіб з інвалідністю. Так, ч.1 ст. 19 цього закону встановлює «для підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських організацій осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю, установлюється норматив робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю у розмірі чотирьох відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, а якщо працює від 8 до 25 осіб, - у кількості одного робочого місця» [233, ст. 19]. Причому порядок реєстрації у Фонді соціального захисту інвалідів, його відділеннях визначається Кабінетом Міністрів України. Порядок встановлений урядом України визначив «процедуру реєстрації підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських організацій осіб з інвалідністю, фізичних осіб, що використовують найману працю, в яких за основним місцем роботи працює вісім і більше осіб (далі - роботодавці), у відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів» [233]. За цією процедурою «новостворені роботодавці та підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій осіб з інвалідністю, фізичні особи, що використовують найману працю, в яких кількість працюючих, для яких це місце роботи є основним, збільшилася до восьми і більше осіб, реєструються у відділенні Фонду до 1 лютого року, що настає за роком створення або збільшення кількості працюючих». Встановлені строки реєстрації у випадках зміни найменування чи місцезнаходження роботодавця юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові чи місце реєстрації проживання фізичної особи-підприємця. До спливу десяти робочих днів роботодавець у таких випадках подає заяву і копію довідки після державної

реєстрації змін до установчих документів юридичної особи чи зміни прізвища, імені, по батькові фізичної особи-підприємця [ccxxxiv; ccxxxv; ccxxxvi].

Згідно з ст. 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування особи з інвалідністю і не зайняте особою з інвалідністю передбачена адміністративно-господарська санкція, яка щороку сплачується роботодавцем відповідним відділенням Фонду соціального захисту інвалідів. Вона визначається самим роботодавцем у «розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, в установі, організації, у тому числі на підприємстві, в організації громадських організацій осіб з інвалідністю, у фізичної особи, яка використовує найману працю. Порушення термінів сплати адміністративно-господарських санкцій тягне за собою нарахування пені. Пеня обчислюється виходячи з 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України, що діяла на момент сплати, нарахованої на повну суму недоїмки за весь її строк» [233].

Однак не кожен працедавець може приймати інвалідів в штати своєї організації та використовувати їхню працю. Є досить багато підприємств, в яких інваліди не можуть працювати із-за наявності виробничих процесів, що унеможливлюють використання праці інвалідів. До прикладу можна взяти хоч-би підприємства авто перевізників. «Перелік захворювань і вад, при яких особа не може бути допущена до керування відповідними транспортними засобами», затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я №299 від 24.12.1999 р. [ ]. Причому захворювання і вади є різними для обмежень керування тими чи іншими видами автотранспорту. При вирішенні питання про прийняття на роботу таких працівників не ураховується навіть згода самого працівника виконувати цю роботу. Невиконання зазначеної заборони розцінюється як порушення законодавства про працю і є підставою для притягнення роботодавця до відповідальності [ccxxxviii, с. 50]. Тому при прийнятті на роботу інваліда останній обов'язково має подати висновок Медико-соціальної експертної комісії (МСЕК). Якщо роботодавець має сумніви, чи може людина працювати на певному робочому місці, то він може спрямувати особу до МСЕК для отримання відповідного висновку [239, с. 50]. Отже *потрібно в законодавчому порядку визначити перелік виробництв, де інвалідів забороняється використовувати і встановити перелік таких підприємств, які можуть звільнятися від виділення робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю* [ccxxxix, с. 32].

Спеціалісти господарського права вважають, що одним із суб'єктів господарських відносин є органи управління, в тому числі й державні органи.

Господарське ж право вони визначають як «систему правових норм, що регулюють господарські відносини у процесі організації та безпосереднього здійснення господарської діяльності». Отже і безпосереднє здійснення і організація господарської діяльності відносяться до предмету регулювання господарського права [ccxl, с. 7]. Відтак, забезпечення місць для працевлаштування інвалідів і акумуляція коштів від підприємницької діяльності на їхні потреби - одна із сторін організації підприємництва.

На думку Литягіна М.М., поряд із самозахистом і заходами оперативного впливу, застосовуваними безпосередньо правочинною стороною, захист порушених прав здійснюється й державою. Застосування примусових заходів забезпечує реальне здійснення прав суб'єктів підприємницької діяльності й виконання відповідних їм обов'язків, сприяє запобіганню правопорушень. Примусові заходи у, застосовувані для захисту господарських відносин, можуть бути правовстановчими і штрафного характеру, пов’язаними із залученням осіб, що допустили правопорушення, до цивільно-правової відповідальності. Залежно від змісту порушеного права й характеру порушення вони можуть бути наступними: визнання права судом або іншим органом, що здійснює захист господарських прав; відновлення положення існуючого до порушення права й припинення дій, що порушують право або, що створюють погрозу його порушенню ; накладення стягнення на суб’єкта господарювання [[ccxli], с. 120].

Накладення на роботодавця адміністративно-господарських санкцій у вигляді сплати відповідних сум за невикористання передбачених в законі робочих місць під їх зайняття особами з інвалідністю та сплата пені за несвоєчасну сплату є не чим іншим як господарською відповідальністю. За визначеннями В. С. Щербини господарська відповідальність має декілька функцій, одна із них – штрафна функція. «Відповідальність суб'єктів господарських правовідносин, пише В. С. Щербина є однією з форм юридичної відповідальності. Як така, вона викликається протиправною поведінкою (господарським правопорушенням, невиконанням або неналежним виконанням зобов'язань) правопорушника. У цьому розумінні господарсько-правова відповідальність є ретроспективною, тобто реакцією на вже скоєні протиправні дії (бездіяльність) у вигляді саме відповідальності як покарання правопорушника економічними санкціями. Загалом штрафна функція покладена на такі види господарсько-правових санкцій, як неустойка, штраф, пеня (так звані штрафні санкції)» [241, с. 170].

Отже, як випливає з вищезазначеного, за характером матеріальних правовідносин вони відносяться до предмету регулювання господарського права. Оскільки господарське право поділяється на матеріальне і процесуальне, спори, що виникають з цих правовідносин належить вирішувати в межах господарської юрисдикції.

Не дивлячись на те, що у відповідних теоретичних джерелах з теорії права ми стикаємось, як правило, з чотирма видами юридичної відповідальності (цивільно-правова, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна) [148, с. 513; 149, с. 133] в практиці законотворення з’являються все нові та й нові види або підвиди юридичної відповідальності, у тому числі й господарсько-правова відповідальність. В літературних джерелах з господарського права, в окремих навчальних посібниках, в українському праві визнається наявність господарсько-правової відповідальності. «Вчинення суб'єктом господарських відносин правопорушення, - зазначається в одному з теоретичних джерел з господарського права, - тягне за собою застосування до правопорушника передбаченої або санкціонованої нормами господарського законодавства

відповідальності. Оскільки це відповідальність за господарські правопорушення (правопорушення, вчинені у сфері господарської діяльності), санкції за них встановлює господарський закон. Такий вид відповідальності у теорії господарського права визначається як господарсько-правова відповідальність» [ccxlii, с. 386]. Серед видів санкцій, які встановлює законодавець за порушення, допущені роботодавцем автори вказаного посібника називають господарсько-адміністративні штрафи та пеню [ccxliii, с. 387]. Глава 27 ГК України спеціально передбачає господарсько-адміністративні санкції, які накладаються на суб'єктів господарсько-правових відносин. Ч. 1 ст. 238 ГК України дає визначення господарсько-адміністративних санкцій, а саме: «за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції (зазначається в ній), тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків» [228]. Конкретно ж визначення штрафу, як господарсько-адміністративної санкції дається в ст. 241 цього кодексу: «Адміністративно-господарський штраф - це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності».

За виключенням господарського законодавства України ніде в інших вітчизняних законах господарсько-адміністративні санкції не передбачаються. Отже застосування господарсько-адміністративних санкцій має здійснюватися в межах господарсько-правової юрисдикції.

Насамкінець потрібно зазначити, що на користь вирішення вказаних вище справ в межах господарської юрисдикції свідчить наявність в Україні господарських судів. Саме вони мають стягувати в примусовому порядку кошти як адміністративно-господарські санкції за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування особи з інвалідністю і не зайняте особою з інвалідністю, на виконання вимог ст. 20 Закону України «Про основи соці альної захищеності осіб з інвалідністю в Україні».

3.5. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання рішень судів різних юрисдикцій

Забезпечення дотримання законності є однією із головних функцій та завдань держави в процесі регулювання суспільних відносин. В незалежності від їх суб'єктного складу, сфери реалізації та будь-яких інших умов суспільні відносини повинні реалізовуватися в спосіб, який би максимально відповідав потребам та інтересам всіх учасників. Але інколи може виникати ситуація, за якої зокрема органи державної влади порушують, в неповній мірі реалізовують або утискають права та законні інтереси осіб. Це дає право останнім звертатися до суду для захисту власних прав, але особливість адміністративного захисту полягає в тому, що він передбачає не лише винесення судом рішення щодо

відновлення порушених прав але і спроможність суду контролювати сам процес такого відновлення, тобто процес виконання судового рішення. Така можливість отримала теоретичне обґрунтування та законодавче закріплення у функції судового контролю.

Судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави. В демократичній державі кожна з гілок влади має відповідні функціо нальні та цільові орієнтири, а також специфічні форми діяльності. Судова влада виокремлюється такою формою діяльності як правосуддя, що передбачає розгляд і розв'язання на основі чинного законодавства економічних, політичних, управлінських та інших спорів, сторонами у яких можуть бути громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, державні органи і органи місцевого самоврядування. При цьому найголовнішою суспільною роллю судової влади в демократичному суспільстві необхідно визнати забезпечення панування права в ході розв'язання різноманітних юридичних конфліктів [244].

Як зазначає Ю. П. Битяк судовий контроль – це специфічний вид контролю в сфері державного управління. Особливість цього контролю полягає в тому, що його здійснюють не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово під час розв'язання юридичних конфліктів в судовому порядку. Судовий контроль з боку адміністративних судів найдоцільніше розглянути через ступінь втручання суду в діяльність відповідного органу (безпосередня й опосередкована форми втручання) [ccxliv; ccxlv].

Стаття 8 Загальної декларації прав людини передбачає, що «кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законами» [ccxlvi]. Судом, компетентним поновлювати права людини, які порушені органами держави або органами місцевого самоврядування в Україні є адміністративні суди. Вони мають діяти неупереджено і безсторонньо, як це зазначено в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [ccxlvii]. Неупередженість або безсторонність судів, які компетентні контролювати діяльність органів виконавчої влади, або інших структур, уповноважених на прийняття рішень в державному управлінні, представляє собою об'єктивне ставлення до обставин, в яких це рішення приймалося, законність даного рішення і необхідність в його прийнятті. Недопущення прийняття рішення без вивчення усіх обставин справи і трактування сумнівних підстав для його прийняття на користь людини та громадянина.

У своєму рішенні від 17.09.2019 у справі №277/599/15-к Верховний Суд України зазначив, що «безсторонність (неупередженість) суду має визначатися згідно з:

- суб`єктивним критерієм — при врахуванні особистих переконань та поведінки конкретного судді, тобто чи мав суддя особисту упередженість або чи був він об`єктивним у цій справі;

- об`єктивним критерієм, іншими словами, шляхом встановлення того, чи забезпечував сам суд та, серед інших аспектів, його склад, достатні гарантії для того, щоб виключити будь-який обґрунтований сумнів у його безсторонності» [ccxlviii].

На думку В.Б.Авер'янова, контрольна функція адміністративної юстиції є допоміжною функцією по відношенню до самої юстиції цього виду. Вона дозволяє забезпечити перевірку акта органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, чи іншого суб'єкта адміністративно-правових відносин, наділеного владними повноваженнями на прийняття актів від імені держави. В.Б.Авер'янов пропонував два види судового контролю - прямий і непрямий. У першому випадку «контроль передбачає вирішення долі адміністративного акта. Така ситуація можлива у випадку оскарження індивідуального або нормативно-правового публічно-владного акта. Непрямий контроль має місце, коли громадянин не оскаржує безпосередньо акт управління, але оскаржує дії, які суперечать цьому акту чи бездіяльність (якщо акт наказує здійснити відповідні дії) адміністрації. У такому випадку правова доля акту управління не вирішується, а лише розв'язується пов'язане з ним спірне питання публічно-правового характеру» [ccxlix, с. 493-494]. Ми приєднуємося до цієї позиції вказаного вище автора.

Існує пряма необхідність розмежовувати судовий контроль судів загальної юрисдикції та судовий контроль адміністративних судів. При чому останній може відбуватися не лише як власне контроль, а і як нагляд, тобто мати систематичний характер.

Таким чином, судовий контроль судів загальної юрисдикції за своєю сутністю є специфічним повноваженням судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку. Функція судового контролю також є процесуальною функцією, оскільки підставою для контролю може бути виключно винесене судом рішення, що само по собі є процесуальною дією. Тому судовий контроль закріплюється саме в процесуальному законодавстві і не є обов'язковим напрямком діяльності судів.

Щодо судового контролю з боку судів адміністративної юрисдикції, слід звернути увагу на специфіку суб'єктів щодо яких суд застосовує такий контроль. Мова йде про органи державної влади або місцевого самоврядування які виступають відповідачами в адміністративній справі. У випадку винесення рішення не на користь таких суб'єктів суд може застосувати інструмент судового контролю, що з точки зору теорії державного управління розглядається як зобов'язання одним органом державної влади (яким за своєю сутністю є судова інстанція) інший орган владних повноважень вчинити певні дії щодо третьої сторони. Насправді ж судовий контроль не слід розглядати як втручання органом судової гілки влади в діяльність державного органу іншої гілки влади (частіше за все виконавчої).

Справа в тому, що судовий контроль запроваджується щодо того обсягу д ій, які вже визначені в якості обов'язкових для вчинення органом владних повноважень в судовому рішенні. Тому судовий контроль не передбачає

втручання в діяльність іншого органу, а є додатковим засобом правового тиску з метою відновлення законності, а також порушених прав сторін суспільних відносин за участі владних повноважень. І хоча цілком логічно уявити, що дії суду будуть носити імперативний (зобов’язальний характер), але природа такого обов’язку витікає з судового рішення, яке само по собі вже є обов’ язковим до виконання відповідно Конституції України.

Що стосується законодавчого закріплення судового контролю в процесі здійснення адміністративного судочинства, то слід звернутися до норми ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Так, відповідно до ч. 1. ст. 267 КАСУ суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. При цьому ч. 9 цієї ж статті передбачено, що особа-позивач, на користь якої ухвалено постанову суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такої постанови суду або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду. На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються вимоги, позивач зазначає докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом. Таку заяву може бути подано протягом десяти днів з дня, коли позивач дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, але не пізніше дня завершення строку пред' явлення до виконання виконавчого листа, виданого за відповідною постановою суду. У разі відповідності заяви вказаним вище вимогам вона підлягає розгляду та вирішенню в порядку письмового провадження або в судовому засіданні на розсуд суду протягом десяти днів з дня її отримання. Неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду такої заяви [3].

Наведені норми дають змогу зробити висновок, що КАСУ запроваджує два способи встановлення судового контрою: за ініціативною суду та а ініціативою відповідача (заінтересованих осіб).

Що стосується судового контролю за ініціативою суду, то тут слід звернути увагу на низку аспектів та особливостей його здійснення. У силу принципу офіційності суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, у тому ж кількісному і, якщо це можливо, персональному складі має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, який програв справу і на якого покладено певні обов'язки, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. Це може бути зроблено у тому ж самому судовому рішенні (у резолютивній частині) або в письмовій ухвалі. Суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати. При цьому КАСУ не містить вимог до звіту про виконання рішення, але цілком логічно, що такий звіт повинен бути виконаний у письмові формі та містити обставини та докази виконання рішення або його невиконання з обґрунтуванням причин. За наслідками розгляду звіту

або в разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу [3].

З одного боку обов’язок подання звіту за наслідками виконання або невиконання судового рішення можна розглядати як додаткове навантаження на орган владних повноважень, оскільки складання такого звіту потребує витрат і часу, і матеріальних ресурсів. З іншого боку, такий звіт можна розглядати як додатковий елемент захисту органу владних повноважень у випадку невиконання судового рішення, оскільки в звіті можуть бути викладені обставини, що об’єктивно унеможливлюють або з поважних причин відкладають виконання рішення суду. При цьому в таких обставинах вини органу владних повноважень може зовсім не бути (наприклад відсутність або затягування із бюджетним фінансуванням, що проводиться через казначейські органи та є фактично об’єктивною підставою для відстрочення компенсаційних виплат особі чиї права були порушені таким органом владних повноважень та згодом відновлені в процесі здійснення адміністративного судочинства).

Що ж стосується контролю за ініціативою заінтересованих осіб, то фактично він здійснюється у порядку окремого позовного провадження про оскарження дій чи бездіяльності державної виконавчої служби за правилами статті 181 КАСУ. Але такий контроль здійснюється внаслідок звернення до адміністративного суду з новим адміністративним позовом заінтересованої особи і його предметом є лише діяльність державної виконавчої служби, але не суб'єкта владних повноважень, який не виконує судове рішення в адміністративній справі [3].

Отже відповідач по адміністративній справі (яким є орган владних повноважень), на виконання рішення по якій судом здійснюється судовий контроль, в такому випадку фактично уникає можливої відповідальності за невиконання або несвоєчасне виконання судового рішення, оскільки відповідачем у випадку звернення особи до суду із заявою про оскарження дій чи бездітності при виконанні судового рішення буде орган виконавчої служби або конкретний державний виконавець. В свою чергу орган виконавчої служби також може застосувати санкції до відповідача-органу владних повноважень за ухиленні або невиконання судового рішення, але це суттєво затягуватиме процедуру виконання судового рішення.

У випадку ж застосування судового контролю безпосередньо судом КАСУ встановлює можливістю накладання прямих штрафних санкцій на орган владних повноважень, що є відповідачем по адміністративній справі в межах якої такий контроль здійснюється.

Так, відповідно до ч.ч. 2-5 ст. 267 за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат. Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України. Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому

засіданні з повідомленням сторін. Суддя за клопотанням органу чи посадової особи, відповідальних за виконання постанови, на підставі відповідних доказів зменшує розмір штрафу на користь Державного бюджету України за невиконання або неналежне виконання постанови на суму штрафу, який було накладено за ці ж дії державним виконавцем відповідно до законодавства про виконавче провадження. Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, направляється для виконання до державної виконавчої служби [3].

Аналіз наведених норм свідчить про наявність певної невизначеності щодо того в який спосіб відбувається розгляд звіту: в рамках провадження по адміністративній справі, по якій винесене рішення, виконання якого контролює суд чи в рамках окремого провадження. У першому випадку незрозумілим є процесуальний статус такого розгляду, оскільки фактично справу було розгля нуто а за результатами розгляду винесено судове рішення, що фіксує закінчення власне судового розгляду і перехід до іншої стадії процесу здійснення адміністративного судочинства (адміністративного процесу). Якщо ж розгляд звіту відбувається окремо, то це фактично означає проходження всіх процедур передбачених для судового розгляду справи.

Саме тому, на нашу думку, при застосуванні судом контролю за власною ініціативою розгляд звіту повинен відбуватися в межах цього ж провадження але забезпечуватися шляхом зупинення адміністративного провадження на період виконання вже винесеного рішення, а після настання строку для розгляду звіту та його розгляду і оцінці повноти виконання або обставин невиконання судового рішення – судом виноситься відповідна ухвала про ост аточне виконання рішення в адміністративній справі та відновлення порушених прав або постанова про притягнення до відповідальності винних у невиконанні рішення суду осіб та накладання штрафних санкцій.

При цьому слід звернути увагу на принципову позицію законодавця, викладену в ст. 267 КАСУ щодо того, що сплата штрафу не звільняє від обов' язку виконати постанову суду і подати звіт про її виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою застосування наслідків, установлених частинами першою і другою цієї статті, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою [3].

Що стосується практичного запровадження судового контролю в адміністративних справах, то слід звернути увагу на Лист Вищого адміністративного суду України 9.01.2013 № 28/12/13-13, яким вирішується проблеми, що виникли у судовій практиці пов’язані із застосуванням частини першої статті 267 КАСУ. Зокрема, Вищий адміністративний суд України повідомляє, що норми ч 1 ст. 267 КАСУ кореспондують положення абзацу сьомого пункту 4 частини першої статті 163, абзацу п’ятого пункту 4 частини першої статті 207 КАСУ, згідно з якими у резолютивній частині постанови суду першої чи апеляційної зазначається встановлений судом строк для подання суб’єктом владних повноважень – відповідачем до суду першої інстанції звіт про виконання постанови, якщо вона вимагає вчинення певних дій. Отже,

встановити судовий контроль за виконанням рішення суб'єктом владних повноважень (відповідачем у справі) суд першої чи апеляційної інстанції може під час прийняття постанови у справі. Такий контроль здійснюється судом першої інстанції шляхом зобов'язання надати звіт про виконання судового рішення, розгляду поданого звіту на виконання постанови суду першої, апеляційної чи касаційної інстанцій, а в разі неподання такого звіту – встановленням нового строку для подання звіту та накладенням штрафу. У разі звернення позивача із заявою про зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення після прийняття постанови у справі суд ухвалою відмовляє у задоволенні такої заяви [ccl].

Таким чином, можна побачити, що судовий контроль є достатньо дієвим інструментом забезпеченням виконання рішення суду у випадку застосування його самим судом [ccli, с. 7]. Накладання штрафу на відповідача та можливість притягнення його додаткової відповідальності по адміністративній справі в якій застосовується судовий контроль підвищує рівень його зацікавленості у повноцінному виконанні судового рішення в добровільному порядку. Натомість судовий контроль за ініціативою особи потерпілого здійснюється фактично в порядку позовного провадження, і хоча означає можливість притягнення до нової відповідальності орган владних повноважень або його посадових осіб, має суттєвий недолік, який полягає у значно більших часових термінах здійснення такого контролю.

Для більш чіткого розуміння дефініцій з проблематики судового контрою доцільно узагальнити найбільш проблемні з них в такий спосіб (табл. 1).

Таблиця 1.

Розмежування видів судового контролю

Судовий контроль	- це діяльність органів судової влади у формі власної ініціативи (окрім Конституційного Суду України) або в якості реакції на подання суб'єкта звернення до суду щодо перевірки законності лій і рішень органів державної влади (в тому числі і судової гілки влади також)		
термін	**визначення**	**термін**	**визначення**
Судовий контроль судів загальної юрисдикції (окрім адміністративних)	діяльність судів в сфері нагляду за дотриманням галузевого законодавства, що здійснюється у формі реакції судів в процесі провадження	Судовий контроль адміністративних судів	діяльність судових інстанцій в сфері контролю законності рішень і дій органів державної влади або місцевого самоврядування
Судовий контроль за виконанням рішень	- це процесуальна функція судів		
термін	**визначення**	**термін**	**визначення**
Судовий контроль за виконанням рішень в судах загальної юрисдикції (окрім адміністративних)	процесуальна функція судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними	Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних	повноваження адміністративного суду щодо накладення зобов'язань на суб'єктів владних

	рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку	судів	повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення

Отже можна наочно побачити, що судовий контроль виступає і в якості самостійної функції органів судової гілки влади, і в якості їх процесуальної функції, виключно в межах судового процесу і як правило вже за результатами винесення рішення з відповідними відмінностями, що накладається різницею юрисдикцій його застосування.

Підсумовуючи проведений вище аналіз інституту судового контролю в адміністративних справах доцільно зробити наступні висновки.

По-перше слід зауважити на тому, що судовий контроль, а особливо в адміністративних справах, характеризується тим, що фактично уособлює в собі одну з функцій державних органів в сфері реалізації покладених на них завдань та виконання обов'язків – власне контроль та нагляд за сферою суспільних відносин юрисдикційно ним підпорядкованих. Що ж до судового контролю, то він втілює контрольно-наглядові функції щодо забезпечення судами виконання власного рішення, яке з точки зору теорії права носить зобов'язальний характер , а отже зобов'язує сторону в адміністративній справі вчинити дії встановлені судом.

По-друге, судовий контроль в адміністративних справах доцільно розглядати як додатковий засіб з боку держави щодо гарантування законності, а також забезпечення захисту прав осіб в адміністративних справах. Важливо, що засобами судового контролю досягається обов'язковість виконання судових рішень органами державної влади. Тобто наявністю самого рішення винесеного в інтересах особи та яке мстить певне зобов'язання органу державної влади вчинити дії спрямовані на відновлення порушених прав, не обмежується сам процес відновлення таких прав. Судовим контролем забезпечується безпосередньо виконання такого рішення, оскільки передбачає обов'язок звітування органу державної влади про стан виконання рішення, а фактично про стан відновлення порушених прав.

По-третє, важливим елементом адміністративного процесуального законодавства є закріплення права суду самостійно вимагати виконання винесеного рішення. Це демонструє реальність адміністративного судочинства та підвищений рівень відповідальності самих судів за винесене рішення, оскільки воно прогнозовано повинно бути виконуваним [[cclii], с. 181-182].

Таким чином, інститут судового контролю в процесі адміністративного судочинства є важливим елементом системи державних гарантій дотримання законності всіма без виключення учасниками суспільних відносин, а надто, головним чином – органами державної влади.

Висновки до розділу 3

Своєрідність політики в суспільстві полягає в тому, що вона покликана бути визначальним засобом регулювання суспільних відносин. Власне з політичної сфери виходить подальше правове регулювання і визріває рішення щодо виду правового процесу, який необхідно застосовувати при вирішенні спорів між учасниками правових відносин. Тому політикою є і функціонування державного апарату як такого, і врегулювання ним суспільних відносин нормами матеріального права, і визначення, у яких формах будуть вирішуватися спори про право за відповідними галузями матеріального права.

Зазначено, що приватна особа позивається до представника держави у виді його органу чи посадової особи, або до органу місцевого самоврядування, посадової особи місцевого самоврядування, чи посадової особи органу місцевого самоврядування. Як правило, вони мають юридичні служби, які захищають інтереси цих органів. Фізична приватна особа покладається тільки на себе, а також на свого представника, якого вона, як правило, сама ж і наймає за власний кошт. Для урівноваження можливостей учасників провадження приватна особа в межах адміністративного судочинства має законодавчі преференції.

Акцентовано увагу на дуалістичності застосування принципу диспозитивності в цивільному та адміністративному праві. За цивільним процесуальним правом учасник справи розпоряджається своїми правами щодо предмета спору на власний розсуд. Таке право мають також особи, в інтересах яких заявлено вимоги, за винятком тих осіб, які не мають процесуальної дієздатності. В судовому адміністративному провадженні не кожен учасник провадження, а лише кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд.

Цивільна та адміністративна юрисдикції розмежовуються і за порядком витребування доказів та доведення в справах щодо цих юрисдикцій. Якщо в цивільному провадженні обов’язок надання доказів у справі в основному покладається на обидві сторони, то в провадженні щодо вирішення адміністративних справ суд може з власної ініціативи витребовувати докази. У провадженні щодо вирішення цивільних справ суд з власної ініціативи навіть не може збирати докази, що стосуються предмета спору. Адміністративний суд має право збирати докази і використовувати їх при розгляді і вирішенні справ.

Не дивлячись на те що за п. 2 ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових «спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» доцільно було б на законодавчому рівні більш детально регламентувати ці адміністративно-процесуальні відносини з тим щоб чіткіше міг би суб’єкт правозастосування розмежовувати адміністративну юрисдикцію від цивільно-правової юрисдикції. Адже багато відносин матеріального права державної служби носять приватно-правовий характер.

За нормою п. 18 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» дія цього закону не поширюється на працівників патронатної служби. Остільки норми трудового законодавства розповсюджуються на працівників патронатної

служби, оскільки працівники патронатної служби не являються державними службовцями. Вони є працівниками державних органів як юридичних осіб публічного права. А отже спори щодо їхнього правового стану як працівників (за деяким виключенням) мають визначатися в межах приватно-правових відносин, суб'єктами яких в принципі вони і являються, це тягне за собою цивільно-правову юрисдикцію щодо вирішення даних спорів.

За вирішенням конфліктів, пов'язаних з трудовими відносинами та відносинами державної служби можна визначити критерії відмежування цивільно-правової від адміністративної юрисдикції в цих відносинах, вони наступні: 1) суб'єкт владних повноважень виступає не як орган публічної влади , а як юридична особа публічного права; 2) відносини регулюються трудовим правом, яке є приватним правом; 3) є пряма вказівка в Законі України «Про державну службу», що певні відносини регулюються нормами трудового права; 4) аналогічні спори між юридичною особою роботодавцем і працівником вирішуються в межах цивільно-правової юрисдикції.

Приймаючи до уваги положення, висловлені у даному підрозділі п. 17 ч. 1 ст. 12 КАСУ пропонуємо викласти в новій редакції, виключивши з чинної редакції цього пункту слова «патронатна служба». Вирішення спорів з приводу прийняття громадян на патронатну службу, її проходження, звільнення з патронатної служби доцільно передати на розгляд судів цивільної юрисдикції, зважаючи на те, що трудові спори мають вирішуватися в межах саме цього виду юрисдикції.

Розмежування повноважень адміністративних та господарських судів запропоновано здійснювати на основі наступних критеріїв: 1) різниця між завданнями адміністративного судочинства і господарського судочинства; 2) характер правового спору; 3) дослідження судом розгляду правомірності застосування владних повноважень суб'єктом, який наділений такими повноваженнями (адміністративна юрисдикція) і правомірності реалізації прав і обов'язків суб'єктом господарської діяльності (господарська юрисдикція); 4) характер правовідносин (у досліджуваному випадку це господарсько-правові відносини); 5) використання адміністративно-господарських санкцій в господарському праві; 6) суб'єктний склад сторін у справах щодо правових спорів; 7) наявність у системі судової гілки влади господарських судів.

Крім того, в процесі дослідження різних фрагментів матеріальних адміністративно-правових та господарсько-правових відносин ми прийшли до висновку, що потрібно в законодавчому порядку визначити перелік проваджень , де інвалідів забороняється використовувати і встановити перелік таких підприємств, які можуть звільнятися від виділення робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю.

За виключенням господарського законодавства України ніде в інших вітчизняних законах господарсько-адміністративні санкції не передбачаються. Отже застосування господарсько-адміністративних санкцій має здійснюватися в межах господарсько-правової юрисдикції, а справи щодо неправомірності їх застосування мають розглядатися в господарських судах.

У відмежуванні адміністративного судочинства від інших судових проваджень важливу роль відіграє інститут судового контролю. По-перше, судовий контроль, особливо в адміністративних справах, характеризується тим, що фактично уособлює в собі одну з функцій державних органів у сфері реалізації покладених на них завдань та виконання обов'язків – власне контроль та нагляд за сферою суспільних відносин юрисдикційно ним підпорядкованих. По-друге, судовий контроль в адміністративних справах доцільно розглядати як додатковий засіб з боку держави щодо гарантування законності, а також забезпечення захисту прав осіб в адміністративних справах. Важливо, що засобами судового контролю досягається обов'язковість виконання судових рішень органами державної влади. По-третє, важливим елементом адміністративного процесуального законодавства є закріплення права суду самостійно вимагати виконання винесеного рішення.

Інститут судового контролю в процесі адміністративного судочинства є важливим елементом системи державних гарантій дотримання законності всіма без виключення учасниками суспільних відносин, а надто, головним чином – органами державної влади.

ВИСНОВКИ

У процесі поглибленого аналізу теоретико-правових та праксеологічних засад відмежування адміністративної юрисдикції від інших її видів в Україні вирішено наукову проблему розробки аксіологічного підходу щодо виявлення критеріїв такого відмежування і сформульовано низку узагальнень, висновків та пропозицій, що мають теоретичне значення та спрямовані на вдосконалення чинного законодавства задля чіткішого встановлення повноважень судів різної юрисдикції. Найважливіші з них такі:

1. Адміністративна юрисдикція це адміністративна діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо вирішення юридичних спорів та застосування заходів адміністративної відповідальності, а також реалізацію адміністративних юстиційних повноважень адміністративними судами. Тоді як, адміністративна юстиція – це з одного боку, система адміністративних судів, з іншого – їхня діяльність щодо вирішення адміністративних справ. Доказано, що адміністративна юстиція представляє собою правосудне судочинство.

2. Запропоновано генезу адміністративної юстиції на теренах України поділити на чотири періоди: 1) перебування України під протекторатом Російської імперії; 2) перебування Західної України у складі Австрійської та Австро-Угорської імперії; 3) перебування України у складі Речі Посполитої Польщі; 4) відродження української самостійності.

3. Виділено чотири періоди становлення та відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судочинства в Україні: 1) радянський період – адміністративна юрисдикція розвивалася в межах досліджень адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення та розгляду скарг в органах державного управління; 2) період від проголошення незалежності до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України досліджувалися питання необхідності впровадження в судову систему України адміністративних судів. З цією метою на основі вітчизняної і зарубіжної літератури було проаналізовано передісторію и еволюцію адміністративної юстиції з другої половини XIX століття по 2000 рік у 21 державі; 3) період після прийняття вказаного кодексу прийняла Кодекс адміністративного судочинства України, який набрав чинності 1 вересня 2005 року; 4) період оновлення Кодексу адміністративного судочинства України (2017 р.) дотепер напрацювання українських вчених та запозичення досвіду держав-членів Європейського Союзу дозволило переглянути КАСУ та розробити і прийняти його нову редакцію. Окрім всього іншого, параграф 1 глави 2 КАСУ передбачив адміністративну юстицію, а норми, що увійшли до нього визначили справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів і на які справи вона не розповсюджується. Крім того, нова редакція КАСУ уточнювала предметну адміністративну юрисдикцію та підсудність справ місцевим загальним судам як адміністративним судам та іншим адміністративним судам.

4. Відзначено, що покращення правопорядку в державі Україна передусім залежить від зміцнення гарантій законності. Економічні гарантії забезпечення законності проявляються в наявності в Україні ринкової економіки; сприяють задоволенню постійно зростаючих матеріальних потреб українських громадян; забезпечують зростання благополуччя людей. Політичні гарантії забезпечення законності визначаються фундаментальним положенням про те, що влада в Україні належить народові. Соціальні гарантії забезпечення законності полягають в спрямованості державних та соціальних інституцій на задоволення громадян, які не мають можливостей убезпечити свої життєво необхідні потреби і на законних підставах мають отримувати від держави необхідні засо би для свого життя.

5. Не дивлячись на те, що основним критерієм відмежування юрисдикції адміністративного суду від інших юрисдикційних повноважень судів є публічність правового спору, застосування даного критерію щодо розмежування юрисдикцій адміністративного суду та конституційного суду неможливе. Розмежовуючи юрисдикцію цих двох судів потрібно використовувати інші критерії, серед яких є види справ, що розглядаються судами цих юрисдикцій, різноманіття джерел правового регулювання, суб'єкти звернення, процесуальні документи за якими ініціюється провадження в справах, суб'єкти здійснення провадження, правові акти, які видаються у процесі проваджень та на завершальних його стадіях.

6. Аргументовано, що суб'єкту оскарження до Конституційного суду доцільно надати право подавати конституційну скаргу і в тих випадках, коли він вважає, що застосовані судами інших юрисдикцій в остаточному судовому рішенні в його справі не тільки закон України, але й указ Президента України, правові акти Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим суперечать Конституції України.

7. Визначені критерії відмежування адміністративного процесу від цивільно-процесуальної діяльності. Ними виступають наступні фактори: державна політика відносно процесуально-правового регулювання відносин; характер правових матеріальних відносин; правове становище сторін у процесуально-правових відносинах; різноманіття підходів до використання принципу диспозитивності; порядок витребування доказів і доведення в справах адміністративної й цивільно-правової юрисдикцій. На відміну від цивільно-правового процесу, в адміністративних справах роль адміністративного суду більш значима, а права позивача в адміністративному провадженні набагато ширші, чим в інших видах проваджень. Якщо в циві льному провадженні обов'язок надання доказів у справі в основному покладається на обидві сторони, то в провадженні щодо вирішення адміністративних справ суд може з власної ініціативи витребовувати докази і має право збирати докази і використовувати їх при розгляді і вирішенні справ.

8. Не дивлячись на те що за п. 2 ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових «спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» доцільно було б на законодавчому рівні більш детально

регламентувати ці адміністративно-процесуальні відносини з тим щоб чіткіше міг би суб'єкт правозастосування розмежовувати адміністративну юрисдикцію від цивільно-правової юрисдикції.

9. За вирішенням конфліктів, пов'язаних з трудовими відносинами та відносинами державної служби визначені критерії відмежування цивільно-правової від адміністративної юрисдикції в цих відносинах, вони наступні: 1. Суб'єкт владних повноважень виступає не як орган публічної влади, а як юридична особа публічного права; 2. Відносини регулюються трудовим правом , яке є приватним правом; 3. Є пряма вказівка в Законі України «Про державну службу», що певні відносини регулюються нормами трудового права; 4. Аналогічні спори між юридичною особою роботодавцем і працівником вирішуються в межах цивільно-правової юрисдикції; 5. Законодавцю при віднесенні до відповідного виду юрисдикції вирішення певних спорів доцільно враховувати, що судді судів загальної юрисдикції мають більшу практику в ирішення спорів із розгляду справ, що виникають з трудових правовідносин, ніж судді адміністративних судів, а отже, як правило, є більш підготовленими до правомірного вирішення цих спорів і менше будуть допускати помилок при правозастосуванні.

10. Приймаючи до уваги положення, висловлені у дисертації п. 17 ч. 1 ст. 12 КАСУ пропонуємо викласти в новій редакції, виключивши з чинної редакції цього пункту слова «патронатна служба». Вирішення спорів з приводу прийняття громадян на патронатну службу, її проходження, звільнення з патронатної служби доцільно передати на розгляд судів цивільної юрисдикції, зважаючи на те, що трудові спори мають вирішуватися в межах саме цього виду юрисдикції.

11. Розмежування повноважень адміністративних та господарських судів запропоновано здійснювати на основі наступних критеріїв: 1) різниця між завданнями адміністративного судочинства і господарського судочинства; 2) характер правового спору (адміністративно-правовий спір – адміністративна юрисдикція), (господарсько-правовий спір – господарська юрисдикція); 3) дослідження судом розгляду правомірності застосування владних повноважень суб'єктом, який наділений такими повноваженнями (адміністративна юрисдикція) і правомірності реалізації прав і обов'язків суб'єктом господарської діяльності (господарська юрисдикція); 4) характер правовідносин (у досліджуваному випадку це господарсько-правові відносини); 5) використання адміністративно-господарських санкцій в господарському праві; 6) суб'єктний склад сторін у справах щодо правових спорів; 7) наявність у системі судової гілки влади господарських судів.

12. Доведено необхідність в законодавчому порядку визначити перелік проваджень, де інвалідів забороняється використовувати і встановити перелік таких підприємств, які можуть звільнятися від виділення робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю.

14. У відмежуванні адміністративного судочинства від інших судових проваджень важливу роль відіграє інститут судового контролю. По-перше, судовий контроль, особливо в адміністративних справах, характеризується тим,

що фактично уособлює в собі одну з функцій державних органів у сфері реалізації покладених на них завдань та виконання обов’язків – власне контроль та нагляд за сферою суспільних відносин юрисдикційно ним підпорядкованих. По-друге, судовий контроль в адміністративних справах доцільно розглядати як додатковий засіб з боку держави щодо гарантування законності, а також забезпечення захисту прав осіб в адміністративних справах. По-третє, важливим елементом адміністративного процесуального законодавства є закріплення права суду самостійно вимагати виконання винесеного рішення. Це демонструє реальність адміністративного судочинства та підвищений рівень відповідальності самих судів за винесене рішення, оскільки воно прогнозовано повинно бути виконуваним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

[2]. Педько Ю.С. Юрисдикція. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. К. : Вид-во "Українська енциклопедія" імені М. П Бажана, 1998–2004. Т. 6: Т–Я. 2004. 768 с.

[2]. Кропивна К.О. Поняття адміністративної юрисдикції і юстиції, їх становлення в Україні, «Новітні тенденції сучасної юридичної науки. Міжнародна науково-практична конференція (6-7 грудня 2019 р., м. Дніпро,). С. 122-124.

[2]. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 15. 12.2017 р. № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.

[2]. Цивільний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2004, № 40-41, 42. Ст.492.

[2]. Кримінальний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2013, № 9-10, № 11-12. Ст.88.

[2]. Сірий М.І., Тертишник В.М. Судочинство. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 5: Н–П. 2002. 733 с.

[2]. Шергін А.П. Адміністративна юстиція. М.: «Юридична література», 1979. 142 с.

[2]. Шемшученко Ю. С., Пасенюк О.М. Адміністративна юрисдикція. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. К. : Вид-во "Українська енциклопедія" імені М. П Бажана, 1998–2004. Т. 1: П–С. 1998. 668 с.

[2]. Адміністративне право України. Підручник для юридичних вузів і фак.. за заг. ред. Ю.П.Битяка. Х.: Право, 2000, 520 с. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 2005. URL: http://www.ebk.net. ua/Book/law/bityak_admpu/part5/503.htm (дата звернення: 12. 03. 2019).

[2]. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

[2]. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Юрисдикція адміністративних судів. Монографія. В 2-х книгах. Книга 1. Х.: Харків юридичний, 2011. 352 с.

[2]. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401. Відомості Верховної Ради України, 2016. № 28. Ст.532.

[2]. Мостова Н. Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Закон и жизнь. 2013. № 6. С. 38-40. С. 39.

[2]. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 304 с .

[2]. Сідей Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 6. С. 196–200.

[2]. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес. Монографія. Харків: «Консум», 2003. 464 с.

[2]. Советское административное право. Под. ред. Р.С.Павловского. К.: «Вища школа». 1986. 416 с.

[2]. Советское административное право. Под. ред. П.Т.Василенкова. М.: «Юридическая литература». 1990. 576 с.

[2]. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина. Вид. Львівського університету. Львів, 1962. 294 с.

[2]. Голосніченко І.П. Об ответственности органа советского государственного управления. Проблемы правоведения. Вып. 45. К.: «Вища школа», 1984. с. 49-53. Адміністративне право. URL: https://pidruchniki. com/1584072045125/pravo/administrativne_pravo (дата звернення: 30. 12. 2019).

[2]. Декларація про державний суверенітет України. Відомості Верховної Ради України. 1990. № 31. Ст.429.

[2]. Стафанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні. Дис. На здобуття ступеня кандидата юр. наук. К.: КНУ ім. Тараса Шевченка, 2000. 20 с.

[2]. Стафанюк В.С. Адміністративна юстиція. Енциклопедія сучасної України Т.І – А. К.: 2001. 824 с.

[2]. Кравчук Т.О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах. «Вісник Вищої ради юстиції» № 4 (8) 2011. С. 15-24.

[2]. Адміністративна юстиція в республіці Беларусь. URL: https://studbooks. net/1119839/pravo/administrativnaya_yustitsiya_respublike_belarus (дата звернення: 12. 10. 2019).

[2]. Адміністративне право. URL: https://pidruchniki. com/1584072045125/pravo/administrativne_pravo (дата звернення: 30. 12. 2019).

[2]. Голосніченко І.П. Стахурсткий М.Ф. Адміністративний процес. К.: ГАН, 2003. 256 с.

[2]. Єлістратов А.І. Основные начала административного права. М.: Издание Г.А.Лемана. 1914. Переиздано из-вом Оригинал 2007. 512 с.

[2]. Кропивна К.О. Становлення адміністративної юстиції в Україні дорядянська доба. Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право. зб. наук . праць. Київ, 2018.- №4 (40). С. 136-140.

[2]. Сенат Российской империи: история создания и функции. URL: https://news_enc.academic.ru/11310/Сенат_Российской_империи%3A_история_ создания_и_функции (дата звернення: 22.11.2018).

[2]. Гнейст, Р. Правовое государство и административные суды Германии / Гнейст Р. Санкт-Петербург : Типография В. Безобразова и Ко, 1896. 370 с. URL: http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=69251 (дата звернення: 22.11. 2018)

[2]. Моделі адміністративної юстиції закордонних країн. URL: http://mego. info/матеріал/21-моделі-адміністративної-юстиції-закордонних-країн (дата звернення: 22.11.2018)

[2]. Єфремова Н.В. Тищик Б.Й. Марчук В.Т. Суд і судочинство в Українській Народній Республіці, Українській республіці, Західноукраїнській Народній Республіці (1917-2020 р.р.). Одеса - Львів: Фенікс», 2007. 280 с.

[2]. Українські землі у складі Польщі 1919-1938 // URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Українські_землі_у_складі_Польщі_1919-1938 (дата звернення: 22.11.2018).

[2]. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (konstytucja marcowa) z dnia 17 marca 1921 roku (Dz.U. z 1921 r. Nr 44 URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19210440267 (дата звернення: 22.11.2018).

[2]. Ustawie z 3 sierpnia 1922 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400) URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19220670600 (дата звернення: 22.11.2018)

[2]. Najwyższy Trybunał Administracyjny (1922-1939). Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce (дата звернення: 22.11.2018).

[2]. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19320940806 (дата звернення: 22.11.2018).

[2]. Historia. Najwyższy Trybunał Administracyjny (1922-1939). Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce. URL: http://www.nsa.gov.pl/historia/najwyzszy-trybunal-administracyjny-1922-1939-rozwazania-z-dziejow-sadownictwa-administracyjnego-w-polsce,news,15,7.php (дата звернення: 22.11.2018).

[2]. Музиченко П.П. Історія держави і права України: Навч. посіб. 2-ге вид., випр. і допов. К.: Т-ов «Знання», КОО, 2000. 662 с.

[2]. Універсал Української Центральної Ради (III). Вістник Генерального Секретаріяту Української Народньої Республіки. 1917, 23 листопада. № 2.

[2]. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) (29 квітня 1918 р.) / Хрестоматія з історії держави і права України. Том 2, лютий 2018. 1996. Навч. посіб.: у 2 томах. За ред.. В.Д.Гончаренка. К.: Ін.Юре, 1997. 800 с.

[2]. Єфремова Н.В. Тищик Б.Й. Марчук В.Т. Суд і судочинство в Українській Народній Республіці, Українській республіці, Західноукраїнській Народній Республіці (1917-2020 р.р.). Одеса - Львів: Фенікс», 2007. 280 с.

[2]. ShafritiJ.M. The Facts of File. Dictionary of Public Administration.-N.-Y., 1985. P. 10.

[2]. Constitution of the United States, ст. III. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_United_States (дата звернення: 22.11.2018).

[2]. Програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. Відомості Верховної Ради України, 2004. № 29. Ст.367.

[2]. Боботов С.В. Правосудие во Франции. Учебное пособие. М.: ЕАБ, 1994. 198 с.

[2]. Административное право зарубежных стран. Издательство "СПАРК", 1996. 229 с.

[2]. Административное право зарубежных спран. Учебник. Под ред.. В.Я. Кикотя, Г.А.Василевича, Н.В.Румянцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2012. 431 с.

[2]. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ar. 20. URL: https://www .1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object= translation], (дата звернення: 22.11.2019).

[2]. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. Автори-упорядники: І.Б.Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. 536 с.

[2]. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України Київ: АДУ, 2010. 76 с.

[2]. Положення про адміністративні суди від 21 січня 1961 р. в ред.. від 19 березня 1991 р. зі змінами і доповненнями: Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. Автори-упорядники: І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. 536 с.

[2]. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.

[2]. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2117-VIII., 2017. № 48. Ст.436.

[2]. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що обмежують права громадян: Закон СРСР 30 червня 1987 р. Відомості Верховної Ради СРСР. 1987. № 26. Ст. 388.

[2]. Закон СРСР від 2 листопада 1989 р. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що обмежують права громадян. Відомості з'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1989. № 22. Ст. 416.

[2]. Цивільний процесуальний кодекс УРСР. URL: https://zakon.rada.gov. ua/laws/show/1501-06. (дата звернення: 22.11.2019)

[2]. Про внесення змін до ст. 56 Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 31 жовтня 1995 р. № 405/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 42. Ст. 303.

[2]. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-III Відомості Верховної Ради України. 2002. № 27-28. Ст.180.

[2]. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. К. : Вища школа, 1991. 207 с.

[2]. Додин Е.В. Голосниченко И.П. Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению правил паспортной системы в ССР. Учебное пособие. К.: НИ и РИО Киевской высшей школи МВД СССР, 1980. 80 с.

[2]. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. М.: Юридическая литература, 1973. 192 с.

[2]. Якуба О.М. Советское административное право. Общая часть. К.: «Вища школа», 1975. С. 148-153.

[2]. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Навч. посібник. К.: вид. Гончарук, 2000. 240 с.

[2]. Еропкин М.И., Клюшниченко А.П., Коренев А.П., Сорокин В.А. Советское административное право. К.: КВШ МВД СССР, 1978. 480 с.

[2]. Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984, додаток до № 51. Ст.1122.

[2]. Коваль Л.В. Административное делтктное отношение. К.: Вища школа, 1979. 228 с.

[2]. Опрышко В.Ф. Ответственность по новому административному законодательству. К.: Знание, 1883. 48 с.

[2]. Литвинов В. И. Корыстные посягательства на личную собственность и их предупреждение. Минск: Университетское, 1989. 271 с.

[2]. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М. Юридическая литература, 1978. 142 с.

[2]. Лекарь А.Г. Профилактика преступлений. М. Юридическая литература, 1972. 102 с.

[2]. Кудрявцев В.Н. Причинность в криминологии. М. Юридическая литература, 1968. 176 с.

[2]. Ореховский А.И. Ответственность и ее социальная природа: методологический аспект. Томск: Издательство Томского университета., 1978. 231 с.

[2]. Додин Е.В. Административно-правовая наука и административная деликтология. Актуальные проблемы административной деликтологии. К.: КВШ МВД СССР. 1984. С. 16-21.

[2]. Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений, М.: «Юридическая литература», 1972. 352 с.

[2]. Диденко В.П. Квалификация хищений государственного или общественного имущества путем присвоения, растраты или злоупотребления служебным положением.- К.: АВСУ, 1992. 80 с.

[2]. Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2000. 20 с.

[2]. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект): Додаток до № 5(27) 2001 журналу «Вісник Верховного Суду України. К.; Видавничий дім «Ін Юре», 2001. 160 с.

[2]. Тищенко М. М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання: Дис... д-ра юрид. наук. зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. 1999. 384 с.

[2]. Бандурка О.М. Тищенко М.М.Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001. 353 с.

[2]. Стахурський М.Ф. Питання реформування адміністративного процесу в Україні: Автореферат дис... кандидата юрид. наук: зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. К., 2002. 18 с.

[2]. Перепелюк В. Г. Поняття і принципи адміністративного процесу: питання теорії: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2000. 20 с.

[2]. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Чернівці: Рута, 2001. 316с.

[2]. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.

[2]. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес. Монографія. Харків: Фірма «Консум», 2003. 465 с.

[2]. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні. Дис. канд. юр. наук. К.: Інститут держави і права НАН України ім. В.М.Корецького, 2003. 230 с.

[2]. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав і свобод людини і громадянина: Дис... д-ра юрид. наук. Х.: НУВС 2004. 386 с.

[2]. Сьоміна В.А. Проблеми правового регулювання та практика розгляду адміністративно-правових спорів. Дис. канд. юр. наук. К.: 2004. 211 с.

[2]. Адміністративне судочинство України. за загальною редакцією О.М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

[2]. Адміністративна юстиція в Україні : [навчальний посібник] / за заг. ред. А.Т. Комзюка. К. : Прецедент, 2009. 198 с.

[2]. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. За загальною ред. С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, О. І. Харитонової. Одеса: Правова Єдність, 2009. 656 с.

[2]. Тимошенко К.О. Публічно правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів. Дис. канд. юр. наук. К.: Інститут держави і права НАН України ім. В.М.Корецького, 2012. 224 с.

[2]. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Х. : Право, 2011. 136 с.

[2]. Джафарова М. В. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності адміністративного провадження. Актуальні проблеми держави і права. 2015. Вип. 75. С. 114-119.

[2]. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. За ред. І.Х. Темкіжева. К.: Юрінком Інтер, 2012. 720 с.

[2]. Константій О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: автореф. дис.. д-ра юрид. наук. зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 40 с.

[2]. Смокович М. І. Визначення адміністративних юрисдикцій адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій. Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

[2]. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика: [С. В. Ківалов та ін.]; за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". О.: Фенікс, 2013. 392 с.

[2]. Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): наук.-практ. посібник / пер. та адапт. з нім. Р. Мельника; за заг. ред. В. Бевзенка. Київ: Алерта, 2013. 308 с.

[2]. Муза О. В. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні. Дисертація на здоб. наук. ступ. д-ра юр. наук .

Державний науково-дослідний інститут МВС України, Київ, 2016. 317 с.
[2]. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10. 2017 № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст.436.
[2]. Рой О. В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічноправового спору. Дис. канд. юр. наук. (доктора філософії) К.: Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України, Київ, 2019. 257 с.
[2]. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція та Кодекс адміністративного судочинства України у редакції 2017 р.; розв'язання проблеми по-новому чи неподолані виклики минулого. Право України. 2018. № 2. С. 11–23.
[2]. Пищада В.М. Особливості розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном. Дніпро: Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ. 2018. 234 с.
[2]. Поворознюк М. І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах. . Дис. канд. юр. наук. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2019. 247 с.
[2]. Про проект нової Конституції України : затв. Постановою Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради, 1992. №37. Ст.550.
[2]. Рабінович П.М. Верховенство права. Юридична енциклопедія : в 6 т. [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. К. : Вид-во "Українська енциклопедія" імені М. П Бажана, 1998–2004. Т. 1: А–Г. 1998. 669 с.
[2]. Проблемы теории государства и права: Учебник. Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1987. 448 с.
[2]. Бойков А.Д.. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990-1996 гг. М., 1997. URL: http://kalinovsky-k.narod. ru/b/boikov/ (дата звернення: 12. 01. 2020).
[2]. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистиченких Республик. Издательство «Правда» М.: 1977. 48 с.
[2]. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг: Указі Президента України від 29 липня 2019 р. № 558/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 17. Ст. 630.
[2]. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 23. Ст.121.
[2]. Гусєв В. О., Соколова О. М. Управління структурними зрушеннями та інноваційно-інвестиційними процесами в економіці України: навч. посіб. за заг. ред. В. Б. Бодрова. К. : НАДУ, 2011. 284 с.
[2]. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. Ст.409.
[2]. Про Вищий антикорупційний суд: Законом України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 24. Ст. 212.

[2]. Про Конституційний Суд України: Закону України 13 липня 2017 року № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.

[2]. Кропивна К.О. Відмежування адміністративної юрисдикції від процесуальної діяльності Конституційного Суду України. Актуальні питання юридичної теорії та практики:наукові дискусії. Міжнар. науково-практич. конференція (м. Харків, 6-7 грудня 2019 р.). Ч. 2. С. 85-86.

[2]. Руда Н.І. Батанов О.В. Публічне право. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. К. : Вид-во "Українська енциклопедія" імені М. П Бажана, 1998–2004. Т. 5: П–С. 2003. 733 с.

[2]. Селіванов А.О. Конституційний судовий контроль за актами органів державної влади України: монографія. К.: Парламентське видавництво, 2018. 184 с.

[2]. Селіванов А.О. Конституційне правосуддя в Україні. (навч.-метод. посібник) К.: Лотос, 2018. 94 с.

[2]. Берестова І. Конституційний Суд України в системі юрисдикційних органів: загальні положення. Підприємство, господарство і право. 2018. № 9. С. 155-156.

[2]. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ратифікована Україною № 475/97-ВР від 17.07.97). URL: https://zakon.rada.gov. ua/laws/show/995_004/print (дата звернення: 11січня. 2020).

[2]. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

[2]. Конституция на Република България. URL: https://wipolex.wipo. int/ru/text/238908 (дата звернення: 11 січня 2020).

[2]. Конституції Французької Республіки URL: http://pravo.org. ua/img/books/files/1522085069fr_const_final.pdf (дата звернення: 11січня. 2020).

[2]. Регламент Конституційного Суду України: Постанова Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-по/2018 Вісник Конституційного суду України, 2018. № 2. С. 14.

[2]. Пояснювальна записка Адміністрації Президента України до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) ». URL: Пояснювальна записка - Верховна Рада w1.c1.rada.gov.ua › pls › zweb2 › webproc34 (дата звернення: 11січня. 2019).

[2]. Конституційний Суд України видав забезпечувальний наказ при розгляді скарги щодо конституційності положень закону про іпотеку. URL: http://yur-gazeta.com/golovna/ksu-vidav-zabezpechuvalniy-nakaz-pri-rozglyadi-skargi-shchodo-konstituciynosti-polozhen-zakonu-pro-i.html (дата звернення: 11січня. 2019).

[2]. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М.: Юрид. літ, 1982. 360 с.

[2]. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

[2]. Маняк Н.И. Организация правосудия во Франции. URL: https://www. sovremennoepravo.ru/ (дата звернення: 12. 1. 2019).

[2]. Брэбан Г.Французское административное право: Пер. с фр./Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 488 с.

[2]. Алексеев Н. С. Даев В. Г. Кокорев Л. Д. Очерки развития науки советского уголовного процесса. Воронеж. Ізд-во Воронежского ун-та. 1980. 252 с.

[2]. Махина С.И. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999.

[2]. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., Юридическая литература, 1964.

[2]. Регламенту Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14-15. № 16-17. Ст.133.

[2]. Богачева О. В. Законотворення: теоретико-правові аспекти. Монографія . Кам'янець-Подільський: Тов: «Друкарня Рута», 2012. 448 с.

[2]. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2010. № 50-51. Ст. 572.

[2]. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 47. Ст. 256.

[2]. Комаров В. В., Баранкова В. В. Нотариат и нотариальный процесс: Учебник. Харьков: Консум, 2000. 240 с.

[2]. Кропивна К.О Правовое регулирование процессуальных отношений и отграничение административного процесса от гражданско-процессуальной деятельности Legea si viata: Revista stiintifico-practica. Interprindere de stat Fondator. Ministerul Justitiei al Republicii Moldova. March 2019. С. 50-55.

[2]. Адміністративний процес: Навчальний посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П.Голосніченка. К.: ГАН, 2003. 270 с.

[2]. Штефан М. Й. Цивільний процес. Підручник. Видавничий Дім «1н Юре», 2001. 244 с.

[2]. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування. Монографія. К.: Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. 356 с.

[2]. Погребной И.М. Теория права: Учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Харьков: Государственное специализированное издательство «Основа», 2003. 128 с.

[2]. Подопригора А.А. Основы римского гражданского права: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и факультетов, 2-е изд., перераб. К.: Вентури, 1995. 288 с.

[2]. Новицкий И. Б. Источники советского гражданского права. М.: Юр.лит. 1959. 162 с.

[2]. Прокопенко В. І. Трудове право України: Підручник. Х.: Фірма «Консум», 1998. 480 с.

[2]. Гражданский кодекс (Кодекс Наполеона) 1804 г. URL: http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio49/ (дата звернення: 11січня. 2019).

[2]. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М.: БЕК, 1995. 496 с.
[2]. Кодекс законів про працю України. Відомості Верховної УРСР, 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
[2]. Проект Трудового кодексу України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221(дата звернення: 12. 3. 2019).
[2]. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2016. № 4. Ст.43.
[2]. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. №49. Ст.2056.
[2]. Васильев В. Правовое регулирование административно-правового механизма противодействия правонарушениям у сфере предпринимательской деятельности. Правовой журнал «Legea si Viata»" (Молдова). № 3/2 (327). 2019. 122 с.
[2]. Администраивная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. М.: МЮИ МВД России. Издательство «Щит-М». 1997 335 с.
[2]. Іванов Ю.Ф., Іванова М.В. Трудове право України: Навч. посіб. К.: НАВС, 2015. 320 с.
[2]. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1788-XII. Відомості Верховної Ради України, 1992. № 3. Ст.10.
[2]. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV. Відомості Верховної Ради України, 2003. №№ 49-51. Ст. 376.
[2]. Кропивна К.О. Про віднесення справ з примусового стягнення коштів за робоче місце, призначене для інвалідів до господарської юрисдикції. Науковий журнал «Юридична Україна» Київ: видавець : ТОВ «Юрінком Інтер» , 2019. №9 (19). С.29-35.
[2].. Словник української мови. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Словник_української_мови_у_20_томах. (дата звернення: 12. 3. 2019).
[2]. Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході до ринкової економіки: Закон України № 871-12 від 20.03.91. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 23. Ст.267.
[2]. Товственко О. Як визначається підсумований облік робочого часу? // Урядовий кур’єр. 20 квітня 2019 р.
[2]. Методичні рекомендації щодо застосування підсумованого обліку робочого часу. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України № 138 від 19 квітня 2006 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN20158.html (дата звернення: 12. 3. 2019).
[2]. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 2. Ст. 4.
[2]. Трудовое право. Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное. М.: «ПРОСПЕКТ», 1998. 448 с.
[2]. Толкунова В. Н. Трудовое право. Курс лекций. М.: 000 «ТК Велби», 2002. 320 с.
[2]. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень соціальної політики: Закон України від 15

січня 2015 р. № 120-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 10. Ст.62.
[2]. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст.385.
[2]. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 16 листопада 2015 р. № 835-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 2. Ст.17.
[2]. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13 (дата звернення: 12. 01. 2020).
[2]. Словник української мови. Академічний тлумачний словник. URL: http://sum.in.ua/s/publichnyj (дата звернення: 12. 01. 2020).
[2]. Словарь русского языка. В четырех томах. Под ред. А.П.Евгеньевой. 3 изд. Стереотип. М.: Русский язык, 1985-1988. Т. 3 П – Р. 1987. 752 с.
[2]. Новейший словарь иностранных слов и выражений. Мн.: Современный литератор, 2006. 976 с.
[2]. Wolny wielojęzyczny Wikisłownik. URL: https://pl.wiktionary. org/wiki/Wikisłownik:Strona_główna (дата звернення: 12. 01. 2020).
[2]. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02. 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст.222.
[2]. Кропивна К. О. До питання виду юрисдикції щодо вирішення трудових спорів на патронатній службі. Інтелектуальні власність і право на шляху до сталого розвитку України: Матеріали II міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19 квітня 2019 року). К.: ФОП Кандиба Т. П. 2019. С. 222-226.
[2]. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст.170.
[2]. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 06.12.2016 № 1774-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 2. Ст. 25.
[2]. Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення: постанова Кабінет Міністрів України від 17 липня 2013 року № 509. Офіційний вісник України. 2013. № 60. Ст.2151.
[2]. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295. Офіційний вісник України. 2017. № 38. Ст.1205.
[2]. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. Офіційний вісник України. 2015. № 21. Ст. 584.
[2]. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2604-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 49. Ст. 668.
[2]. Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова Г.В. Трудовое право: Учебное пособие / Отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов н/Д: Феникс. 2002. 512 с.

[2]. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду № 77329748 від 24.10.2018.

[2]. Протокол № 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (укр./рос). Офіційний вісник України. 2006. № 32. Ст. 2375.

[2]. Кримінальний кодексу України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.

[2]. Публічний звіт Голови Державної служби України з питань праці. URL: http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/prezentacija-derzhpraci1222.pdf (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Адміністративна відповідальність (порушення правил обігу наркотичних засобів та психотропних речовин). Навчальний посібник. За заг ред. проф.. І.П.Голосніченко Київ. 2003. 200 с.

[2]. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Монографія. К. Юріноком Інтер. 2004. 528 с.

[2]. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11. 1998 р. № 2629-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 50. Ст. 400.

[2]. Про оплату праці: Законом України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 17. Ст. 121.

[2]. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закону України від 08.07 2010 р. № 2464- VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2-3. Ст. 11.

[2]. Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49-51. Ст. 376.

[2]. Про затвердження Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Наказ Міністерства фінансів України від 20 квітня 1015 р., № 449. Офіційний вісник України. 2015. № 40. Ст.1245.

[2]. Про внесення змін до Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування: Наказ Міністерства фінансів України від 04 травня.2018 № 469. Офіційний вісник України. 2018. № 49. Ст.1722.

[2]. Гончарук С. Т. Сопілко І. М. Адміністративне право. Конспект лекцій. Тернопіль. 2018. 180 с.

[2]. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 200. № 29. Ст. 389.

[2]. Постанова Верховного Суду від 22 березня 2018 року (справа № 697/2073/17 провадження № К/9901/2769/18). URL https://taxlink. ua/ua/court/postanova-verhovnogo-sudu-vid-22032018-u-spravi-697207317/#hcq= pX3tmtr (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Перевірка. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Перевірка (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Словарь русского языка : в 4 т. / [под ред. А.В. Евгеньева. – [3-е изд., стереотипное]. М. : Русский язык, 1985–1988. Т. III. 1987. 702 с.

[2]. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.; «Наукова думка». 2004. 300 с.

[2]. Андрійко О.Ф Перевірка. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. К. : Вид-во "Українська енциклопедія" імені М. П . Бажана, 1998–2004. Т. 4: Н–П. 2002. 720 с.

[2]. Геращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

[2]. Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі: Ратифікована Законом України від 8 вересня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 24. Ст. 1058.

[2]. Біла Я. Мораторій на проведення перевірок – 2018. URL: http://uz. ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011525. (дата звернення: 14. 06. 2017).

[2]. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 23.03.2017 року у справі №809/252/17. URL: http://reyestr.court.gov. ua/Review/65621414 (дата звернення: 14. 06. 2017).

[2]. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 24. Ст. 243.

[2]. Про ліцензування видів господарської діяльності . Закон України від 2 березня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.

[2]. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 29. Ст. 377.

[2]. Про затвердження Порядку внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, та громадських формувань відомостей про ліцензування виду господарської діяльності, документи дозвільного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 47. Урядовий кур'єр від 1 лютого 2019 р. № 21.

[2]. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 року № 609. Урядовий кур'єр. 26 серпня 2015 р. № 155.

[2]. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення закупівель продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом. Закон України від 17 січня 2019 р. № 2672-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 7. Ст. 43.

[2]. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном: Постанова Кабінет Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1060. Урядовий кур'єр. 23 грудня 2015 р. № 240.

[2]. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19-20. Ст. 179.

[2]. Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства: Постанова Кабінету Міністрів України від від 27 травня 2013 р. № 437. . Офіційний вісник України. 2013. № 48. Ст.1722.

[2]. Деякі питання управління у сфері зайнятості населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 року. Офіційни вісник України. 2014. № 30. Ст. 826.

[2]. Про затвердження Положення про державну службу зайнятості: Наказ Міністерства соціальної політики України від 14 червня 2019 р. № 945. Офіційни вісник України. 2019. № 51. Ст. 1773.

[2]. Стефанюк В.М., Голосніченко І.П. Міхеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики. Право України. 1999. № 9. С. 6-9.

[2]. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. . Відомості Верховної Ради України. 2012. № 14. Ст. 87.

[2]. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України / Рада Народних Комісарів УРСР, Робітничо-Селянський Уряд України. [Харків]: [Пролетар], 1931. 771 с.

[2]. Про арбітражний суд: Закон України від 4 червня 1991 року N 1142-XII . Відомості Верховної Ради України. 2012. № 14. Ст. 87. Відомості Верховної Ради УРСР . 1991. №36. Ст. 469.

[2]. Про внесення змін до Закону України "Про арбітражний суд": Закон України від 21 червня 2001 року № 1142-XII. Відомості Верховної Ради України. 2001. №40. Ст. 194.

[2]. Правознавство: Підручник. В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін.; За заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. К.: КНЕУ, 2003. 767 с.

[2]. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22 січня 2009 року у справі № К-16149/08: Єдиний державний реєстр судових рішень – 38004783. URL. http://www.reyestr.court.gov.ua// (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів " а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Офіційний вісник України. 2010. № 27. Ст.1069.

[2]. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України № 2147-VIII від 03.10.2017. Відомості Верховної Ради України , 2017. № 48. Ст. 436.

[2]. Постанова Великої Палати Верховного Суду України у від 21 листопада 2018 року у справі № 272/1652/14-ц (провадження № 14-282цс18). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/C008422?an=3 (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Михайлюк Я. Земельні спори: огляд останньої судової практики. URL: https://radako.com.ua/page/podatki-ta-buhgalterskiy-oblik-advokata (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Постанова Великої Палати ВС України від 21 березня 2018 року у справі № 536/233/16-ц (провадження № 14-5зц18) URL: http://reyestr.court.gov.

ua/Review/73565908 (дата звернення: 12. 01. 2020).
[2]. Уркевич В. Земельні спори фермерських господарств: практика визначення юрисдикції/ URL: https://protocol.ua/ru/zemelni_spori_fermerskih_gospodarstv_praktika_viznachennya_yurisdiktsii/ (дата звернення: 12. 01. 2020).
[2]. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 21. Ст. 252.
[2]. Константій О.В. До проблемних питань визначення предмета захисту в адміністративному судочинстві України. Діалектичні та практичні питання перспектив розвитку правової науки в сучасних умовах: Матеріали IX Міжнародної наукової конференції К.: ДУП, 2019. С. 200-204.
[2]. Про внесення змін до порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 70: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 930. Офіційни вісник України. 2009. № 68. Ст. 2346.
[2]. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань державної реєстрації юридичної особи та фізичної особи – підприємця: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2011 № 849. Офіційни вісник України. 2011. № 61. Ст. 2435.
[2]. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2011 № 233. Офіційни вісник України. 2013. № 28. Ст. 955.
[2]. Про затвердження Переліку захворювань і вад, при яких особа не може бути допущена до керування відповідними транспортними засобами: Наказ Міністерства охорони здоров’я №299 від 24.12.1999 р. Офіційний вісник України. 2000. № 5. Ст. 189.
[2]. Семигін Т.В., Іванов О.Л. Працевлаштування та зайнятість людей з інвалідністю Довідник для роботодавців, 2010. 140 с.
[2]. Кропивна К.О. Про віднесення справ з примусового стягнення коштів за робоче місце, призначене для інвалідів до господарської юрисдикції. Науковий журнал «Юридична Україна» Київ: видавець : ТОВ «Юрінком Інтер» , 2019 - №9 (19). С.29-35.
[2]. Щербина В. С. Господарське право України. Навч. посібник. К.: Атіка, 1999. 336 с.
[2]. Литягин Н.Н. Предпринимательское право: Учебное пособие. М.: МГИУ, 2000. 135 с.
[2]. Господарське право: Навчальний посібник. Жук Л. А., Жук І. Л., Неживець О. М. К.: Кондор, 2003. 400 с.
[2]. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; [за заг. ред. В.Б.Авер'янова]. К.: Факт, 2003. 384 с.
[2]. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп. Учебник. Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
[2]. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. К.: Юрінком Інтер, 2005. 422 с.
[2]. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Рішення Верховнbго Суду України від 17.09.2019 у справі №277/599/15 -к. URL: https://sud.ua/ru/news/publication/152737-verkhovniy-sud-viznachiv-kriteriyi-neuperedzhenosti-sudu-pri-rozglyadi-kriminalnikh-sprav (дата звернення: 12. 01. 2020).

[2]. Авер'янов В.Б. та ін. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. К.: Накова думка. 2007. 586 с.

[2]. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 9.01. 2013 № 28/12/13-13.

[2]. Кропивна К.О. Теоретичні аспекти судового рішення, як самостійного інституту адміністративного права : матеріали 3-ї міжн. наук.практ.конф. «Ukraine- E.U.Modern Technology,Business and Low: у 2 ч. (Словаччина-Угорщина-Австрія 3-8 квітня 2017 р.) Видавничий відділ Чернігівського національного технологічного університету. 2017, Ч. 2, С. 7-8.