

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Марченко Олеся Денисівна

УДК 342.922

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ
ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРАВОВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО
СУДОЧИНСТВА**

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Подані до захисту наукові досягнення є напрацюванням автора, а всі запозичені ідеї, наукові результати, цитати супроводжуються належними посиланнями на їх авторів та джерела опублікування

О.Д. Марченко

Науковий керівник – **Бережна Катерина Вікторівна,**
доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2023

АНОТАЦІЯ

Марченко О.Д. Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.
Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та вирішено нове наукове завдання, яке полягає у визначенні сутності правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.

Визначено поняття та ознаки суб'єктів владних повноважень, суб'єктів публічного адміністрування. Під публічним адмініструванням слід розуміти діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання суб'єктам звернення відповідних публічних послуг або реалізації своїх повноважень в інтересах держави та/або населення публічного адміністрування.

Виокремлено широке та вузьке розуміння суб'єктів публічного адміністрування. В широкому розумінні, до суб'єктів публічного адміністрування запропоновано відносити систему органів виконавчої влади та їх зв'язки, які мають відповідні права, обов'язки та відповідальність згідно чинного законодавства. У вузькому розумінні під суб'єктами публічного адміністрування запропоновано відносити органи, які здійснюють або реалізують окремі функції, повноваження відповідного органу виконавчої влади без набуття правового статусу зазначених суб'єктів, тобто так звані делеговані суб'єкти публічних повноважень.

Віднесено до особливостей суб'єктів публічного адміністрування:
а) вертикальну взаємодію (між органами державної влади та особами тощо), горизонтальну взаємодію (між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між різними видів суб'єктами центральних органів виконавчої влади); б) компетенцію (права та обов'язки); в) завдання та функції в межах визначених законодавчими актами; г) місце та

значення конкретного суб'єкта влади у механізмі публічного адміністрування; д) правосуб'єктність органів публічної адміністрації; ж) створення та ліквідація відповідних суб'єктів публічного адміністрування; з) юридична відповідальність кожного суб'єкта відповідно до нормативно-правових актів.

Окреслено принципи та класифікацію суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства. Запропоновано під принципами суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства розуміти як вимоги (відповідні дії), засади, які є об'єктивно зумовленими, що розкривають особливості реалізації функцій та завдань відповідних органів з відповідними владними повноваженнями, інституту звернень суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві згідно законодавства та напрями удосконалення способів судового захисту прав, свобод і законних осіб (фізичних або колективних) для задоволення публічного інтересу держави.

Виділено види суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства: 1) органи виконавчої гілки влади: Кабінет Міністрів України як найвищий суб'єкт у системі органів державної виконавчої гілки влади; Центральні органи виконавчої гілки влади згідно законодавства України (відповідні державні агентства, державні служби, державні інспекції, міністерства тощо); територіальні органи виконавчої гілки влади (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи, установи центральних органів виконавчої гілки влади та інші); 2) органи місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями бути стороною адміністративного судочинства; 3) публічні особи органів публічної адміністрації в сфері адміністративного судочинства.

Розкрито зміст суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства як сторони публічно-правового спору. Виокремлено проблемні питання в діяльності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: а) дублювання (схожість)

повноважень або функцій різних органів виконавчої влади у правовідносинах адміністративного судочинства; б) не закріпленість в нормативно-правових актах механізму реалізації повноважень органу виконавчої влади або місцевого самоврядування; в) перевантаженість (множинність) нормативно-правових актів, що врегульовують повноваження органів публічної адміністрації; г) притягнення до юридичної відповідальності суб'єкта публічної адміністрації у разі перевищення відповідних владних повноважень згідно норм чинного законодавства.

Запропоновано під суб'єктом владних повноважень суб'єкта у правовідносинах адміністративного судочинства як сторони публічно-правового спору розуміти орган влади (державної чи місцевого самоврядування), їх публічної особи, іншого суб'єкта при виконанні ними функцій публічного адміністрування, зокрема, на виконання делегованих повноважень (прав та обов'язків) або при наданні відповідних видів публічних послуг (адміністративних, соціальних, електронних тощо) відповідно до чинних нормативних актів з метою фактичного виконання завдань та функцій держави.

Визначено зміст правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: а) предметом регулювання є адміністративне судочинство; законодавче закріпленість повноважень конкретного суб'єкта бути суб'єктом публічного адміністрування; в) відмежування виключних повноважень відповідного суб'єкта публічної адміністрації у правовідносинах адміністративного судочинства; г) згідно нормативно-правових актів визначено конкретний термін (момент часу), коли суб'єкт владних повноважень діє в якості суб'єкта публічного адміністрування у правовідносинах адміністративного судочинства; д) особливі умови припинення статуту відповідного органу публічної адміністрації у правовідносинах адміністративного судочинства.

Охарактеризовано підсудність та особливості розгляду справ з приводу оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень в

адміністративному судочинстві. Встановлено, що КАС України застосовує дискусійні положення щодо термінології «предметна юрисдикція», «інстанційна юрисдикція» та «територіальна юрисдикція (підсудність)», в результаті чого доведено необхідність внесення змін до чинного законодавства.

Встановлено, що вказаний кодифікований нормативний акт не виправив багатьох старих недоліків адміністративного судочинства у сфері оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень у зв'язку з причинами: а) відсутність дієвої взаємодії між суб'єктами нормотворення; б) не узгодженість єдиного розуміння базових понять суб'єктами владних повноважень в адміністративному судочинстві та вченими закладів вищої освіти, наукових установ, відповідними експертами тощо; в) відсутність державної стратегії та політики щодо оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві.

Розкрито особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо надання публічних послуг. Встановлено, що нормативно-правових актах з питань оскарження діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання зазначених послуг необхідно удосконалити механізм обов'язковості оскарження діяльності органів владних повноважень з надання публічних послуг в адміністративному порядку (до вищестоящого органу влади), що дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Зокрема, запропоновано доповнити КАСУ пунктом 6 частину 1 статті 263, який викласти у такій редакції: «1. Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо: ... 7) оскарження суб'єктами звернення рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання відповідних публічних послуг».

Обґрунтовано необхідність розробити відповідний Закон України «Про публічні послуги», в якому визначити вичерпний перелік суб'єктів

публічної адміністрації, які б здійснювали контроль в цій сфері, їхні повноваження, форми та процедури такої діяльності, методи, способи реалізації та відповідальність у разі зловживання здійсненням контролю, особливості оскаржень діяльності органів владних повноважень з надання публічних послуг тощо.

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства і виділено його позитивні здобутки для запровадження в Україні. Акцентовано увагу, що вимоги вітчизняного законодавця про обов'язковість врахування позицій ВСУ та ЄСПЛ судами нижчих ланок, то, на нашу думку, це підтверджує існування в Україні в своїй специфічній формі судового прецеденту. Практично це означає, що суди України, як і суди будь-якої держави - члена Ради Європи, не можуть прийняти іншого рішення, ніж рішення, яке вже ухвалене Європейським судом в аналогічній справі. Причому, йдеться про рішення вказаного Суду не тільки щодо України, а й стосовно інших держав, якщо розглянуті ним справи є аналогічними з українськими. Як свідчить практика Суду останніх років, близьких за фабулою справ, розглянутих ним за скаргами фізичних і юридичних осіб з пострадянських країн, є безліч. Під час складання рішень відновними національними судами необхідно посилатися на відповідні прецеденти Європейського суду з прав людини. В той же час, з одного боку, суди України при вирішенні тих чи інших конкретних справ можуть лише обмежуватися посиланнями на рішення Європейського суду з прав людини, в тому числі на міжнародні акти, зокрема, на положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а з іншої сторони, вітчизняні суди, в свою чергу, мають використовуватися в системному зв'язку з положеннями Конституції України.

Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства, що регулює діяльність суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства та практики його реалізації. Встановлено, що

стадія ухвалення судового рішення залежить від дотримання попередніх етапів розгляду справи, а також має свої особливості, що впливають на захист прав приватних осіб, зокрема: забезпечення дотримання таємниці нарадчої кімнати, порядку ухвалення, строків виготовлення та надсилання копії рішення суду, законність та обґрунтованість рішення та інші.

Зроблено висновок, що незрозумілою є позиція законодавця щодо встановлення норми у ч. 6 ст. 12 КАС України, за якою прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби тощо є справами незначної складності. Також дискусійним залишається питання щодо строків розгляду вказаної категорії справ, тому що відповідної норми КАС України не містить, а за загальними правилами строк розгляду становить 90 днів, та 60 днів у спрощеному позовному провадженні з викликом осіб.

Ключові слова: адміністративні акти, адміністративне судочинство, виконавчий орган влади, доказ, допустимість, доступ до інформації, зарубіжний досвід, євроінтеграція, захист, корупція, орган публічної адміністрації, орган місцевого самоврядування, права особи, правосуддя, стадія, суб'єкт владних повноважень, судова влада, судові рішення, правовідносини.

ANNOTATION

Marchenko O. D. *Legal regulation of the activities of subjects of power in the legal relations of administrative proceedings*. - Qualifying research paper on the manuscript.

Thesis for obtaining Doctor of Philosophy in Law by specialty 081 - the Law. – University of Customs and Finance, Dnipro, 2023.

The dissertation provides a theoretical generalization and solves a new scientific task, which consists in determining the essence of legal regulation of the activities of subjects of power in the legal relations of administrative proceedings.

The concept and characteristics of subjects of power, subjects of public administration are defined. Public administration should be understood as the activity of executive power and local self-government bodies in providing relevant public services to subjects or exercising their powers in the interests of the state and/or public administration population.

Broad and narrow understanding of subjects of public administration is singled out. In a broad sense, it is proposed to refer to the subjects of public administration the system of executive authorities and their connections, which have the corresponding rights, duties and responsibilities according to the current legislation. In a narrow sense, public administration subjects are proposed to refer to bodies that perform or implement separate functions, the powers of the corresponding executive authority without acquiring the legal status of the said subjects, i.e. the so-called delegated subjects of public powers.

Among the features of public administration subjects are: a) vertical interaction (between state authorities and individuals, etc.), horizontal interaction (between central executive authorities and local self-government bodies, between various types of subjects of central executive authorities); b) competence (rights and duties); c) tasks and functions within the limits defined by legislative acts; d) the place and importance of a specific subject of power in the mechanism of public administration; e) legal personality of public administration bodies; g) creation and liquidation of relevant subjects of public administration; h) legal responsibility of each subject in accordance with regulatory and legal acts.

The principles and classification of subjects of power in the legal relations of administrative proceedings are outlined. It is proposed to understand the principles of subjects of power in the legal relations of administrative proceedings as requirements (relevant actions), principles that are objectively determined, which reveal the specifics of the implementation of functions and tasks of relevant bodies with relevant powers, the institution of appeals by subjects of power in administrative proceedings in accordance with legislation and directions for

improving the methods of judicial protection of rights, freedoms and legal entities (individual or collective) to satisfy the public interest of the state.

The types of subjects of authority in the legal relations of administrative proceedings are distinguished: 1) bodies of the executive branch of government: the Cabinet of Ministers of Ukraine as the highest subject in the system of bodies of the state executive branch of government; Central bodies of the executive branch of government in accordance with the legislation of Ukraine (relevant state agencies, state services, state inspections, ministries, etc.); territorial bodies of the executive branch of government (local state administrations, territorial subdivisions, institutions of central bodies of the executive branch of government and others); 2) local self-government bodies empowered to be a party to administrative proceedings; 3) public persons of public administration bodies in the field of administrative proceedings.

The content of the subject of power in the legal relations of administrative proceedings as a party to a public legal dispute is revealed. Problematic issues in the activity of the subject of power in the legal relations of administrative proceedings are singled out: a) duplication (similarity) of the powers or functions of various bodies of executive power in the legal relations of administrative proceedings; b) the mechanism for implementing the powers of the executive power body or local self-government is not enshrined in normative legal acts; c) overload (multiplicity) of normative legal acts regulating the powers of public administration bodies; d) bringing to legal responsibility the subject of public administration in case of exceeding the relevant powers in accordance with the norms of the current legislation.

It is suggested that under the subject of the authority of the subject in the legal relations of administrative proceedings as a party to a public-law dispute, it should be understood as a body of authority (state or local self-government), their public person, another subject when they perform the functions of public administration, in particular, for the performance of delegated powers (rights and duties) or in the provision of relevant types of public services (administrative,

social, electronic, etc.) in accordance with current regulatory acts for the purpose of actual performance of tasks and functions of the state.

The content of the legal personality of subjects of power in the legal relations of administrative proceedings is determined: a) the subject of regulation is administrative proceedings; the legal establishment of the powers of a specific subject to be a subject of public administration; c) delineation of the exclusive powers of the relevant subject of public administration in legal relations of administrative proceedings; d) in accordance with normative legal acts, a specific term (moment of time) is defined when the subject of authority acts as a subject of public administration in legal relations of administrative proceedings; e) special conditions for termination of the charter of the relevant body of public administration in legal relations of administrative proceedings.

Jurisdiction and peculiarities of the consideration of cases regarding the appeal of the activities of subjects of power in administrative proceedings are characterized. It was established that the CAS of Ukraine applies controversial provisions regarding the terminology "subject jurisdiction", "instance jurisdiction" and "territorial jurisdiction (jurisdiction)", as a result of which the need to make changes to the current legislation was proven.

It was established that the indicated codified regulatory act did not correct many of the old shortcomings of administrative proceedings in the field of challenging the activity of subjects of power due to the following reasons: a) lack of effective interaction between subjects of rule-making; b) inconsistency in the common understanding of basic concepts by subjects of authority in administrative proceedings and scientists of higher education institutions, scientific institutions, relevant experts, etc.; c) the absence of a state strategy and policy regarding challenging the activities of subjects of power in administrative proceedings.

The specifics of appealing the decisions, actions or inaction of subjects of authority regarding the provision of public services are disclosed. It has been established that in the normative legal acts on appeals against the activities of public administration entities for the provision of the specified services, it is

necessary to improve the mechanism of the obligation to appeal the activities of authorities for the provision of public services in an administrative procedure (to a higher authority), which gives the opportunity to ask questions on the expediency of consideration of this category of administrative claims in a shortened time frame. In particular, it is proposed to supplement the KACU with paragraph 6, part 1 of article 263, which should be worded as follows: "1. The court considers, according to the rules of simplified legal proceedings, without notifying the parties to the case (in written proceedings) cases regarding: ... 7) appeals by the subjects of the appeal of decisions, actions or inaction of the subjects of the public administration for the provision of relevant public services."

The need to develop the relevant Law of Ukraine "On Public Services" is substantiated, in which to define an exhaustive list of subjects of public administration that would carry out control in this area, their powers, forms and procedures of such activities, methods, methods of implementation and responsibility in case of abuse of implementation control, specifics of appeals against the activities of public service authorities, etc.

The foreign experience of legal regulation of the activities of subjects of authority in the legal relations of administrative proceedings is summarized and its positive achievements for implementation in Ukraine are highlighted. Attention was drawn to the fact that the requirements of the domestic legislator on the obligation to take into account the positions of the Supreme Court and the ECHR by the courts of lower echelons, in our opinion, this confirms the existence of a specific form of judicial precedent in Ukraine. Practically, this means that the courts of Ukraine, like the courts of any member state of the Council of Europe, cannot make a different decision than the decision already made by the European Court in a similar case. Moreover, we are talking about the decision of the specified Court not only in relation to Ukraine, but also in relation to other states, if the cases considered by it are similar to Ukrainian ones. As evidenced by the practice of the Court in recent years, there are many cases that are similar in plot, considered by it based on the complaints of individuals and legal entities from

post-Soviet countries. When drawing up decisions by restorative national courts, it is necessary to refer to the relevant precedents of the European Court of Human Rights. At the same time, on the one hand, the courts of Ukraine when deciding certain specific cases can only refer to the decisions of the European Court of Human Rights, including international acts, in particular, the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and on the other hand, domestic courts, in turn, should be used in a systematic connection with the provisions of the Constitution of Ukraine.

Proposals regarding the improvement of the legislation regulating the activities of the subjects of authority in the legal relations of administrative proceedings and the practice of its implementation are substantiated. It was established that the stage of adoption of a court decision depends on compliance with the previous stages of the case consideration, and also has its own characteristics that affect the protection of the rights of private individuals, in particular: ensuring the secrecy of the consultation room, the procedure for adoption, deadlines for producing and sending a copy of the court decision, legality and validity of the decision and others.

It was concluded that the legislator's position regarding the establishment of the norm in Part 6 of Art. 12 of the Civil Code of Ukraine, according to which the acceptance of citizens for public service, its completion, dismissal from public service, etc. are matters of minor complexity. Also, the question of the terms of consideration of the specified category of cases remains debatable, because the CAS of Ukraine does not contain a corresponding norm, and according to the general rules, the term of consideration is 90 days, and 60 days in simplified legal proceedings with the summons of persons.

Key words: *administrative acts, administrative proceedings, executive authority, evidence, admissibility, access to information, foreign experience, European integration, protection, corruption, public administration body, local self-government body, individual rights, justice, stage, subject of power, judicial power, court decision, legal relations.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Marchenko, O. V., Marchenko, O. D., Pokataieva, O. V., Tylchyk, V. V., & Halaz, Y. A. (2022). Subjects involved in administrative legal proceedings: legal regulations and their characteristics. *Revista De La Universidad Del Zulia*, 13(38), 130-139. <https://doi.org/10.46925//rdluz.38.09>
2. Марченко О.Д. Повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Law. State. Technology*. 2022. № 1. С. 100-105. DOI: 10.32782/LST/2022-1-15
3. Марченко О.Д. Судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (наприкладі публічних послуг). *Наше право*. 2022. № 2. С. 47-52. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2022.2.8>
4. Марченко О.Д. Особливості правового регулювання суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. С. 247-251. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.42>
5. Марченко О.Д. Правова основа та особливості діяльності суб'єктів влади що беруть участь в адміністративному судочинстві. *Law. State. Technology*. 2022. № 3. С. 30–35, doi: 10.32782/LST/2022-3-5

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Марченко О.Д. До питання визначення поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. Запорізькі правові читання: матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 року / за заг. ред. Т.О. Коломоець. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020. С.307-309.
7. Марченко О.Д. Щодо участі прокурора як суб'єкта владних повноважень у цивільному процесі. *Роль національного права України в*

умовах глобалізаційних викликів: матеріали Всеукр. наук.-практ. онлайн-конференції (м. Дніпро, 18 листоп. 2021 р.) / упоряд. канд. юрид. наук М.П. Юніна. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2021. С.369-373

8. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та соціально-технічні напрями еволюції цифрового суспільства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції: у 2 т. Том 2. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 415-418.

9. Марченко О.Д. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та управлінсько-технологічні виміри сьогодення: молодіжний погляд*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 3 т. Т. 3. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 305-307.

10. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти зарубіжного досвіду суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Молодь: наука та інновації*: матеріали X Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 23–25 листопада 2022 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро: НТУ «ДП», 2022. С. 471-472.

ЗМІСТ

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРАВОВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	26
1.1. Правові категорії «суб'єктів владних повноважень», «суб'єкт публічного адміністрування»: поняття та ознаки.....	26
1.2. Принципи та класифікація суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства	41
1.3. Суб'єкт владних повноважень як сторона публічно-правового спору у правовідносинах адміністративного судочинства	62
Висновки до першого розділу	72
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРАВОВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	76
2.1. Правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.....	76
2.2. Підсудність та особливості розгляду справ з приводу оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень	86
2.3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо надання публічних послуг	114
Висновки до другого розділу.....	134
РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРАВОВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	139
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.....	139

3.2. Напрямки удосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства	156
Висновки до третього розділу.....	172
ВИСНОВКИ	177
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	183
ДОДАТКИ	206

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Із початком війни Росії проти України істотного значення набуває інститут адміністративного судочинства, основним завданням якого згідно Кодексу 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.

Усім суб'єктам владних повноважень у правовідносин адміністративного судочинства гарантується захист їх прав, свобод і законних інтересів незалежним неупередженим судом, утвореним відповідно до закону шляхом дотримання принципу верховенства права, норм Конституції України та чинними законодавчими нормами. У зв'язку з цим зазначена позиція нормотворчого органу дозволяє зробити висновок, що в адміністративному суді можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії або бездіяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Розроблення дієвого механізму захисту прав та свобод людини і громадянина в судовому порядку стало першочерговим завданням органів державної влади шляхом внесення змін до законодавчих актів. Такі зміни торкнулись і положень Кодексу адміністративного судочинства в частині як повноважень суб'єктів владних повноважень, так і фізичних осіб.

В основу дослідження покладено наукові здобутки таких фахівців теорії держави і права, як С. Алексєєв, М. Вітрук, О. Зайчук, А. Колодій, Л. Легін, Л. Летнянчин, Н. Оніщенко, М. Рабінович, М. Строгович, О. Сурілов та ін. Крім того, на проблемні питання досліджуваної проблематики звертали свою увагу такі вчені-адміністративісти, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галуцько, І. Глобенко, І. Голосніченко, С. Гончарук, Е. Демський, С. Діденко, П. Діхтієвський,

В. Доненко, І. Іванищук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, С. Константинов, О. Кресін, С. Кувакін, О. Кузьменко, В. Курило, Є. Легеза, Ю. Легеза, О. Легка, В. Ліпинський, П. Лютіков, П. Макушев, А. Маслова, Р. Мельник, Р. Миронюк, Т. Мінка, Н. Новицька, І. Орловська, Д. Приймаченко, О. Ситников, Л. Сорока, Є. Сорочко, С. Стеценко, М. Цвік, О. Яра, О. Ярмач та ін. Однак вчені аналізували лише окремі аспекти адміністративного процесу у справах стосовно оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, зосереджуючи свою увагу на більш загальних, спеціальних чи суміжних проблемах, що додатково актуалізує тему дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконано відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2021 р. № 366-р, Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, затвердженої Указом Президента України від 30 вересня 2020 р. № 722/2019, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел розкрити сутність правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- розкрити правові категорії суб'єктів владних повноважень, суб'єктів публічного адміністрування та їх ознаки;
- охарактеризувати зміст принципів та класифікацію суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства;

- з'ясувати сутність суб'єкта владних повноважень як сторони публічно-правового спору у правовідносинах адміністративного судочинства;
- визначити зміст правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства;
- розкрити підсудність адміністративного судочинства у правовідносинах адміністративного судочинства та особливості їх розгляду;
- охарактеризувати особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо надання публічних послуг;
- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства і виділити його позитивні здобутки для запровадження в Україні;
- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, що регулює діяльність суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства, та практики його реалізації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.

Предметом дослідження є правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, системне застосування яких забезпечило розв'язання сформульованих задач і досягнення мети дисертаційної роботи. Діалектичний метод надав змогу з'ясувати сутність правових категорій «суб'єкт владних повноважень», «суб'єкт публічного адміністрування» у правовідносинах адміністративного судочинства (розділ 1). Методи системного та структурно-функціонального аналізу застосовано під час формулювання суб'єкта владних повноважень як сторони публічно-правового спору у правовідносинах адміністративного

судочинства (підрозділ 1.3, розділи 2, 3). Науковий метод дозволив дослідити особливості суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства, зокрема в частині формулювань дефініцій та ознак досліджуваних категорій, визначення пропозицій щодо ймовірних шляхів вирішення проблем у правовідносинах адміністративного судочинства (розділ 1, підрозділи 2.1, 2.2). Методи класифікації та групування надали можливість визначити загальні та специфічні ознаки суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства (підрозділ 1.2, розділ 2). Завдяки аналізу вдалося сформулювати низку висновків та пропозицій, зокрема щодо ключового місця суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства; стосовно особливостей законодавчого забезпечення досліджуваного явища; щодо шляхів удосконалення відповідного адміністративно-правового забезпечення (підрозділи 1.1, розділ 2). Метод порівняльного правового дослідження використано для аналізу особливостей діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства в зарубіжних країнах (підрозділ 3.1). Насамкінець статистичний метод дозволив аналізувати емпіричні дані та офіційну статистику (всі розділи).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження складають відомості, що містяться на офіційних електронних веб-сайтах суб'єктів публічної адміністрації України, а також політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація полягає у системності матеріалу дослідження, в якому вперше в

українській юридичній науці комплексно досліджено визначенню сутності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.

Наукова новизна дослідження полягає у таких основних наукових положеннях і висновках, запропонованих особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

- визначено специфічні ознаки під час діяльності суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства: а) реалізація управлінських функцій відповідними органами публічної адміністрації у правовідносинах адміністративного судочинства; б) публічно-правовий спір, який реалізується виключно в судовому порядку; в) регламентація діяльності суб'єкта владних повноважень виключно чинним законодавством України, а саме Кодексом адміністративного судочинства України; г) предметом оскарження є публічні послуги (адміністративні, соціальні, житлово-комунальні, електронні);

- запропоновано визначення суб'єкта владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства як орган, яку чинними нормативно-правовими актами наділено процесуальними повноваженнями, тобто правами й обов'язками відповідного органу щодо участі в розгляді публічно-правового спору в індивідуальній справі відповідного суду з метою досягнення завдань адміністративного судочинства;

- виділено категорію адміністративних справ щодо оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства: І) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в сфері соціального захисту населення, а саме, в сфері виплат та пільг дітям війни; пенсійних виплат; соціальних виплат непрацездатним громадянам; виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням тощо; ІІ) оскарження бездіяльності органів публічної адміністрації щодо розгляду суб'єкта звернення або запиту на інформацію; ІІІ) припинення юридичних

осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців за зверненням органів публічної адміністрації згідно нормативно-правових актах або відміни державної реєстрації припинення юридичних чи фізичних осіб; IV) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію тощо.

удосконалено:

– наукові положення щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг шляхом запровадження необхідності обов'язкового адміністративного порядку оскарження діяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг, що дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів в спрощеному провадженні.

– наукові розробки щодо поділу принципів діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: I) загальні: а) верховенство права (дотримання прав людини та громадянина є пріоритетом суду під час здійснення адміністративного судочинства); б) законність (орган публічної адміністрації може звернутися до адміністративного суду лише у чітко визначених випадках згідно нормативно-правових актах); в) обґрунтованість (дії орган публічної адміністрації мають бути вчиненими з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення або вчинення певних дій); г) рівність перед законом усіма суб'єктами адміністративного судочинства; II) спеціальні: а) диспозитивність (реалізація суб'єктами спору в адміністративному судочинстві інституту примирення сторін); б) неупередженість (орган публічної адміністрації повинні в обґрунтуванні позову відстоювати власні інтереси, повноваження, тобто бути безсторонніми, об'єктивними, добросовісними та розсудливими); в) пропорційність (орган публічної адміністрації повинен діяти з одного боку шляхом запобігання несприятливих наслідків для прав, свобод та інтересів будь-якої особи, з

другої сторони, досягнення позитивного рішення для відповідного органу влади; г) своєчасність (прийняття рішення судом має відбутися протягом розумного строку, що встановлено вітчизняним законодавством) тощо;

дістали подальшого розвитку:

— тези що нормативно-правова база є перевантажена значною кількістю законодавчих актів, які регулюють діяльність окремих державних органів, що створює проблеми у реалізації права на оскарження та відновлення порушених прав. Акцентовано на необхідності визначення понять посадової та службової особи та окреслення кола компетентних суб'єктів у контексті адміністративного судочинства. Уточнення визначення належного відповідача при зверненні з позовом до адміністративного суду дасть змогу максимально швидко та повно захистити права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб;

— наукові положення щодо класифікації суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративної юстиції: 1) Державні органи: а) Кабінет Міністрів України - вищий орган у системі органів виконавчої влади б) Центральні органи виконавчої влади - міністерства, державні служби, державні інспекції, державні агентства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом в) Місцеві органи виконавчої влади - територіальні органи місцевих державних адміністрацій та центральних органів виконавчої влади 2) Органи місцевого самоврядування у правовідносинах адміністративної юстиції 3) Працівники чи посадові особи державних органів у правовідносинах адміністративної юстиції;

— тези щодо розширення компетенції адміністративних судів у провадженнях щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності є неоднозначними, особливо у частині зміни заходу адміністративного стягнення. Рішення адміністративного суду, в якому змінюється адміністративне стягнення, навіть у бік його послаблення, залишається юридичною підставою для притягнення певної особи до адміністративної

відповідальності. Однак, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, завданням адміністративного судочинства є не притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, а захист прав, свобод та інтересів осіб (фізичних та юридичних) від порушень з боку органів публічної адміністрації. З огляду на це, вважаємо відповідні положення статті 286 Кодексу адміністративного судочинства України суперечливими.

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

- *науково-дослідній сфері* для подальшого вивчення актуальних проблем правового удосконалення правовідносин адміністративного судочинства у відповідних суб'єктах владних повноважень (акт впровадження Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара від 04.05.2023 № 448);

- *практичній, нормотворчій та правозастосовчій діяльності* щодо вдосконалення діяльності (практичної складової) органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у правовідносинах адміністративного судочинства (акт впровадження Дніпропетровський окружний адміністративний суд від 13.03.2023);

- *навчальному процесі* під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу», «Адміністративний процес», «Публічні послуги та адміністративні процедури», а також під час підготовки підручників і навчальних посібників із зазначених та інших навчальних дисциплін (акт впровадження Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара від 04.05.2023 № 449).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної науки адміністративного права, усі викладені в ньому положення і висновки

ґрунтуються на власних дослідженнях автора. У співавторстві опубліковано наукову статтю «Subjects involved in administrative legal proceedings: legal regulations and their characteristics» (2022 р.) (здобувачем розкрито правове регулювання суб'єктів адміністративного судочинства). У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 5 науково-практичних конференціях, а саме: «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 2020 р.); «Роль національного права України в умовах глобалізаційних викликів» (м. Дніпро, 2021 р.); «Економіко-правові та соціально-технічні напрями еволюції цифрового суспільства» (м. Дніпро, 2022 р.); «Економіко-правові та управлінсько-технологічні виміри сьогодення: молодіжний погляд» (м. Дніпро, 2022 р.); «Молодь: наука та інновації» (м. Дніпро, 2022 р.).

Публікації. Положення дисертації відображено в 10 наукових публікаціях, із яких 5 статті, 4 – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, 1 стаття – у періодичному науковому виданні іноземних держав, які входять до наукометричних баз Web of Science Core Collection та DOAJ (Directory of open access journals), а також 5 тез міжнародних науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок, із яких на 23 сторінках розміщено список використаних джерел із 208 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРАВОВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1.1. Поняття та ознаки діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства

Важливим є дослідження суб'єкта владних повноважень, як сторони публічно-правового спору, оскільки перед фізичними та юридичними особами він має перевагу ще до початку розгляду справи. По-перше, суб'єкт владних повноважень, якщо брати державний орган, має у своєму розпорядженні штат працівників, у тому числі юридичний відділ. По-друге, більшість доказової бази знаходиться саме у суб'єкта владних повноважень. По-третє, між державними органами є взаємодія, що полягає, наприклад, у наданні відповідей на запити. Слід також зазначити, що органи державної влади мають доступи до всіх державних реєстрів. Всі вказані чинники ставлять в нерівне положення приватних осіб, тому важливим є закріплене КАС України положення щодо покладення обов'язку доказування на відповідача, суб'єкта владних повноважень.

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

Позитивним моментом розвитку адміністративного законодавства є визначення поняття «суб'єкта владних повноважень» у межах саме КАС України, оскільки при розгляді адміністративних справ суд повинен встановити, чи підпадає спір під юрисдикцію адміністративного суду та чи підсудний спір адміністративному суду. Проте слід визнати, що питання юрисдикції та підсудності у КАС України визначено неоднозначно, оскільки параграфи 1 та 2 Глави 2 КАС України регулюють питання юрисдикції, а параграф 3 Глави 2 - ототожнює поняття юрисдикції та підсудності [63]. На нашу думку, вказані параграфи потребують уточнення, так як законодавцем не враховано законодавчі та наукові надбання у контексті визначення цих понять. Більш детально вказану проблематику нами розглянуто у підрозділі 2.3 цього дисертаційного дослідження.

Відповідно до положень чинної редакції КАС України, суб'єктом владних повноважень визначається орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [63].

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

У статті 4 КАС України, що діяв до 15 грудня 2017 р., суб'єкт владних повноважень визначався як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [1].

Як бачимо, у чинній редакції КАС України законодавець вдався до заміни словосполучення «владних управлінських функцій» на «публічно-владні управлінські функції», а також розширив визначення, додавши вказівку на підстави набуття статусу суб'єкта владних повноважень - при

«наданні адміністративних послуг». Нами позитивно сприймаються зміни в цій частині, оскільки, наприклад, орган державної влади може здійснювати владні управлінські функції, відповідно до своїх повноважень, проте вони будуть стосуватися приватноправових відносин.

Серед вчених-адміністративістів немає єдиної точки зору з приводу визначення поняття суб'єкта владних повноважень, доцільності використання вказаної дефініції у КАС України чи можливої заміни іншим визначенням. Використовуючи дедуктивний метод наукового пізнання, надбання науки адміністративного права, трактування суб'єкта права з позицій теорії держави і права як фізичної або юридичної особи, поведінка якої регулюється нормами права за наявності у неї ознак правоздатності та дієздатності [167, с. 92], спробуємо сформулювати власне бачення означеної категорії.

Зокрема, О. В. Скочиляс-Павлів досліджується поняття «суб'єкта владних повноважень» у межах КАС України та звертається увага саме на види можливих суб'єктів, що і перелічено в КАС України. Проте, авторка робить акцент на розмежуванні та необхідності законодавчого визначення понять службова та посадова особа, задля уникнення неоднозначності та різного тлумачення дефініцій [166, с. 19-23].

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

Інший підхід у визначенні поняття застосовано Ю. М. Ільніцькою, що розділила поняття на окремі частини «суб'єкт», «влада» та «повноваження». Як зазначає науковець, суб'єкт - це особа, учасник суспільних відносин, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків; особа, що реально здатна володіти суб'єктивними правами та обов'язками, набула властивості суб'єкта права відповідно до правових норм. Влада є істотним компонентом соціального управління на всіх ступенях суспільної організації й забезпечує процеси та

контроль систем відтворення суспільства, виховання, поведінки, діяльності в різних сферах, способів життя індивідів, соціальних спільнот, суспільства. Можна констатувати, що сутність влади - це підкорення одного суб'єкта іншому або одних суб'єктів іншим суб'єктам. Універсальний і всезагальний організаційний принцип влади - командування.

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

Відповідно до викладеного, нею пропонується визначати поняття «суб'єкт владних повноважень» (суб'єкт з владними повноваженнями) як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що здійснюють владні, управлінські функції на основі чинного законодавства, в рамках їх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав і інтересів людини і громадянина [51, с. 327-329].

На нашу думку, запропоноване Ю. М. Ільницькою визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» є більш ширшим за те, що пропонується КАС України та є прийнятним для застосування саме в адміністративному процесі. Проте нами робиться акцент, що неможливо визначити дефініції через етимологію слів.

В. С. Шевченко досліджує аналізоване поняття через визначення характерних ознак цих суб'єктів та закономірностей їх функціонування. Суб'єкт обов'язково має бути наділений певним обсягом державно-владних (управлінських) повноважень. Ці повноваження реалізуються у зв'язку із: необхідністю сприяння здійсненню та захисту законних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; практичним виконанням завдань та функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України. Така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь у яких бере значне коло суб'єктів права,

відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. Державно-владні (управлінські) повноваження мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не у будь-яких суспільних відносинах, а лише у тих, які за своїм змістом є спірними. Суб'єкт владних повноважень характеризується належністю до конкретного державного або громадського інституту та певною внутрішньою організацією, тобто перебувають у внутрішніх та зовнішніх правовідносинах, здійснюючи відповідні повноваження [190, с. 327-329].

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

На думку М. В. Джафарової, суб'єкт владних повноважень є органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою чи службовою особою (державним службовцем), іншим суб'єктом під час здійснення ним владно-розпорядчих повноважень на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, із метою практичного виконання завдань і функцій держави [42, с. 33]. Дане визначення, вважаємо, є дискусійним, оскільки, по-перше, не враховує останніх законодавчих змін; по-друге, служба в органах місцевого самоврядування виходить за межі поняття «державної служби»; по-третє, залишається без відповіді питання про «інші суб'єкти».

На наш погляд, найбільш прийнятним є визначення «суб'єкта владних повноважень», запропоноване професором В. М. Бевзенком - це уповноважений державою суб'єкт (орган, підприємство, установа, організація, посадова чи службова особа), який на основі та у відповідності із чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо) [16, с. 14].

В межах Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо розпорядників інформації законодавцем визначено поняття «суб'єктів владних повноважень» як органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання. Також до розпорядників віднесено осіб, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, - стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків [123].

Розкривши правову категорію «суб'єкта владних повноважень» перейдемо до висвітлення поняття та ознак суб'єкта публічної адміністрування.

У процесі здійснення адміністративної реформи в Україні, яка була розпочата в 1998 році відбулось теоретичне, нормативне та практичне вибудовування правових категорій публічна адміністрація та публічного адміністрування, як відображення європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*», що в свою чергу є кроком наближення до стандартів ЄС. Проте, попри очевидну важливість правових категорій «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування» й значну вживаність їх у спеціальній науковій юридичній літературі [59; 86; 200; 201; 204; 205], необхідно зауважити, що вчені-адміністративісти не досягли спільної думки про те, що слід розуміти під цими правовими категоріями (хоча термін «публічна адміністрація» в нашій державі отримав помітне поширення ще з 2001 року [31, с. 202]), а в чинних нормативно-правових актах, як констатує Н. П. Каменська, по сьогодні законодавцем ще не було закріплено дефініцій відповідних термінів, власне, так само, як і законодавцями більшості держав-членів ЄС [54, с. 29].

Зазначена теоретична та нормативна проблема безпосередньо

відображається на можливостях правової категорії «суб'єкти публічного адміністрування», яке також сьогодні позбавлене універсального визначення, а також окреслення тих суб'єктів, що відносяться до них [54, с. 29]. Крім того, додатково посилює зазначену проблему відсутність єдиного узгодженого в науці адміністративного права розуміння правових категорій як державне управління, державне адміністрування, публічне управління, їх взаємозв'язок та зв'язок із європейськими адміністративно-правовими стандартами «*public administration*» [38]. Виходячи із зазначеного, виникають деякі спірні питання, які є в спеціальній науковій літературі щодо розуміння правових категорій державне управління і публічне управління [38; 39; 40; 60, с. 29; 61; 82; 191; 195], державне адміністрування та публічне адміністрування [24, с. 6; 88, с. 50; 1], а також, зважаючи на дослідження співвідношення вказаних правових категорій, варто погодитися із тим, що зазначені правові категорії є майже схожими, проте, не є тотожними [177], адже правова категорія «публічне адміністрування» відповідає англійському поняттю «*public administration*», а правова категорія «державне управління» у більшій мірі є близьким до поняття «*public management*» [177]. Сутність полягає в тому, що слова «публічне» та «державне» у цьому аспекті мають суттєву змістовне навантаження (категорія державне охоплює публічним управлінням, проте існують і інші точки зору, наприклад Ю. Рогачов стверджує, що публічне адміністрування на сьогоднішній день є способом реалізації державного управління, функціонування та реалізації повноважень органами влади, їх посадовими особами [154, с. 6]. Ця різниця, на жаль, не була належним чином виправлена під час розробки Концепції адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 року № 810/98 [126], сутність якої полягало в забезпеченні реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина [126]. Крім того очевидно, що правова категорія державне управління не може бути без змін.

Відповідне управління, приведене у відповідність Конституції трансформується (набуває нового значення) в адміністрування, а саме в публічне адміністрування [203, с. 27]. Таким чином, вибудовування в Україні публічного адміністрування на тлі державного управління не є автоматичною заміною визначення адміністративно-правової управління, яке спрямованої на досвід країн ЄС та в цілому законодавства, адже правова категорія публічне адміністрування концептуально не тотожне визначенню державному управлінню. Крім того, змістовно не тотожне правовій категорії публічне управління, співвідносячись з ним як ціле та частка [175]. Зазначене твердження має суттєве розуміння та значення, адже не дозволить в нашому дисертаційному дослідженні ототожнювати правові категорії суб'єкти публічного адміністрування, суб'єктів державного адміністрування, суб'єктів державного управління тощо.

У європейській адміністративно-правовій доктрині «*public administration*» є діяльністю суб'єктів публічного адміністрації та відповідних органів, яким делеговані відповідні повноваження (права, обов'язки) відносно надання фізичним особам публічних послуг та реалізації публічного управління [175]. Таким чином, можемо припускати, що відповідні суб'єкти публічного адміністрування в широкому розумінні це суб'єкти публічної адміністрації.

Зазначимо, що на сьогодні ні Конституція України, ні чинні нормативно-правові акти України, зокрема ні Кодекс адміністративного судочинства України [63], ні такі основні законодавчі акти, як закони України «Про центральні органи виконавчої влади» [143], «Про державну службу» [122], «Про місцеві державні адміністрації» [131] не містять такого визначення суб'єкт публічного адміністрування. Проте, як зазначає українська дослідниця О. М. Семеній, у законодавстві України для позначення спеціально уповноваженого суб'єкта при здійсненні владно-управлінських функцій застосовують правова категорія суб'єкт владних повноважень, що вже досить тривалий час створює незручності та

непорозуміння у адміністративній та адміністративно-процесуальній науці [163, с. 23]. Це пов'язано передусім з тим, що «з розвитком демократії та глобалізацією розширюється суб'єктний склад осіб, яких держава уповноважує здійснювати ту чи іншу діяльність [163, с. 23]. При цьому очевидним є те, що публічні функції наразі здійснюють не лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а й широке коло інших спеціально уповноважених суб'єктів» [163, с. 23]. Іншими словами, зазначене питання обумовлена й тим, що в науці та на практиці заміна правових категорій «державне управління», «державне адміністрування» й «публічна адміністрація», «публічне адміністрування» відбулось автоматично, без врахування змістовного наповнення міжнародних стандартів країн правової концепції «*public administration*» [174]. Здійснюючи порівняльний аналіз наявних наукових розробок українських вчених-адміністративістів [13, с. 110; 96, с. 69], можемо відмітити належне розуміння правових категорій «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», на основі яких виникає можливість для формування однозначного висновку стосовно змісту суб'єктів публічного адміністрування [176].

Отже, до особливостей суб'єктів публічного адміністрування необхідно відносити:

1) *правовий статус (правове становище) суб'єктів публічної адміністрації саме з точки зору методології є найбільш доцільним, тому що дозволяє в повній мірі науково усвідомити не лише так звану статику, але й відповідну динаміку статусу суб'єктів публічної адміністрації;*

2) *динамічний вимір адміністративно-правового становища суб'єктів публічного адміністрування віддзеркалює їх функціональну природу та відповідає ч. 2 ст. 19 Конституції України [70];*

3) *суб'єкти публічного адміністрування є виключно суб'єктами адміністративного права; а в свою чергу, суб'єкти публічної адміністрації у функціональному вимірі вже є суб'єктами публічного адміністрування. Це*

положення впливає з того, що визначення «public administration» може перекладатися, як: «публічна адміністрація», що окреслює статичний вияв феномену (відповідно, мова йде про суб'єкти публічної адміністрації); публічне адміністрування, що відображає динамічний вияв феномену (але, мова йде про суб'єкти публічного адміністрування);

Виходячи з цих наукових тез, у достатній мірі сучасні погляди вчених-адміністративістів щодо визначення суб'єктів публічного адміністрування, може бути сформована лише на підставі розуміння системи цих суб'єктів, як суб'єктів публічного адміністрування та їх зв'язків [5, с. 22].

Цікавим є підхід до розуміння суб'єктів публічного адміністрування вченої О. М. Семеній, яка пропонує розуміти цих суб'єктів у двох контекстах - у вузькому та широкому. У вузькому розумінні ці суб'єкти, на її думку складаються із сукупності органів публічної влади, тобто органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управлінську діяльність в інтересах суспільства [163, с. 25].. У широкому ж розумінні зазначеного поняття ці суб'єкти є «сукупністю органів публічної влади та незалежних суб'єктів, уповноважених на виконання публічно-владних (управлінських) функцій задля реалізації публічного інтересу» [163, с. 25].. Поряд із тим, зазначений вчений доходить обґрунтованого висновку, що сутність досліджуваних суб'єктів найкращим чином розкривається саме через широкий підхід «з огляду на дослідження судової практики розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування» [163, с. 25].

Також слід звернути увагу й на те, що в сьогочасних наукових напрацюваннях українських вчених також формулюється надшироке тлумачення системи суб'єкти публічного адміністрування та його зв'язків. Наприклад, Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко, аналізуючи широкий підхід до розуміння суб'єкти публічного адміністрування [87, с. 126]), наголошують на тому, що «публічне адміністрування, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади»

[87, с. 126]. У цей процес, на думку цих провідних юристів-адміністративістів, «залучені» також й «інші суб'єкти, наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями» [87, с. 127], а саме: а) Верховна Рада України; б) Рахункова палата України; в) Уповноважений ВРУ з прав людини; г) Рада Національної безпеки та оборони України; д) Президент України та Офісу Президента України; ж) Конституційний суд України та суди загальної юрисдикції; к) органи прокуратури; л) Вища кваліфікаційна комісія суддів України; м) Вища рада правосуддя; о) органи суддівського самоврядування; н) органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади; п) суб'єкти публічних повноважень із особливим статусом (наприклад, Національний банк України); р) дипломатичні представництва та консульські установи України, т) постійні представництва України при міжнародних організаціях тощо [87, с. 127-136; 49, с. 120-133].

Вчені Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко зазначають, що цей підхід має дві принципові особливості: по-перше, запропонована класифікація не є абсолютною, оскільки одні й ті самі суб'єкти у різних правовідносинах можуть набувати повноважень суб'єктів інших груп (приміром, суб'єкти владних повноважень наділені правом здійснювати не лише владні функції, а й виконувати повноваження публічного (невладного) характеру) [87, с. 136]; по-друге, деякі суб'єкти публічного адміністрування «не є постійними учасниками адміністративно-правових відносин й не наділені повноваженнями застосовувати усі передбачені законодавством інструменти діяльності публічного адміністрування (нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори)» [87, с. 137]. Погоджуючись, зазначені вчені констатують, що ці суб'єкти вступають (залучаються) до адміністративно-правових відносин лише у разі наявності особливих приписів адміністративного законодавства [87, с. 136-137]. Приймаючи до уваги відповідні дві «особливості» надширокого підходу, вважаємо за потрібне зазначити, що пропонований підхід не виправдано ускладнює розуміння

системи суб'єкти публічного адміністрування й у подальшому практично унеможлиблює формулювання наукової думки стосовно універсального правового статусу цих суб'єктів (як юридичного надконструкту) [43]. Це пояснимо тим, що елементи, які можна віднести до категорії «непостійних» (чи інакше - «атипових» з огляду на те, що вони не були такими суб'єктами у процесі їх створення) суб'єкти публічного адміністрування виокремлюються в якості самостійних структур, поряд із типовими суб'єктами публічної адміністрування (головним чином, система ЦОВВ, ОМС) [43].

Отже, поділяємо погляди вчених, котрі дотримуються широкого підходу до розуміння системи суб'єктів публічного адміністрування, яка в достатній мірі відповідає нормам європейської адміністративно-правової концепції «*public administration*» [43, с. 43]. Між тим, в умовах різних тлумачень рамок окресленого підходу зазначимо, що ми підтримуємо варіант широкого підходу до визначення зазначеної категорії, у відповідності до якого суб'єкти публічного адміністрування є «системою органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства» [43, с. 43].

Перейдемо до з'ясування переліку ознак, з огляду на які, тих чи інших суб'єктів права можна було би віднести до суб'єктів публічного адміністрування та публічного адміністрування. Отже, проаналізувавши наявні позиції вчених з адміністративного права стосовно *ознак суб'єктів публічного адміністрування* [163, с. 29; 170; 164, с. 181; 203, с. 14], можемо виокремити особливі риси досліджуваних суб'єктів:

1) *суб'єкти публічного адміністрування створюються у відповідності до чинних нормативних актів в якості: а) відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, б) суб'єктів, які за певних обставин, передбачених законодавством України (за наявності відповідних підстав, передумов та умов), можуть набути статус суб'єктів та*

автоматично увійдуть до системи цих суб'єктів, тобто головним чином, інституції, на яких належним чином покладаються публічно-владні повноваження (права та обов'язки);

2) суб'єкти публічного адміністрування є виключно суб'єктами адміністративного права та діють у межах адміністративно-правових відносин (також в окремих випадках - в адміністративних процесуальних відносин). Так, українські науковці Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко звертають увагу на те, що «значна кількість суб'єктів публічного адміністрування обумовлена поширеністю та всепроникаючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюються ані публічна влада в державі, ані не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб» [87, с. 125]. Зазначена ознака має додаткову не універсальну рису, яка вказує на те, що окремі суб'єкти публічного адміністрування мають юридичну можливість делегувати покладені на них повноваження на підприємства, установи та організації, а ті (за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності) приймають ці повноваження, діючи в їх межах в якості атипових суб'єктів публічного адміністрування [87, с. 125]. При цьому у вузькому контексті не всі суб'єкти, котрі здійснюють публічне адміністрування, не будучи віднесеними до типових суб'єктів, повинні автоматично вважатись атиповими суб'єктами, які мають статус суб'єкта публічного адміністрування [87, с. 125]. Це пояснюється тим, що набуття правової можливості здійснювати публічне адміністрування (у межах дискреційних повноважень) не означає набуття правового статусу суб'єкта публічного адміністрування й повноцінного правового статусу суб'єкта публічного адміністрування [87, с. 125]. Це безпосередньо стосується громадських об'єднань і представників самоврядних професій [87, с. 125];

3) суб'єкти публічного адміністрування є частиною відповідної системи, іншими словами, зазначені суб'єкти у своїй сукупності складають цілісну єдину структурно-організовану систему суб'єкти публічного адміністрування. Тобто цілісність цієї системи не вважається порушеною

можливостями її розширення за рахунок відповідних атипових суб'єкти публічного адміністрування. Крім того до зазначеної системи не можуть бути віднесені суб'єкти, які здійснюють окремі функції або повноваження суб'єктів публічного адміністрування, а саме громадські об'єднання та представники самоврядних професій тощо;

4) суб'єкти публічного адміністрування за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності (дієздатності, деліктоздатності) у межах повноважень згідно норм чинного законодавства реалізують функції, властиві для суб'єктів публічного адміністрування: а) забезпечувальну; б) втручальну; в) управлінську; г) сприяння. Отже, суб'єкти публічного адміністрування вчиняють дії, що: стосуються реалізації чіткої та конкретної адміністративної діяльності, що є родовим і безпосереднім об'єктом публічного адміністрування; спрямовані на врегулювання комплексу питань, які знаходяться в їх компетенції [57];

5) суб'єкти публічного адміністрування повинні реалізовувати повноваження (права та обов'язки), які виконують покладені на них функції за конституційною процедурою у відповідності у ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, а саме: діючи лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [39];

б) суб'єкти публічного адміністрування у своїй діяльності спрямовані на забезпечення, відстоювання інтересів населення та України.

Зважаючи на викладене зробимо наступні висновки: 1) поняття публічне адміністрування, як відображення європейської адміністративно-правової концепції «public administration» повинно розумітись в якості виконання публічних функцій в інтересах держави та суспільства, тобто: а) систему суб'єктів публічного адміністрування, необхідно розуміти у широкому вигляді (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування тощо); б) суб'єктами, котрі виконують окремі функції суб'єкти публічного адміністрування та не мають статусу суб'єкти публічного адміністрування; 2) в умовах широкого розуміння поняття

«публічна адміністрація» (та юридичної можливості здійснення публічного адміністрування громадськими організаціями, нотаріусами, адвокатами тощо) неможливо скласти конкретизований перелік суб'єкти публічного адміністрування через широту суб'єктів, що складають систему відповідних суб'єктів, проте, віднесення того чи іншого суб'єкта адміністративного права до відповідної системи можливо у тому разі, коли цей суб'єкт буде відповідати усім ознакам суб'єкти публічного адміністрування; 3) суб'єкти публічного адміністрування у широкому контексті є системою суб'єктів адміністративного права, котрі реалізують публічне адміністрування та розуміють в якості суб'єктів публічного адміністрування, й у межах своєї компетенції мають виконувати публічно-владні функції в інтересах держави і суспільства; в) суб'єкти публічного адміністрування, котрим на підставі чинного законодавства делеговано частину власних повноважень; г) інші суб'єкти, що легально здійснюють функції, властиві суб'єктам публічного адміністрування.

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

Окрема увага приділяється перевантаженості правової бази значною кількістю нормативних актів, що регулюють діяльність тих чи інших державних органів, у зв'язку з чим виникають проблеми щодо реалізації права на звернення та відновлення порушеного права. Також нами акцентується увага на необхідності визначення понять службової та

посадової особи, окреслення кола суб'єктів владних повноважень у контексті адміністративного судочинства. Додатково вказуємо, що зрозумілість у визначенні належного відповідача при поданні позовної заяви до адміністративного суду дає можливість якнайшвидше і повною мірою захистити права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб.

1.2. Принципи та класифікація суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства

Україна - одна з незалежних держав, яка вибрала курс на європейську інтеграцію і намагається стати європейською правовою державою, у якій права і свободи людини є основними цінностями, спрямовує свої зусилля на реформування судової гілки влади. Саме на вирішення цього завдання було скероване створення у судовій системі окремої ланки - адміністративних судів, котрі є найвищою формою захисту прав громадян від неправомірних актів, дій і бездіяльності з боку суб'єктів владних повноважень. Безперечно, адміністративні суди мають стати найдоступнішим і найефективнішим засобом дієвого захисту прав людини від будь-яких порушень із боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування [63, с. 151].

Адміністративні суди повинні будуватися та функціонувати на основі керівних засад - принципів. Оскільки адміністративне судочинство у справах щодо застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є не дослідженою проблематикою, принципи здійснення такого судочинства є актуальними в сучасних суспільних реаліях.

Як відомо, під принципами адміністративного судочинства розуміються керівні, найголовніші та непорушні правила здійснення адміністративного процесу, закріплені у статтях Конституції України і законодавчих актах, які в імперативній формі регламентують поведінку

учасників такого процесу й у загальній формі визначають процедури адміністративного судочинства [66, с. 102; 115, с. 63].

Як зазначають сучасні дослідники, принципи надають судочинству якостей справедливого правосуддя в адміністративних справах і навпаки - недотримання принципів адміністративного судочинства під час здійснення правосуддя тягне не законність і подальше скасування судового рішення. Крім того, що вони забезпечують внутрішню єдність усіх елементів адміністративного процесу - норм, інститутів, проваджень, ними встановлюється також і консолідація правотворчості та правосуддя в адміністративних справах. Більше того, принципи адміністративного судочинства відіграють регулятивну роль у праві, завдяки чому вони набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий юридично владний характер. Засади адміністративного судочинства закріплюються на конституційному рівні та є орієнтирами розвитку суспільства, держави та правосуддя в адміністративних справах в Україні [115, с. 63].

Щоправда, науковці часто акцентують увагу на принципах адміністративного судочинства виключно в контексті захисту прав і свобод людини від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Так, наприклад, Н. Шевцова пише, що за своєю сутністю принципи адміністративного судочинства є абстрактними правилами, які спрямовані на забезпечення справедливого розгляду і вирішення та реалізуються в нормах КАС України. Втілення принципів у судочинство забезпечує його якість, а також обґрунтованість і законність судових рішень. Принципи адміністративного судочинства також є інструментом, за допомогою якого усуваються прогалини у правових нормах, орієнтиром для тлумачення норм про адміністративне судочинство. Саме за допомогою принципів шляхом втілення їх в судочинство адміністративні суди здатні виконувати покладений на них обов'язок щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових

відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [189, с. 73].

Але специфічність завдань і функцій суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства зумовлює особливості реалізації у таких справах окремих принципів адміністративного судочинства. Насамперед це стосується принципів верховенства права та законності.

З набуттям чинності новою редакцією КАСУ правове регулювання принципів адміністративного судочинства дещо змінилося. У попередній редакції КАСУ був наведений перелік таких принципів у ст. 7, до якого, зокрема, входили [63]:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 6) забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 7) обов'язковість судових рішень.

У новій редакції КАСУ статті, аналогічної ст. 7 у попередній редакції, немає, проте майже усі наведені принципи мають місце, причому у розширеному вигляді.

Принцип верховенства права є фундаментальним принципом здійснення не тільки судової влади, але й будь-якої іншої державної діяльності. Не випадково у Конституції України зазначено, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Стосовно ж судочинства незалежно від його виду цей принцип відображає найвищу цінність, яку має відстоювати кожний суддя та судова системи держави загалом, і такою цінністю є

найвища справедливість. Йдеться і про результати судового розгляду відповідних спорів, і про процедури такого розгляду.

В адміністративному судочинстві принцип верховенства права має особливе значення, оскільки основним завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Тобто адміністративне судочинство є своєрідним інструментом гарантування реалізації принципу верховенства права в діяльності інших державних суб'єктів.

Якщо йдеться про осіб, до яких застосовуються санкції, то необхідно шукати в адміністративному судочинстві такий аспект застосування санкцій, який пов'язаний із правами та свободами правопорушника. З іншого боку, можна говорити про те, що, застосовуючи санкції за певні правопорушення, адміністративний суд тим самим захищає осіб, які постраждали чи могли постраждати від таких правопорушень. У такому сенсі принцип верховенства права виглядає більш придатним для досліджуваної діяльності адміністративних судів.

Тобто можна констатувати певний дуалізм принципу верховенства права в діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.

Більш детально варто зупинитися на принципі законності, а точніше на особливостях діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства. У попередній редакції КАСУ принципу законності була присвячена окрема ст. 9. У новій редакції КАСУ статті з такою назвою немає, натомість ті самі норми викладені у ст. 7 «Джерела права, які застосовуються судом» [63].

Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 7 КАСУ суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами

України [63].

У своїй основі діяльність адміністративного суду діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства полягає у встановленні відповідності кваліфікації певного протиправного діяння здійсненої суб'єктом владних повноважень фактичним обставинам справи і прийнятті на цій підставі рішення про задоволення позову чи про відмову у задоволенні такого позову. Тобто нормативна основа таких справ є чітко визначеною у відповідних законах і проблем з пошуком необхідного закону не виникає.

В силу зазначених вище обставин в діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства не можуть застосовуватись і положення ч. 6 ст. 9 КАСУ, відповідно до якої у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Є цілком очевидним, що у справах діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства будь-які аналогії є неприпустимими.

Натомість, на нашу думку, у діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства суд повинен зважати на принцип законності, викладений у ч. 2 ст. 19 Конституції України, розгорнуті вимоги якого містяться у ч. 2 ст. 2 КАСУ [63].

Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАСУ у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони [63]:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [63].

У цій нормі практично відображені принципи діяльності суб'єктів владних повноважень за межами адміністративного судочинства, але суд перевіряє дотримання цих принципів суб'єктом владних повноважень - відповідачем у кожній справі. І хоча ця норма розрахована на справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, на нашу думку, вона має застосовуватися з певними обмеженнями.

Наступні три параметри діяльності суб'єкта владних повноважень, які підлягають оцінці адміністративним судом - безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість - важко піддаються оцінці з огляду на те, що у законодавстві немає жодних критеріїв їх оцінки. Виходячи із загальноприйнятих уявлень про зміст безсторонності, добросовісності та розсудливості, можна стверджувати, що, якщо позов подано суб'єктом владних повноважень у межах наданих йому повноважень, із дотриманням відповідної мети й обґрунтовано, то це свідчить про безсторонність (неупередженість), добросовісність і розсудливість суб'єкта владних повноважень.

Вимога дотримання суб'єктом владних повноважень принципу

рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації, теж має особливості у досліджуваних нами справах. Є очевидним, що перевірити дотримання цього принципу суб'єктом владних повноважень в рамках справи за конкретним позовом неможливо, оскільки така перевірка передбачає дослідження судом діяльності суб'єкта владних повноважень щодо інших суб'єктів, що виходить за межі конкретної справи.

Найбільш цікавою є вимога до суб'єкта владних повноважень діяти пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

Однією з найбільш важливих вимог, яка підлягає перевірці адміністративним судом при розгляді справ діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства, є вимога своєчасності, тобто прийняття рішення протягом розумного строку.

Серед решти принципів адміністративного судочинства варто звернути увагу на принцип диспозитивності, оскільки для справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень цей принцип має певні особливості. Аналіз законів, на підставі яких встановлено право суб'єкта владних повноважень звертатися до адміністративного суду з позовами про застосування санкцій, показує, що права позивача, зазначені у ч. 1 ст. 47 КАСУ, для досліджуваних справ не є властивими. Причиною цього є те, що зміст позову фактично визначений законом і не може бути змінений позивачем на власний розсуд. Відповідно це позови про дострокове припинення депутатських повноважень, примусове видворення за межі України, застосування заходів щодо державного нагляду (контролю), застосування штрафу чи конфіскації тощо. Позивач лише зазначає у позові фактичні обставини, якими зумовлюється необхідність подання відповідного позову, але він не може змінити позовні вимоги чи розмір позову, оскільки вони є абсолютно визначеними законом [63].

Висвітливши принципи суб'єктів владних повноважень у

правовідносинах адміністративного судочинства перейдемо до класифікації.

Участь суб'єкта владних повноважень, як позивача в адміністративному судочинстві, характеризується такими особливостями: 1) набуттю суб'єктом владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності завжди передують правовідносини владно-публічного характеру, в яких ці суб'єкти здійснюють владно-публічні повноваження; 2) суб'єкти владних повноважень вступають або залучаються в адміністративне судочинство у зв'язку з виконаними ними владно-публічними завданнями та функціями, які закріплені чинним законодавством; 3) здійснення суб'єктами владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача є способом виконання цими суб'єктами покладених на них чинним законодавством завдань та функцій; 4) участь суб'єктів владних повноважень в процесі обумовлена не їх особистим бажанням чи волевиявленням, а виключно приписом чинного законодавства [178].

Отже, фактично участь суб'єкта владних повноважень у якості позивача - це імперативна норма закону, що надає повноваження останньому для звернення до суду задля виконання функцій держави. Проте, приватні особи, особливо ті, що не мають юридичної освіти та можливості скористатися послугами адвокатів, мають уявлення, що адміністративні суди, як визначено у ст. 2 КАС України, діють для справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [63].

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

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

відповідно до Класифікатора категорій адміністративних справ, затвердженого рішенням Ради суддів адміністративних судів «Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування» від 31 жовтня 2013 р. № 114 [129]. Згідно даної категорії, органи доходів і зборів звертаються до адміністративного суду про стягнення податкового боргу. Відповідно до статистичних показників про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства до Черкаського окружного адміністративного суду надійшло за 2020 рік - 281 справа, із загальної кількості 1619 справ, що надійшло за звітний період [136]; за 2021 рік - 239 справ, із загальної кількості 1888 справ, що надійшло за звітний період [136].

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

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

конкретизується його статус відповідача у справі адміністративної юрисдикції; 5) ухвалене рішення у адміністративній справі безпосередньо впливає на права, обов'язки й інтереси суб'єкта владних повноважень; б) здатність суб'єктів владних повноважень приймати рішення, вчиняти дії, допускати бездіяльність фактично є передумовою набуття цими органами процесуального статусу відповідача [146, с. 17-18].

Дискусійним залишається питання щодо статусу у судовому процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Так, ст. 53 КАС України передбачає, що у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування повинні надати адміністративному суду документи та інші докази, які підтверджують наявність визначених законом підстав для звернення до суду в інтересах інших осіб. Також, у визначених законом випадках прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами [63].

З цього приводу зазначаємо, що Законом України «Про прокуратуру» у ст. 23 вказується, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно

захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист [134].

Таким чином, прокурору надається широке коло повноважень, що дають можливість звертатись до суду як в інтересах приватних осіб, так і в інтересах держави. У свою чергу, прокурор підпадає під визначення «суб'єкта владних повноважень», закріплене КАС України, тому пропонується врегулювати більш чітко участь прокурора у судах адміністративної юрисдикції шляхом розширення змісту ст. 53 КАС України або положень статей 23-24 Закону України «Про прокуратуру» [158, с. 122-123].

Задля забезпечення рівності становища приватних осіб і суб'єктів владних повноважень у судовому процесі законодавець встановив положення, передбачені статтями 77, 78 КАС України. Відповідно до яких, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених ст. 78 цього Кодексу. В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [63].

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

Така правова презумпція активно використовується адміністративними судами України і має свої витоки із судової практики ЄСПЛ. Зокрема, у рішенні Черкаського окружного адміністративного суду від 21 грудня 2017 р. у справі № 823/1940/17 зазначено: «Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював особливу важливість принципу «належного

урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (рішення у справах «Беєлер проти Італії» «Онер'їлдіз проти Туреччини», «Megadat.com S.r.l. проти Молдови» «Москаль проти Польщі»). Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок (рішення у справах «Лелас проти Хорватії», «Тошкуце та інші проти Румунії») і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (рішення у справах «Онер'їлдіз проти Туреччини», «Беєлер проти Італії»)» [153].

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

Перейдемо до класифікації суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративному судочинстві:

1. Органи державної влади - з позиції теорії держави і права за способом створення вони поділяються на первинні та похідні. Первинні створюються шляхом прямого волевиявлення всього або більшості населення (Верховна Рада), або виникають внаслідок спадкування (монархія), а похідні - утворюються первинними органами та їм підзвітні. За обсягом владних повноважень державні органи класифікуються на вищі (їх влада розповсюджується на територію всієї держави) та місцеві (функціонують в адміністративно-територіальних одиницях, їхні повноваження розповсюджуються лише на ці регіони). За широтою компетенції виділяють органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції уповноважені вирішувати широке коло питань, яке охоплює всі функції держави (уряд), органи спеціальної компетенції виконують одну функцію (міністерство фінансів, міністерство юстиції). За

принципом розподілу владних повноважень державні органи поділяють на законодавчі, виконавчі та судові. За способами створення - виборні, призначувані та ті, що успадковуються. За часом функціонування - постійні та тимчасові. За складом - одноособові (монарх або президент) та колегіальні (парламент, уряд) [173, с. 76].

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

У цьому контексті, більш доцільно провести класифікацію органів держави на групи з точки зору поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Оскільки органи виконавчої влади є поняттям, що не повністю охоплює всіх можливих суб'єктів владних повноважень. Адже до адміністративного суду можуть бути оскаржені діяння чи рішення, наприклад, ВРУ, Президента України, Національного банку України, судових органів та інші. Прикладом може бути рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 лютого 2018 р. у справі № 753/22154/16-а за позовом судді у відставці до Верховного Суду України, третя особа - Державна казначейська служба України, в якому позивач просить зобов'язати відповідача виплатити йому вихідну допомогу у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою, що складає 377 000,00 грн [152]. Хоча відповідачем у справі є орган, що відноситься до судової гілки влади, проте справа відноситься до категорії справ щодо звільнення з публічної служби, що може бути виключно предметом розгляду адміністративного суду.

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

В науці найбільш поширеною є наступна класифікація органів

виконавчої влади. Система органів виконавчої влади складається з таких рівнів:

- Кабінет Міністрів України - вищий орган у системі органів виконавчої влади;
- центральні органи виконавчої влади - міністерства, державні служби, державні інспекції, державні агентства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- місцеві органи виконавчої влади - місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади [94, с. 17].

Вказана класифікація узгоджується із положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [128], Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [143] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [131].

Проте, на практиці часто виникають проблеми у визначенні органу державної влади як відповідача у справі, оскільки відповідач має бути наділений правосуб'єктністю у розумінні КАС України. З огляду на адміністративну реформу, що запроваджена в Україні, багато територіальних органів центральних органів виконавчої влади не мають статусу окремої юридичної особи та не можуть окремо від центрального органу здійснювати представництво у суді [94, с. 17].

Так, в ухвалі Черкаського окружного адміністративного суду від 26 березня 2017 р. у справі № 823/1013/18 за позовом Департаменту архітектури та містобудування Черкаської міської ради до головного інспектора будівельного нагляду відділу нагляду за діяльністю уповноважених органів з питань архітектури та містобудування управління Державної архітектурно-будівельної інспекції у Черкаській області І. С. Ільченко, третя особа приватне підприємство «Майстер-3» про скасування рішення, судом зазначено, що: «Держархбудінспекція здійснює свої повноваження через територіальні органи - структурним підрозділом апарату та є належним відповідачем в даній справі, оскільки територіальні органи - структурні

підрозділи апарату Держархбудінспекції та їх посадові особи не визначені як самостійні органи Державної архітектурно-будівельної інспекції України, що виключає можливість їхньої участі як сторони в адміністративному процесі». Тому суд залучає вказану особу у якості другого відповідача, що дасть правові підстави здійснення належного представництва у суді, дотримання принципу рівності учасників процесу [186].

2. Органи місцевого самоврядування.

Законом України «Про місцеве самоврядування» врегульовано поняття місцевого самоврядування, що становить гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [130]. У свою чергу, нормами Конституції України встановлено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [70].

3. Будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення із частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Питання віднесення їх до суб'єктів владних повноважень має дискусійний характер у зв'язку із тим, що : по-перше - до їх компетенції відносять переважно майнові питання; по-друге - так як самі по собі вони не здійснюють публічно-владних управлінських функцій, окрім тих, що делегуються,

пропонується віднести вказану групу суб'єктів до інших можливих суб'єктів владних повноважень.

4. Посадові чи службові особи.

При визначенні поняття посадової особи слід виходити з правозастосовної практики, яка зазначає, що головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій [79]. Посадова особа місцевого самоврядування - особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [130]. Службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом. Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти

від її імені), члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [73].

З цього приводу К. Ю. Пуданс-Шушлебіню висловлюється думка, що основними критеріями розмежування понять «посадова особа» та «службова особа» є характер владних повноважень зазначених осіб та характер правових зв'язків між особами, стосовно яких вчиняються службові юридично значимі дії. Однак, в сучасному правовому полі законодавець визначає зміст таких понять у різних аспектах, що створює значні проблеми і негативно позначається не лише при встановленні їх адміністративно-правового статусу, а й відповідно при розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів за участю таких суб'єктів владних повноважень, як посадові та службові особи [145, с. 263-264].

За Н. В. Янюк, посадовою особою визнається службовець, який з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у відносинах з фізичними та юридичними особами наділений організаційно-владними повноваженнями і правомочний вчиняти службові юридичні дії, у тому числі застосовувати заходи дисциплінарного впливу щодо осіб, які перебувають у службово-правових відносинах. Службовою особою є особа, яка постійно чи тимчасово обіймає посаду в органах державної влади, місцевого самоврядування, організаціях, незалежно від форм власності, і нормативно-правовими актами наділена спеціальними владними повноваженнями та правом вчиняти юридично-обов'язкові дії щодо осіб, які не перебувають з ним у службово-правових відносинах, а у випадках, передбачених законодавством - має право застосовувати заходи адміністративного примусу [194, с. 183-184].

На сьогодні існує проблема у визначенні поняття посадової і службової особи в межах КАС України. З цього приводу нами робиться акцент, що ці поняття мають міститися у ст. 4 КАС України для зручності у застосуванні норми судом, учасниками адміністративних процесуальних відносин. Суспільні відносини у державі розвиваються швидкими темпами, тому

виникає потреба у їхньому нормативному регулюванні, і законодавцем має бути враховано, що треба вносити відповідні зміни до нормативних актів.

5. Інші суб'єкти.

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

Верховний Суд України вказав, що необхідною і єдиною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення суб'єктом владно-управлінських функцій, які суб'єкт зобов'язаний здійснювати саме в тих правовідносинах, у яких виникають публічні спори [52]. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, які не здійснюють передбачені управлінські функції повноважень (щодо іншого суб'єкта, який є стороною спору) правовідносин у спірному спорі, то такі суб'єкти не є входять до «здійснення адміністративних функцій» та не має необхідних ознак суб'єкта владних повноважень, встановлених нормами КАС України [52].

У свою чергу, КАС України визначає як суб'єкта владних повноважень також іншого суб'єкта при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [63].

Вчений за О. М. Пасенюк, серед державних органів, що не відносяться до виконавчої гілки влади, переважна більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не особисто, а через апарат відповідного органу, це стосується законодавчої і судової гілки [4, с. 120-121]. Крім того, існує низка специфічних органів, що здійснюють права і обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання, а саме, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення, Рада національної безпеки і оборони України, Центральна

виборча комісія тощо [4, с. 120-121]. Зазначі органи відносяться до категорій як інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні публічних послуг [4, с. 121]. Перелік вказаних суб'єктів може бути досить різноманітним, проте виходячи із того, що головною ознакою є здійснення ними публічно-владних управлінських функцій, правильним є віднесення спорів до адміністративних [4, с. 121]. Зокрема, академії університети, та інститути є юридичними особами приватного права, але якщо останні виступають як суб'єкт, що реалізує публічно-владні управлінські функції при реалізації повноважень щодо проходження публічної служби (наприклад Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ), то такий спір підлягає розгляду тільки в порядку, визначеному КАС України [63].

Отже, до принципів діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства слід віднести:

- 1. верховенство права - адміністративне судочинство, поряд з іншим, є своєрідним інструментом гарантування реалізації принципу верховенства права в діяльності інших державних суб'єктів публічної адміністрації);*
- 2. диспозитивність (варто вказати, що особливість реалізації принципу диспозитивності у справах про застосування адміністративними судами санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень пов'язана з існуванням в адміністративному судочинстві інституту примирення сторін).*
- 3. законність – нормативно-правова основа справ про застосування санкцій за зверненнями суб'єктів владних повноважень є чітко визначеною у законодавстві України, оскільки суб'єкт владних повноважень може звернутися до суду з відповідною юрисдикцією лише у чітко визначених законом випадках;*
- 4. об'єктивність (неупередженість) - при зверненні до*

адміністративного суду суб'єкти владних повноважень повинні виражати власну волю і бути безсторонніми, розсудливими, об'єктивними та добросовісними;

5. *обґрунтованість - дії суб'єкта владних повноважень мають бути вчиненими з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії), тобто обґрунтованими та справедливими;*

6. *пропорційність - суб'єкт владних повноважень повинен діяти з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);*

7. *рівність перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;*

8. *своєчасність - практично для усіх видів справ про застосування адміністративним судом санкцій за зверненням суб'єктів владних повноважень законом не визначено строки, протягом яких такий суб'єкт має звернутися до суду з відповідним позовом, однак прийняття рішення має відбутися протягом розумного строку, що встановлено процесуальним законодавством).*

Запропоновано під принципами суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства розуміти як вимоги (відповідні дії), засади, які є об'єктивно зумовленими, що розкривають особливості реалізації функцій та завдань відповідних органів з відповідними владними повноваженнями, інституту звернень суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві згідно законодавства та напрями удосконалення способів судового захисту прав, свобод і законних осіб (фізичних або колективних) для задоволення публічного інтересу держави.

Отже, класифікація суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства є наступною:

1. *Органи державної влади. Органи виконавчої влади України становлять найбільшу найбільшу чисельну кількість державних органів, що можуть виступати стороною публічно-правового спору в розумінні КАС України, тому слід окреслити їх систему [94, с. 17].*

2. *Органи місцевого самоврядування в правовідносинах адміністративного судочинства. Законом України «Про місцеве самоврядування» врегульовано поняття місцевого самоврядування, що становить гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самотійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [130]. У свою чергу, нормами Конституції України встановлено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [130]. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради [130]. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [63].*

3. *Посадові чи службові особи суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства. Зараз існує невирішене питання у з'ясуванні поняття посадової і службової особи в межах КАС України[63]. З цього приводу нами робиться акцент, що ці поняття мають міститися у ст. 4 КАС України[63] для зручності у застосуванні норми відповідним судом, учасниками адміністративних процесуальних відносин [63]. Суспільні відносини у державі розвиваються швидкими темпами, тому*

виникає потреба у їхньому нормативному регулюванні, і законодавцем має бути враховано, що треба вносити відповідні зміни до нормативних актів [63].

4. Інші суб'єкти суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства. Питання визначення переліку чи поняття інших суб'єктів, що можуть виступати як відповідач у справах адміністративної юрисдикції, має дискусійний характер, оскільки КАС України не дає нам відповіді на це питання[52]. Однак, сформована практика розгляду справ у відповідних судах дає певну уяву про коло вказаних суб'єктів[52].

Виділено види суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства: 1) органи виконавчої гілки влади: Кабінет Міністрів України як найвищий суб'єкт у системі органів державної виконавчої гілки влади; Центральні органи виконавчої гілки влади згідно законодавства України (відповідні державні агентства, державні служби, державні інспекції, міністерства тощо); територіальні органи виконавчої гілки влади (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи, установи центральних органів виконавчої гілки влади та інші); 2) органи місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями бути стороною адміністративного судочинства; 3) публічні особи органів публічної адміністрації в сфері адміністративного судочинства.

1.3. Суб'єкт владних повноважень як сторона публічно-правового спору у правовідносинах адміністративного судочинства

Суб'єкта владних повноважень правовідносин у сфері адміністративного судочинства (або учасниками судового адміністративного процесу) є особи, які мають й здійснюють законодавчо (нормативно)

закріплені права та обов'язки в ході здійснення адміністративного судочинства шляхом участі в таких правовідносинах [161].

Варто розмежовувати схожі, але не тотожні поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» й «суб'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства» [161]. Суб'єкт адміністративного судочинства - це потенційний учасник судового адміністративного процесу, тобто особа, яка має можливість стати суб'єктом владних повноважень правовідносин, що виникнуть при здійсненні адміністративного судочинства [161]. Суб'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства - це особа, яка безпосередньо реалізує права та обов'язки передбачені Кодексом адміністративного судочинства (далі - КАС) України [161].

С. Махіна та І. Погребний виокремлюють дві групи суб'єктів адміністративного процесу як форми правосуддя [9]. До першої групи належать суб'єкти, особисто зацікавлені в кінцевому результаті юридичного процесу, чий інтереси й суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами згідно законодавства [9]. До другої групи науковці виділяють лідируючі суб'єкти, які здійснюють свої функції в інтересі інших осіб, з метою законного й обґрунтованого рішення у справі [9]. Зокрема, до цих осіб відносять суд, прокурора та інші посадові особи [85, с. 53; 103, с. 91].

Так, вчені Парпан У. М., Ільчишин Н. В. класифікують суб'єктів владних повноважень в правовідносинах у сфері адміністративного судочинства за такими критеріями: залежно від мети участі в судовому адміністративному процесі (наявності процесуальної та/або матеріальної зацікавленості в результатах судової процедури):

1. Суб'єкти, які здійснюють адміністративне правосуддя: місцеві (окружні) адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди. Суд заінтересований у належному перебігу судового процесу, урегулюванні інтересів сторін конфлікту, установленні об'єктивної істини у справі.

2. Суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах судової

процедури (ст. 61 КАС України: особи, які беруть участь у справі) [63]. До них належать: суб'єкти, що стають учасниками правовідносин у сфері адміністративного судочинства, з метою захисту власних прав, свобод та інтересів[63]. Зазначені суб'єкти мають безпосередню юридичну зацікавленість щодо предмета публічного індивідуального спору [63]. Таким чином, для них завжди характерна наявність і матеріальної заінтересованості в предметі публічно-правового спору, і процесуальної заінтересованості в результатах розгляду справи - це сторони та треті особи [63]. Крім того, зазначені особи своїми діями активно впливають на перебіг процесу, сприяючи його виникненню, руху чи припиненню тощо; суб'єкти, що стають учасниками правовідносин у сфері адміністративного судочинства з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб [63]. Так, для таких суб'єктів характерна наявність процесуальної заінтересованості в результатах розгляду справи та діють від імені осіб на захист прав та інтересів яких подано позов, це представники сторін і третіх осіб, органи й особи, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб у суді [63]; особливі суб'єкти: експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст зазначені особи реалізують діяльність під час розгляду та вирішення адміністративної справи, вони не мають повноваженнями щодо прийняття рішень, але впливають на хід процесу через здійснення своєї професійної діяльності [63].

3. Суб'єкти, які сприяють здійсненню правосуддя (ст. 61 КАС України[63]: особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу), - секретар судового засідання, помічник судді, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач [98]. Зазначені учасники правовідносин не здійснюють правосуддя, не мають ані матеріальної зацікавленості в предметі публічно-правового спору, ані процесуальної заінтересованості в результатах вирішення спору на їхню користь [98]. Крім того, вони реалізують процесуальні дії допоміжного характеру, що сприяє здійсненню правосуддя адміністративним судом [98]. Отже, у процесі реалізації своїх повноважень вони зацікавлені в належному перебігу судового процесу та встановленні

об'єктивної істини у справі [98].

Ознакою суб'єктів адміністративного судочинства є адміністративно-судова процесуальна право- та дієздатність, що може бути охарактеризована за допомогою більш широкої категорії - «правосуб'єктність», яка й надає їм можливість брати участь у судовому адміністративному процесі [161].

Адміністративно-судова правоздатність - це здатність особи мати процесуальні права та нести процесуальні обов'язки, можливість бути суб'єктом владних повноважень правовідносин у сфері адміністративного судочинства [161].

Адміністративно-судова дієздатність - це можливість особи власними діями реалізовувати передбачені КАС України права та виконувати обов'язки як учасник судового адміністративного процесу [161]. На дієздатність фізичних осіб впливає вік (за загальним правилом виникає з 18 років) і здоров'я (особа може бути визнана недієздатною чи обмежено-дієздатною) [161].

Відповідно до норм чинного законодавства України про адміністративне судочинство [63], учасниками адміністративного процесу є (глава 4 КАС України[63]): 1. Особи, які беруть участь у справі (ст. 46 КАС України[63]), - сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб. 2. Особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу (ст. ст. 61, 62, 69, 69 КАС України[63]), - секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, помічник судді, експерт з питань права. Отже, аналізуючи норми КАС України[63], можна констатувати той факт, що законодавець не відносить адміністративний суд до суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства.

Слушними є позиції тих представників науки адміністративного права [65, с. 120], які всіх суб'єктів у сфері адміністративного судочинства об'єднують у три основні групи, виокремлюючи з-поміж них суб'єкта владних повноважень, що здійснює адміністративне правосуддя, - адміністративний суд [65, с. 120].

Норми КАС України (ч. 1 ст. 2; п. п. 1, 7 ч. 1 ст. 3; п. 3) [63] до суб'єктів владних повноважень відносять орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, іншого суб'єкта владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

З огляду на зміст вищевикладених статей КАС України, вирішальною ознакою суб'єкта владних повноважень правовідносин, рішення, дії чи бездіяльність якого можуть бути оскаржені в адміністративному суді, є категорія «владні управлінські функції» [63]. Позиція орієнтування саме на «управлінські функції» є неважливою з певних причин.

Згідно з п. 2. ст. 4 КАС України [63], до юрисдикції адміністративного суду належать публічно-правові спори з приводу оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності (а не лише управлінських) суб'єкта владних повноважень.

Аналізуючи норми КАС України (ст. ст. 12, 19), [63] можемо стверджувати, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, виникнення яких ніяк не пов'язане зі здійсненням суб'єкта владних повноважень управлінських функцій [12, с. 67].

У такий спосіб спостерігаємо колізійність норм КАС України: з одного боку, до юрисдикції адміністративних судів віднесені лише ті спори за участю суб'єктів владних повноважень, що пов'язані зі здійсненням останніми управлінських функцій, а з іншого - спори, що породжуються неуправлінськими відносинами з участю суб'єктів владних повноважень.

Обґрунтованим є висновок, що в адміністративному суді мають захищатися права, свободи й інтереси приватних осіб (фізичних і юридичних) у сфері публічно-правових відносин від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Саме тому категорію «управлінські функції», що є ключовою для визначення правовідносин, на

які поширюється юрисдикція адміністративних судів, у законодавстві України про адміністративне судочинство доречніше замінити на «виконавчо-розпорядча діяльність та інші державновладні (публічні) повноваження» [12, с. 69].

Суб'єкт владних повноважень, що є учасником правовідносин у сфері адміністративного судочинства, обов'язково має бути наділений певним обсягом владно-публічних (управлінських, за КАС України[63]) повноважень, які він здійснює виключно способом та у формах, визначених чинним законодавством [12]. Зазначені повноваження реалізуються у зв'язку з необхідністю сприяти здійсненню прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, практично виконувати завдання й функції держави, положення законодавчих актів України [12]. Реалізація владно-публічних повноважень відбувається в суспільних відносинах, участь у яких бере значне коло суб'єктів права та які за своїм змістом є спірними [12].

Так, Пленум ВАСУ в Постанові від 20.05.2013 № 8 роз'яснює: «Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань» [132, с. 105]. Так як юридичною якістю, що характеризує суб'єкта владних повноважень правовідносин, рішення, дії чи бездіяльність якого можуть бути оскаржені в адміністративному суді, є наявність у нього «владних повноважень», варто визначити, які особи (органи влади й органи місцевого самоврядування, за КАС України) мають правовим статусом суб'єкта владних повноважень владних повноважень [132, с. 105].

Аналіз сучасної юридичної літератури, норм законодавства, що регулює діяльність системи органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів владно-публічних повноважень, дає змогу зробити висновок, що такими суб'єкта владних повноважень, на думку вчених у сфері адміністративного права, варто вважати:

- органи виконавчої влади - Кабінет Міністрів України, центральні

та місцеві органи виконавчої влади (ст. ст. 113, 118 Конституції України, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації»);

- орган законодавчої влади - Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України);

- Президента України, Адміністрацію Президента України (ст. 102, п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

- органи судової влади - Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст. ст. 124 і 147 Конституції України, закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів»);

- прокуратуру України (ст. 131-1 Конституції України, Закон України «Про прокуратуру»);

- інші державні органи - Рахункову палату (ст. 98 Конституції України, Закон України «Про Рахункову палату»), Національний банк України (ст. 99 Конституції України, Закон України «Про Національний банк України»), Раду національної безпеки і оборони України (ст. 107 Конституції України, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»), Вищу раду правосуддя (ст. 131 Конституції України, Закон України «Про Вищу раду юстиції»);

- органи влади Автономної Республіки Крим - Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 136 Конституції України, Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про Автономну Республіку Крим»); Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України, Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»);

- органи місцевого самоврядування - сільські, селищні, міські, районні, обласні ради (ст. 140 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- посадову чи службову особу зазначених вище органів;

➤ інші суб'єкти при здійсненні ними владних або владних управлінських функцій, наприклад, постійно діючу міжвідомчу комісію, ради, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону (ст. 140 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону») [12, с. 68].

Відповідно до визначення, наявного в ст. 4 КАС України [63], такі суб'єкти, як Президент України (його адміністрація та представництво), прокурор, Національний банк і деякі інші, не є органами державної влади, хоча, безперечно, такі суб'єкти мають публічно-владними повноваженнями, можливість оскарження дій з реалізації цих повноважень має забезпечуватися в порядку адміністративного судочинства.

Зокрема, ст. ст. 17, 19, 48 КАС України [63] наділяють адміністративною правосуб'єктністю не лише органи державної влади, а й інші державні органи та Президента, така позиція є більш виваженою [12, с. 68].

У зв'язку з цим сформульоване в законодавстві України про адміністративне судочинство поняття «суб'єкт владних повноважень» є неточним, що обмежує судовий захист публічних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб [63]. Доречнішим є таке визначення, відповідно, зміна п. 7 ст. 4 КАС України [63]: суб'єкт владних повноважень - уповноважений державою суб'єкт (орган, установа, організація, посадова чи службова особа), який на підставі і згідно з чинним законодавством наділений обсягом публічно-владних повноважень [12, с. 69].

Частина 1 ст. 2 КАС України, відповідно, може бути викладена в такій редакції: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними публічно-владної діяльності на основі законодавства, зокрема на виконання

делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ» [63].

Таке визначення дасть змогу віднести прокурора до суб'єкта владних повноважень владних повноважень, а отже, дасть можливість оскаржувати його діяльність в адміністративному суді, що сьогодні (за чинним визначенням) ускладнено, адже прокуратура не є органом державної влади (ст. 6 Конституції України), а прокурор не виконує владних управлінських функцій [12]. Проте відносини прокурора з фізичними особами є публічно-правовими, у яких прокурор реалізує свої владні повноваження, що виявляються в можливості впливати на поведінку й діяльність людей, інших суб'єктів, підкоряти їх своїй волі (ч. 2 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру») [12, с. 70].

Отже, юрисдикція адміністративних судів має поширюватися на спірні правовідносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням прокурором його діяльності [65, с. 142]. Вступ та участь у судовому процесі суб'єктів владних повноважень відбувається у зв'язку зі здійснення цими суб'єкта владних повноважень покладених на них чинним законодавством завдань і функцій [12]. Отже, відповідно до приписів чинного законодавства, така участь є їх безумовним обов'язком [65, с. 142]. Юридична зацікавленість суб'єктів владних повноважень у предметі публічно-правового спору ґрунтується на закріпленій законодавчо необхідності виконання загальнозначущих обов'язків і полягає в захисті публічних загальнодержавних інтересів, які вони представляють в адміністративному суді, а також у захисті порядку реалізованих ними публічно-владних повноважень [65, с. 142]. Процесуальна зацікавленість суб'єктів владних повноважень у результатах розгляду справи полягає в ухваленні адміністративним судом такого рішення, яке б забезпечувало захист публічних інтересів [12].

Варто зазначити, що залежно від адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень правовідносин у сфері адміністративного судочинства (зміст якого може бути різним і залежить від

таких чинників, як стадія адміністративного процесу та судова інстанція, у якій розглядається спір), розрізняють такі права й обов'язки (повноваження [65, с. 142]) учасників судового адміністративного процесу (адміністративної справи).

Отже, розкрито зміст суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства як сторони публічно-правового спору. Виокремлено проблемні питання в діяльності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: а) дублювання (схожість) повноважень або функцій різних органів виконавчої влади у правовідносинах адміністративного судочинства; б) не закріпленість в нормативно-правових актах механізму реалізації повноважень органу виконавчої влади або місцевого самоврядування; в) перевантаженість (множинність) нормативно-правових актів, що врегульовують повноваження органів публічної адміністрації; г) притягнення до юридичної відповідальності суб'єкта публічної адміністрації у разі перевищення відповідних владних повноважень згідно норм чинного законодавства.

Запропоновано під суб'єктом владних повноважень суб'єкта у правовідносинах адміністративного судочинства як сторони публічно-правового спору розуміти орган влади (державної чи місцевого самоврядування), їх публічної особи, іншого суб'єкта при виконанні ними функцій публічного адміністрування, зокрема, на виконання делегованих повноважень (прав та обов'язків) або при наданні відповідних видів публічних послуг (адміністративних, соціальних, електронних тощо) відповідно до чинних нормативних актів з метою фактичного виконання завдань та функцій держави.

Висновки до першого розділу

Підсумовуючи результати початкового наукового пошуку, зупинимось на головних теоретичних здобутках першого розділу.

1. Визначено поняття та ознаки суб'єктів владних повноважень, суб'єктів публічного адміністрування. Під публічним адмініструванням слід розуміти діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання суб'єктам звернення відповідних публічних послуг або реалізації своїх повноважень в інтересах держави та/або населення публічного адміністрування.

Виокремлено широке та вузьке розуміння суб'єктів публічного адміністрування. В широкому розумінні, до суб'єктів публічного адміністрування запропоновано відносити систему органів виконавчої влади та їх зв'язки, які мають відповідні права, обов'язки та відповідальність згідно чинного законодавства. У вузькому розумінні під суб'єктами публічного адміністрування запропоновано відносити органи, які здійснюють або реалізують окремі функції, повноваження відповідного органу виконавчої влади без набуття правового статусу зазначених суб'єктів, тобто так звані делеговані суб'єкти публічних повноважень.

Віднесено до особливостей суб'єктів публічного адміністрування:

- а) вертикальну взаємодію (між органами державної влади та особами тощо), горизонтальну взаємодію (між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між різними видів суб'єктами центральних органів виконавчої влади); б) компетенцію (права та обов'язки); в) завдання та функції в межах визначених законодавчими актами; г) місце та значення конкретного суб'єкта влади у механізмі публічного адміністрування; д) правосуб'єктність органів публічної адміністрації; ж) створення та ліквідація відповідних суб'єктів публічного адміністрування; з) юридична відповідальність кожного суб'єкта відповідно до нормативно-

правових актів.

2. Окреслено принципи та класифікацію суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства. Запропоновано під принципами суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства розуміти як вимоги (відповідні дії), засади, які є об'єктивно зумовленими, що розкривають особливості реалізації функцій та завдань відповідних органів з відповідними владними повноваженнями, інституту звернень суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві згідно законодавства та напрями удосконалення способів судового захисту прав, свобод і законних осіб (фізичних або колективних) для задоволення публічного інтересу держави.

Виділено види суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства: 1) органи виконавчої гілки влади: Кабінет Міністрів України як найвищий суб'єкт у системі органів державної виконавчої гілки влади; Центральні органи виконавчої гілки влади згідно законодавства України (відповідні державні агентства, державні служби, державні інспекції, міністерства тощо); територіальні органи виконавчої гілки влади (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи, установи центральних органів виконавчої гілки влади та інші); 2) органи місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями бути стороною адміністративного судочинства; 3) публічні особи органів публічної адміністрації в сфері адміністративного судочинства.

3. Розкрито зміст суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства як сторони публічно-правового спору. Виокремлено проблемні питання в діяльності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: а) дублювання (схожість) повноважень або функцій різних органів виконавчої влади у правовідносинах адміністративного судочинства; б) не закріпленість в нормативно-правових актах механізму реалізації повноважень органу виконавчої влади або

місцевого самоврядування; в) перевантаженість (множинність) нормативно-правових актів, що врегульовують повноваження органів публічної адміністрації; г) притягнення до юридичної відповідальності суб'єкта публічної адміністрації у разі перевищення відповідних владних повноважень згідно норм чинного законодавства.

Запропоновано під суб'єктом владних повноважень суб'єкта у правовідносинах адміністративного судочинства як сторони публічно-правового спору розуміти орган влади (державної чи місцевого самоврядування), їх публічної особи, іншого суб'єкта при виконанні ними функцій публічного адміністрування, зокрема, на виконання делегованих повноважень (прав та обов'язків) або при наданні відповідних видів публічних послуг (адміністративних, соціальних, електронних тощо) відповідно до чинних нормативних актів з метою фактичного виконання завдань та функцій держави.

За результатами дослідження, отриманими у цьому розділі, наявні такі публікації автора:

1. Marchenko, O. V., Marchenko, O. D., Pokataieva, O. V., Tylchyk, V. V., & Halaz, Y. A. (2022). Subjects involved in administrative legal proceedings: legal regulations and their characteristics. *Revista De La Universidad Del Zulia*, 13(38), 130-139. <https://doi.org/10.46925//rdluz.38.09>

2. Марченко О.Д. Повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Law. State. Technology*. 2022. № 1. С. 100-105. DOI: 10.32782/LST/2022-1-15

3. Марченко О.Д. Особливості правового регулювання суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. С. 247-251. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.42>

4. Марченко О.Д. До питання визначення поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. Запорізькі правові читання: матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С.307-309.

5. Марченко О.Д. Щодо участі прокурора як суб'єкта владних повноважень у цивільному процесі. *Роль національного права України в умовах глобалізаційних викликів* : матеріали Всеукр. наук.-практ. онлайн-конференції (м. Дніпро, 18 листоп. 2021 р.) / упоряд. канд. юрид. наук М. П. Юніна. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2021. С.369-373

6. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та соціально-технічні напрями еволюції цифрового суспільства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції: у 2 т. Том 2. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 415-418.

7. Марченко О.Д. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та управлінсько-технологічні виміри сьогодення: молодіжний погляд* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 3 т. Т. 3. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 305-307.

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРАВОВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

2.1. Правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства

В умовах війни, розпочатою в 2022 році росією проти України одним із дієвих засобів захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав й інтересів фізичних та юридичних осіб у правовідносинах, що виникають за участю органів публічної адміністрації, їхніх публічних осіб під час здійснення ними владних управлінських функцій (публічного адміністрування), є судовий захист, що реалізується в межах адміністративного судочинства [80, с. 87].

Необхідно акцентувати увагу, що однією передумовою участі суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства та наділення його правами й обов'язками є відповідна правосуб'єктність [80, с. 88].

Так, у теорії права, суб'єкт права - це особа (фізична або юридична), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктність) [165, с. 535-536].

У Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю.С. Шемшученка «правосуб'єктність» визначено як здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, тобто носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

О.Г. Лук'янова вважає, що правосуб'єктність є здатністю бути суб'єктом права (правовідносин)» [80, с. 88]. Як категорію, що становить

одну з обов'язкових юридичних передумов правовідносин, можливістю чи здатністю особи бути суб'єктом права з усіма відповідними наслідками розглядають правосуб'єктність О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко [172, с. 444-445]. Вчені подають структуру правосуб'єктності так: правоздатність; дієздатність; деліктоздатність як здатність відповідати за цивільні правопорушення; осудність як умова притягнення до кримінальної відповідальності [172, с. 444-445].

Теоретик права О.Ф. Скакун зауважує, що правосуб'єктність слід визначати як самостійну правову категорію, що існує поряд із правами та обов'язками [165, с. 535-536]. Так, правосуб'єктність відображає правову здатність фізичної особи бути носієм прав та обов'язків і становить постійний громадянський статус особи, а не просто спроможність чи здатність володіння правами [165, с. 535-536]. В той же час, зміст правосуб'єктності розглядається як певний набір суб'єктивних прав кожної особи [165, с. 535-536]. Правосуб'єктність приватних осіб складається з таких елементів як правоздатності й дієздатності [27].

Вчені-адміністративісти також зазначають, що окремих випадках правосуб'єктність включає також деліктоздатність [27]. В юридичних осіб, згідно зі тлумачними словниками, ця здатність виявляється у відповідній компетенції, сукупності прав і обов'язків, які надаються їм для реалізації відповідних функцій [27].

Так, до видів індивідуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства необхідно віднести: а) загальну - здатність особи бути учасником у правовідносинах адміністративного судочинства; б) галузеву - здатність особи бути учасником суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства; в) спеціальну - здатність суб'єкта бути учасником певного кола правовідносинах адміністративного судочинства [27, с. 697].

Спеціальна правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства має такі різновиди:

1) активну правосуб'єктність, якою наділені носії владних повноважень; 2) пасивну правосуб'єктність, яка надана підпорядкованим суб'єктам владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства [27, с. 697].

Отже, щодо поняття адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства слід розуміти як передбачену нормами права здатність виступати учасником правовідносин [27]. Крім того, правосуб'єктність є складною юридичною властивістю, об'єднувальною категорією таких понять як правоздатність, дієздатність та деліктоздатність, що нерозривні у часі і об'єднані між собою органічним зв'язком [27].

Як вірно зазначено вченим Ю.С. Шемшученко, універсальність суб'єктів адміністративного процесу проявляється в тому, що вони є учасниками матеріальних адміністративно-правових і адміністративно-процесуальних відносин яке характеризуються правосуб'єктністю [27].

Традиційно в адміністративно-правовій науці це поняття розглядається як сукупність певних елементів [27]. Отже, суб'єкти владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, яка утворена із правоздатності та дієздатності [15, с. 120]. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єкти владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства - правова категорія, яка нерозривно пов'язана із особою, виникає з моменту її появи у суспільстві та припиняється із її вибуттям із суспільних відносин [15, с. 120]. Тому правоздатність та дієздатність, як складові правосуб'єктності - поняття, які характеризують конкретного суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства [15, с. 120].

Правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства є найвагомішою передумовою наділення суб'єкта правами та обов'язками [15, с. 120]. Термін «правосуб'єктність» у науковій літературі розглядається у двох аспектах: як передумову участі у

правовідносинах [15, с. 120] та якісну характеристику індивіда як суб'єкта права [77], його юридичну властивість (так, М. Малейн наголошував, що мати її - означає бути суб'єктом права [83, с. 115-123]).

Крім того, правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства є інструментом, завдяки якому суб'єкт адміністративних процесуальних відносин, існуючи не тільки в правовій, а й об'єктивній реальності, здатний реалізувати надані йому правові можливості, забезпечуючи входження в правову систему та доступ до всіх цінностей, що надаються нею [83, с. 124].

В свою чергу, І. І. Діткевич вказує, що зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності визначається як сукупність адміністративної процесуальної правоздатності, адміністративної процесуальної дієздатності та визначених законом процесуальних прав та обов'язків, повноважень суб'єктів процесуальної діяльності [44, с. 16].

Н. Ортинська досліджуючи правовий статус неповнолітніх, зауважує, що правосуб'єктність є складною категорією, охоплює правоздатність, дієздатність та деліктоздатність суб'єкта права [93].

Правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства є класичною і багато в чому усталеною науковою категорією [36, с. 14]. Так, в умовах адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу, перехід на якісно новий рівень правової регламентації елементів правосуб'єктності, який відповідає європейським стандартам адміністративного права, становище суб'єкта адміністративних процесуальних відносин у правовій системі зазнало суттєвих змін [36, с. 14]. Потрібно зазначити, що основними джерелами європейських стандартів є: а) Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, б) Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи; в) Рішення Європейського Суду з прав людини, що встановлюють обов'язковий рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі та способи реалізації зазначених прав [36, с. 14].

З погляду на дослідження Ю. О. Пундор щодо визначення змісту категорії «правосуб'єктність» у теорії права та галузевих теоріях права [147, с. 60], категорія «правосуб'єктність» становить самостійний правовий феномен, використання якого як комплексної характеристики суб'єктів адміністративного процесуального права об'єктивно необхідно, оскільки тільки в цій категорії можуть бути відображені соціальні та правові уявлення як єдність правового та соціального [147, с. 61]. Це ємне та змістовне поняття виконує функцію узагальнюючої характеристики процесуально-правового положення фізичної або юридичної особи [147, с. 62]. Правова категорія «правосуб'єктність» не має в адміністративному праві адекватного еквівалента, в силу чого саме він виступає як першооснова формування понятійного апарату при аналізі адміністративно-процесуального правового статусу суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства [147, с. 63].

Зазначені фактори, що конкретизують адміністративний процесуально-правовий статус суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства, є спеціальними (модифікуючими) елементами процесуальної правосуб'єктності, оскільки вони детермінують зміст і специфіку реалізації належних особі прав і реалізації покладених обов'язків [160, с. 57-58]. Така диференціація заснована на необхідності відображення в категорії процесуальної правосуб'єктності суб'єктів адміністративного процесуального права найбільш важливих проявів їх соціальної сутності [160, с. 57-58].

Співвідношення загальних і спеціальних елементів правосуб'єктності може бути розкрито з позицій відображення в змісті філософських категорій абстрактного і конкретного, статичної та динамічної [160, с. 58]. У цьому контексті, як зазначає В. Савенко, актуальність філософського осмислення правової реальності як структурованої площини реалізації права зумовлена, з одного боку, практичними проблемами функціонування права в суспільстві загалом і трансформації посттоталітарного суспільства зокрема, а з іншого -

теоретичними проблемами, пов'язаними зі світоглядно-методологічним забезпеченням правознавства на основі філософсько-правових досліджень [160, с. 57-58]. Як абстрактна категорія адміністративно-процесуальна правосуб'єктність носить статичний характер, і її зміст вичерпується право- і дієздатністю, однак, стосовно до конкретного суб'єкта її зміст може трансформуватися внаслідок впливу спеціальних елементів, що детермінують специфічні особливості правосуб'єктності цього суб'єкта [160, с. 58]. Стаття 43 «Адміністративна процесуальна правосуб'єктність» КАС України [63] визначає, що здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами) [63].

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить приватним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також приватним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самотійно брати участь [63].

Зміст (внутрішню структуру) правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства утворює сукупність загальних (основних) і спеціальних елементів, що піддаються модифікації [21, с. 153]. Так, спільними (основними) елементами є право- і дієздатність, які виступають як базова характеристика правового статусу будь-якого суб'єкта [21, с. 154]. Проте, глибина та багатогранність розглянутого правового феномена зумовлюється модифікуючим впливом, що

надається різноманітними за характером і правовим значенням обставинами до яких доцільно віднести адаптацію національного законодавства до вимог Європейського Союзу, інтегрування національної економіки у європейський соціально-економіки у простір [21, с. 154].

Динамічні властивості адміністративно-процесуальної правосуб'єктності найбільш чітко простежуються в правосуб'єктності органів публічного адміністрування [21, с. 154]. Протягом відносно невеликого періоду часу вона неодноразово видозмінюється за рахунок розширення обсягу дієздатності, що настає з досягненням встановлених законом обставин, з якими норми чинного законодавства пов'язують якісно новий рівень процесуальних повноважень суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства [21, с. 154]. Крім того, правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства може трансформуватися в новий стан (і в сторону звуження, і в сторону розширення наявного обсягу суб'єктивних прав) внаслідок інших юридичних фактів, передбачених чинним законодавством, регламентація яких потребує певного коригування, що наглядно видно з впровадженням інформаційних технологій [21, с. 154].

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства виступає як самостійна правова категорія, що свідчить про правову здатності відповідного органу мати права і обов'язки, бути їх носієм на будь-якій стадії їх прояву, а також відповідати за неправомірну реалізацію та виконання [41, с. 37]. Слушно зазначає вчена-адміністративіст М. В. Джафарова, що подібна характеристика правосуб'єктності детально відображає етапи реалізації адміністративно-правового статусу суб'єкта права охоплюючи правоздатність, дієздатність та деліктоздатність [41, с. 37].

Правоздатність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства, оскільки вона формальна, не розкриває змістовних моментів існування правового суб'єкта, вона лише його, суб'єкта,

позначає [41, с. 37]. Елементами, складовими частинами правоздатності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства виступають не права або обов'язки, а здатності (можливості) бути: особою (фізичною, юридичною) в праві; носієм прав і обов'язків; суб'єктом правовідносин тощо [41, с. 37].

Сутність внутрішньої структури (змісту) адміністративно-процесуальної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства як взаємопов'язаної сукупності загальних (основних) і спеціальних елементів дозволяє визначити співвідношення правосуб'єктності та соціального становища, обсягу та механізму реалізації належних процесуальних прав [41, с. 38]. Зміст правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства полягає в тому, що вона визначає ті юридично значущі характеристики, володіння якими робить реального (персонально визначеного) суб'єкта представником певного правового положення [41, с. 38]. Правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства доцільно представляти у вигляді своєрідного «перехідного містка» між реальною фізичною або юридичною особою та статусом суб'єкта права. Цей «перехідний місток» є правовою конструкцією, що відбиває склад юридичних фактів, наявність яких дозволяє конкретному суб'єкту виступити власником відповідного правового положення [41, с. 38].

Адміністративна процесуальна правоздатність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства означає можливість фізичних, юридичних осіб мати права та обов'язки, обсяг та зміст яких обумовлюються процесуальною роллю конкретного учасника адміністративного судочинства. Зокрема, позивач наділений правом змінити підставу або предмет адміністративного позову (ч. 1 ст. 47 КАС України) [63], відповідач - визнати позов повністю або частково.

Дієздатність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства - це юридична (визнана законом) здатність особи своїми діями набувати і здійснювати права, свободи, обов'язки відповідно до своїх законних інтересів або інтересів інших зацікавлених осіб, за допомогою участі у правовідносинах, регульованих нормами права [41, с. 38].

Дієздатність суб'єкта адміністративного процесуального права необхідно розглядати не як формальну, стабільну властивість суб'єкта права, яка, один раз виникнувши, весь час залишається незмінним, незалежно від його волі, його прагнень, інших умов [17, с. 16]. Вона являє собою складний правовий стан, який відображає постійно мінливий рівень готовності до здійснення різних функцій суб'єкта права [17, с. 16]. З одного боку, дієздатність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства обумовлюється чинним законодавством, з іншого боку, волею, іншими внутрішніми факторами, з іншого, як зазначає В. М. Бевзенко, дієздатність може змінюватися без зміни правоздатності [17, с. 16].

Адміністративно-процесуальна дієздатність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства завжди індивідуальна. Структура дієздатності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства, у контексті адміністративного процесуального права, яка спочатку формувалася під одного із суб'єктів права (під орган влади або індивіда), потребує теоретичного перегляду, так як покликана вирішити проблеми реформування публічного адміністрування щодо правовідносин процесуального порядку, зумовленою необхідністю обмеження державного втручання, усунення надмірного державного регулювання, впровадження електронного врядування [144; 193]. У вказаному відношенні під адміністративно-процесуальною дієздатністю суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства пропонується розуміти

обумовлену правопорядком готовність (здатність) юридичної особи - суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин з точки зору волі, свідомості, організаційних, майнових, інших умов до здійснення функцій суб'єкта права [17, с. 34].

Водночас, учасники адміністративного судочинства крім власних специфічних прав та обов'язків наділені правоздатністю, яка однаковою мірою характерна для усіх суб'єктів адміністративної справи [17, с. 16]. Зокрема, особи, які беруть участь у справі «не можуть бути позбавлені права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежені у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи» (ч. 1 ст. 11 КАС України) [63].

Тому адміністративна процесуальна правоздатність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства поділяється на: 1) загальну та 2) спеціальну.

Правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства забезпечує суб'єкту здатність бути повноцінним учасником правовідносини. У деліктоздатності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства поєднуються правоздатність та дієздатність, деліктоздатність суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства відображає третю сторону правосуб'єктності - здатність нести відповідальність. Відсутність деліктоздатності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства спричиняє відсутність правоздатності в частині здатності нести обов'язки певного типу [17, с. 34].

Отже, зміст правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: а) предметом регулювання є адміністративне судочинство; законодавче закріпленість повноважень конкретного суб'єкта бути суб'єктом публічного адміністрування; в) відмежування виключних повноважень відповідного

суб'єкта публічної адміністрації у правовідносинах адміністративного судочинства; г) згідно нормативно-правових актів визначено конкретний термін (момент часу), коли суб'єкт владних повноважень діє в якості суб'єкта публічного адміністрування у правовідносинах адміністративного судочинства; д) особливі умови припинення статуту відповідного органу публічної адміністрації у правовідносинах адміністративного судочинства.

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

Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [70]. Утвердження правової держави, відповідно до приписів статей 1, 8 і 55 Основного Закону України полягає, зокрема, і у гарантуванні кожному судового захисту прав і свобод, а також у запровадженні механізму такого захисту. Конституційний Суд України у своїх рішеннях послідовно підкреслював значущість положень статті 55 Конституції України щодо можливості захисту кожним у судовому порядку своїх прав і свобод від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів влади, посадових і службових осіб, а також стосовно неможливості відмови у правосудді. Разом з тим, в Рішенні Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. сформульовано правову позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини [151], зокрема судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Правові норми Конституції України стосовно права кожного на оскарження рішень органів публічної влади конкретизується в низці інших актів законодавства, зокрема в ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [127], ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [131], ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [143] та ін.

Для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в Україні, відповідно до принципу зовнішньої спеціалізації, утворено систему адміністративних судів. Згідно Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [141] систему судоустрою складають місцеві, апеляційні суди та Верховний Суд. Функції місцевих адміністративних судів здійснюють окружні адміністративні суди, а також місцеві загальні суди як адміністративні. Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах відповідно до Указу Президента України. Вищою ланкою для адміністративних судів, як і для всіх судів загальної юрисдикції, є Верховний суд у складі якого діє Касаційний адміністративний суд. Слід відмітити, що визначення касаційних палат Верховного Суду у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» як «Касаційних судів» є, на нашу думку, доволі дискусійним, з огляду на те, що вони не є самостійними юридичними особами, а лише структурними частинами вищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо: податків, зборів та інших обов'язкових платежів, захисту соціальних прав, виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Розмежування повноважень між адміністративними судами різних ланок і між судами однієї ланки щодо розгляду адміністративних справ здійснюється за допомогою інституту підсудності. Правила підсудності, що застосовуються в адміністративному судочинстві, є найскладнішими з поміж

інших процесуальних форм правосуддя (цивільного, господарського, кримінального). Це пояснюється, щонайменше, двома обставинами: існуванням дворівневої системи місцевих адміністративних судів і неспівпадінням між ланками адміністративних судів та інстанціями, внаслідок чого деякі справи по першій інстанції можуть розглядатися одразу у Верховному Суді або в апеляційних адміністративних чи окружних адміністративних судах.

Правила підсудності у сфері адміністративного судочинства закріплені в КАС України, який з 15 грудня 2017 р. діє у новій редакції внаслідок набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [119]. Аналізуючи в цілому зміст цього Закону, слід зазначити, що його було розроблено в Адміністрації Президента України за декілька місяців, без широкого обговорення та без залучення до опрацювання всіх зацікавлених органів державної влади, місцевого самоврядування, провідних наукових установ, практиків, громадських організацій, їх асоціацій та об'єднань. Доволі сумнівним є і загальний підхід суб'єкта законодавчої ініціативи викласти нові редакції трьох кодексів в рамках одного документу з обсягом майже на 800 сторінок. Це значно ускладнює фактичні можливості опрацювання тексту та врахування специфіки кожного виду судочинства, що одразу викликає сумніви стосовно якості прийнятого Закону. На наш погляд, зміни законодавства, а особливо процесуального, повинні розроблятися з урахуванням матеріалів суддівської практики, залученням наукових установ, оскільки саме у сфері правозастосування та у ході науково-дослідної роботи виявляються більшість недоліків і прогалин чинного законодавства. На теперішній час, слід констатувати, що такий зворотній зв'язок між суб'єктами законотворчості та правозастосування, науковцями в Україні має вкрай слабкий характер.

Перш за все необхідно зазначити, що нова редакція КАС України застосовує доволі дискусійні положення у сфері юридичної термінології. Так, у нових редакціях всіх трьох процесуальних кодексів термін «підсудність» був у більшості випадків замінений терміном «юрисдикція». ЦПК України, ГПК України і КАС України тепер оперують термінами «предметна юрисдикція», «інстанційна юрисдикція» та «територіальна юрисдикція (підсудність)» (статті 19-32 ЦПК України [188], статті 20-31 ГПК України [33], статті 19-30 КАС України [63]). Із назв відповідних параграфів, на перший погляд, здається, що термін «підсудність» коректно може застосовуватись в адміністративному процесі тільки для позначення так званої «територіальної юрисдикції», але судячи з усього законодавець вирішив на законодавчому рівні взагалі ототожнити поняття юрисдикції і підсудності. Разом з тим, КПК України продовжує оперувати термінами «територіальна підсудність», «інстанційна підсудність» (статті 32, 33 КПК України) [74]. Така логіка законодавця виглядає непослідовною з наукової точки зору та підлягає уточненню. А доволі поширене використання слова «юрисдикція» в нових редакціях кодексів, можливо, пояснюється впливом англومовних правових джерел, які часто використовують термін «jurisdiction».

Слово «юрисдикція» за Тлумачним словником української мови означає: 1) право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання; 2) повноваження давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання [28, с. 1652]. Відповідно до словника юридичних термінів, «юрисдикція - компетенція давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання, спори про право». Розрізняють юрисдикцію судову й адміністративну. Виключною юрисдикцією суду є розгляд кримінальних справ, а цивільні справи розглядають суд, арбітраж, третейські суди тощо» [168, с. 114]. У Рішенні Конституційного Суду України за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин 2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо

підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) Конституційний Суд України констатував, що юрисдикція судів - це повноваження судів вирішувати спори про право та інші правові питання [150].

У сучасних умовах поняття «юрисдикції» також набуло значення сфери або кола питань, на які поширюються юрисдикційні повноваження органів щодо вирішення індивідуальних справ. Розуміння юрисдикції як предметного кола справ щодо розгляду і вирішення юридичних справ є домінуючим у науковій літературі [169, с. 37-38; 105, с. 525; 58, с. 8; 18, с. 7]. В такому значенні воно і застосовувалось в минулих редакціях ЦПК України [188] і КАС України [63]. Натомість, у ГПК України, для цієї ж мети раніше застосовувалось поняття «підвідомчості» [33], яке, часто вживається дослідниками [187, с. 171-172] як синонімічне до терміну «юрисдикція». Аналогічний підхід закріплений і в авторитетних міжнародних документах, зокрема, у ст. 32 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, у якій під юрисдикцією ЄСПЛ розуміється предметне коло справ, на які поширюється його повноваження [67].

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

Тому, наприклад, назва параграфу 2 глави 2 чинного КАС України «інстанційна юрисдикція», на наш погляд, позбавлена сенсу, оскільки юрисдикція (підвідомчість) місцевих і апеляційних адміністративних судів одна і та ж - адміністративна. Сфера справ судів різних інстанцій тут збігається, а змінюється тільки підсудність. Формулювання параграфу 3 глави 2 чинного КАС України як «територіальна юрисдикція (підсудність)» є допустимим, але зовсім не в тому значенні, в якому це закріплено законодавцем. Територіальна юрисдикція - це географічна територія, на яку

поширюються повноваження органу. Тобто, територіальна юрисдикція має визначати просторові межі, на які поширюється юрисдикційна діяльність того чи іншого органу. Наприклад, КПК України використовує такі формулювання як: «суд, у межах територіальної юрисдикції якого вчинено кримінальне правопорушення», «слідчим того органу досудового розслідування, під юрисдикцією якого знаходиться місце вчинення кримінального правопорушення» [133] тощо. В статті 12 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що «у системі прокуратури України діють місцеві прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається в Додатку до цього Закону» [134]. У Додатку до Закону України «Про прокуратуру» міститься перелік місцевих прокуратур із зазначенням районів і населених пунктів, на які поширюється юрисдикція прокуратур. З огляду на це, положення статей 25-30 діючого КАС України, які об'єднані в параграф «територіальна юрисдикція», мали б описувати райони, області та населені пункти, які знаходяться під юрисдикцією адміністративних судів, а натомість - містять норми, що описують територіальну підсудність, тобто порядок розподілу справ між судами адміністративної юрисдикції.

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

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

Предметна підсудність розмежовує компетенцію адміністративних судів стосовно розгляду справ по першій інстанції [4, с. 179-180]. Окреме виділення предметної підсудності є певною мірою особливістю саме адміністративного судочинства, оскільки тільки в рамках нього виникає необхідність детальної регламентації цього питання. У судах загальної юрисдикції та у господарських судах усі справи по першій інстанції розглядаються місцевими судами, а тому потреби у предметному розмежуванні компетенції немає. В адміністративному судочинстві,

внаслідок розподілу функцій судів першої інстанції між різними місцевими судами, а також різними ланками адміністративних судів, правила предметної підсудності мають необхідний характер.

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

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

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

- у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;
- у справах, що пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму з приводу оскарження індивідуальних актів дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму;
- у справах, що пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України;
- у справах, що пов'язані з діяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пп. 1-3 частини першої цієї статті;

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

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

5) Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо

встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів ВРУ, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [63].

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

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

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

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

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

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

Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту (ст. 27 КАС України) [63].

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

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

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

По третій інстанції справи розглядаються виключно Верховним Судом [63].

Аналізуючи зміни щодо підсудності у сфері оскарження правових

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

По-перше, у сфері предметної підсудності відбулося звуження компетенції місцевих загальних судів як адміністративних щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ. Зокрема, в контексті нашого дослідження це стосується справ щодо оскарження актів органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, а також індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг. Такі справи відповідно до змісту норм ст. 20 КАС України [63] тепер повністю належать до компетенції окружних адміністративних судів, а раніше - розглядалися місцевими загальними судами як адміністративними.

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

інформаційно-телекомунікаційної система (статті 18, 229 КАС України), процесуальні інститути спрощеного провадження (статті 257-263 КАС України), типових і зразкових справ (статті 290-291 КАС України) [63].

З іншого боку, запроваджена в Україні дворівнева система місцевих адміністративних судів, є не завжди зрозумілою для населення і поступове звуження компетенції місцевих загальних судів у сфері адміністративного судочинства, з одночасним розширенням компетенції окружних адміністративних судів теж має свою логіку. Крім того, одним із важливих завдань створення адміністративних судів було саме розвантаження місцевих загальних судів і звуження категорії справ, які підлягали розгляду місцевими загальними судами. На теперішній час суддя місцевого загального суду може одночасно розглядати кримінальні справи, справи про адміністративне правопорушення, цивільно-правові спори та адміністративний позов, працюючи в рамках різного процесуального та матеріального законодавства, що негативно впливає на якість судочинства.

По-друге, Верховний Суд згідно чинної редакції КАС України уповноважений розглядати всі адміністративні справи, що належали до підсудності Вищого адміністративного суду України, внаслідок ліквідації останнього і запровадження триланкової системи судів. При цьому Верховний Суд у сфері адміністративного судочинства є універсальною судовою установою, яка може розглядати справи по першій, апеляційній і касаційній інстанціях. В окремих випадках це може впливати на об'єктивність його рішень, зокрема коли Велика палата Верховного Суду діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих тим же судом, як судом першої інстанції. В цілому, загальний концептуальний підхід складного для пересічного громадянина співвідношення між ланками та інстанціями в адміністративному судочинстві залишився незмінним [157].

КАС України не містить чіткого переліку особливостей у справах про оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень. Ці положення наразі містяться в різних розділах і статтях чинного процесуального закону.

Їх правовий аналіз дає підстави для виділення двох груп таких особливостей: загальних і спеціальних. Загальні особливості є спільними для проваджень по оскарженню актів як індивідуального, так і нормативного характеру. Спеціальні - стосуються виключно проваджень або по оскарженню індивідуальних, або нормативних актів.

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

1. Право вимоги. Відповідно до ч. 2 ст. 264 КАС України право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Щодо осіб, які наділені правом оскарження правових актів індивідуальної дії, чинний КАС прямої вказівки не містить. Проте, з цього питання вже склалась усталена судова практика. Верховний Суд відзначає, що по аналогії із нормативними, таке ж правило має застосовуватись і до правових актів індивідуальної дії. Право на захист - це самостійне суб'єктивне право, яке з'являється у володільця регулятивного права лише в момент порушення чи оскарження останнього [108]. Тобто, позивачами у справах про оскарження індивідуальних актів можуть бути лише особи, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені [108]. Індивідуально-правові акти завжди мають персоніфікований характер, а тому право вимоги виникає тільки у осіб, яких вони безпосередньо стосуються. Звернення до суду з позовом особи, яка не є належним позивачем, є підставою для відмови у задоволенні такого позову [108].

На практиці судами досить часто допускаються помилки при визначенні суб'єкта оскарження. Наприклад, у справі за позовом народних депутатів до Президента України про визнання незаконним Указу Президента України від 19 жовтня 2007 р. «Про призначення Т. Дурдинця заступником Голови Служби безпеки України - начальником Головного

управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» ВСУ зазначив, що суди усіх інстанцій правильно визначили, що предметом оскарження у справі є Указ Президента України з кадрового питання, тобто акт індивідуальної дії, чинність якого поширюється лише на осіб, яких він стосується. При цьому не врахували, що народні депутати України не наділені владними управлінськими функціями, а тому не можуть бути суб'єктами звернення з позовом з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління [107].

Подібний правовий висновок міститься і у Постанові ВСУ від 28 лютого 2017 р. у справі про визнання незаконним указу Президента України «Про призначення головою Житомирської обласної державної адміністрації», якою було відмовлено у задоволенні заяви про перегляд рішення ВАСУ, оскільки заявник не має права на оскарження зазначеного правового акту [110].

2. Межі судового розгляду. За звичайних умов, межі судового розгляду визначені межами позовних вимог. Проте, згідно ч. 2 ст. 9 КАС України, суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [63]. Це правило поширюється і на випадки оскарження правових актів, оскільки відповідачами по таких справах є суб'єкти владних повноважень. Вищий адміністративний суд України відзначає, що у разі виходу за межі позовних вимог у мотивувальній частині рішення суд повинен навести відповідне обґрунтування [138].

3. Обов'язок доказування. За загальним правилом, що впливає з принципу змагальності, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Проте, у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень чиста змагальність у сфері доказування мала б негативні наслідки для позивачів, оскільки суб'єкти владних повноважень мають набагато більше

організаційних, матеріальних та юридичних можливостей для доведення своєї позиції в суді. Тому, відповідно до ч. 2 ст. 77 КАС України, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин [63].

Дослідники відзначають, що презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень значно посилює позиції невідної особи (фізичної чи юридичної особи), якій бракує правових знань, щоб самостійно довести перед судом слушність своїх тверджень. Крім того, потенційний обов'язок суб'єкта владних повноважень довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності в суді посилює його відповідальність при прийнятті рішень, вчиненні інших дій чи допущенні бездіяльності [89, с. 156].

Незважаючи на очевидність цього правила, в правозастосовній практиці судів трапляються випадки їх недотримання. Наприклад, постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 17 березня 2016 р. у справі № 815/6203/15 було скасовано постанову першої інстанції, оскільки місцевий суд, у порушення вимог КАС України, обов'язок доказування щодо виплаченої заробітної плати переклав на позивача [184].

4. Забезпечення позову. Дія правового акту не зупиняється фактом подання позову чи відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 150 КАС України). Внаслідок цього, порушення прав позивача може за певних умов набувати ознак перманентності і тривати протягом усього процесу судового розгляду. Тому, однією із двох можливих підстав забезпечення позову відповідно до ч. 2 ст. 150 КАС України є очевидні ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень,

та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю. Суд з власної ініціативи чи за заявою учасника справи має право вжити заходи забезпечення позову, які можуть полягати у: зупиненні дії правового акту; забороні відповідачу вчиняти певні дії; встановленні обов'язку відповідача вчинити певні дії; забороні іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

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

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

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

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

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

5) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення [63].

6) Оскарження ухвали про забезпечення позову не зупиняє її

виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи. Але оскарження ухвали про скасування забезпечення позову або про заміну одного заходу забезпечення позову іншим зупиняє виконання цієї ухвали. Проте, згідно матеріалів судової статистики, взятої за 2021 рік у Черкаському окружному адміністративному суді, із 63 клопотань про забезпечення позову було задоволено лише сімнадцять [137]. У більшості випадків суд при відмові у забезпеченні позову керується тим, що не доведено існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, неможливість захисту прав, свобод та інтересів без вжиття таких заходів.

5. Мова судочинства. За загальним правилом судочинство і діловодство в адміністративних судах провадиться державною мовою. Проте, учасники судового процесу, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право робити заяви, надавати пояснення, виступати в суді і заявляти клопотання рідною мовою або мовою, якою вони володіють, користуючись при цьому послугами перекладача, в порядку, встановленому КАС України. Слід мати на увазі, що при оскарженні правових актів таке право може виникнути тільки у позивачів, оскільки для службовців суб'єкта владних повноважень володіння державною мовою є однією із кваліфікаційних вимог (ст. 19 Закону України «Про державну службу» та ін.) [4, с. 288-289].

6. Особливості розподілу судових витрат. При задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень КАС України, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа. Якщо судові рішення ухвалені на користь сторони - суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з іншої сторони всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз.

Відповідачу, на думку законодавця, не мають компенсуватися витрати на правову допомогу, витрати, пов'язані із прибуттям до суду та інші судові витрати, окрім чітко визначених законом витрат на доказування (ч. 2 ст. 94 КАС України), оскільки суб'єкт владних повноважень повинен нести усі ризики, пов'язані з прийняттям ним рішень, вчиненням дій чи допущенням бездіяльності, у тому числі необхідність відстоювати правомірність своєї поведінки в адміністративному суді [99, с. 41]. При частковому задоволенні позову судові витрати покладаються на обидві сторони пропорційно до розміру задоволених позовних вимог. При цьому суд не включає до складу судових витрат, які підлягають розподілу між сторонами, витрати суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката та сплату судового збору.

Такі обмеження у можливостях суб'єктів владних повноважень свідчать про загальну спрямованість адміністративного судочинства на захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у спірних відносинах із владою [84, с. 617].

До спеціальних особливостей проваджень щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві можна віднести наступне:

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

2. Склад суду. Враховуючи особливості підсудності справ про

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

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

Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акту протиправним та не чинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюдненої, після набрання рішенням суду законної сили [63].

Норми КАС України про необхідність опублікування оголошення про оскарження нормативно-правового акту є безумовно доцільними, враховуючи те, що нормативно-правовий акт стосується прав та інтересів невизначеного кола осіб. Проте, як відзначається дослідниками, покладення обов'язку опублікування оголошення на суб'єкта владних повноважень, який фактично є зацікавленою стороною у справі, є далеко не найкращим

процесуальним інструментом, що може перетворюватися на фундамент для процесуальних зловживань суб'єктом владних повноважень, та створення як об'єктивних, так і суб'єктивних перешкод для розгляду справи по суті [20].

Практика розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів показує, що часто саме невиконання чи недостатньо чітке та оперативне виконання обов'язку здійснення опублікування оголошення про оскарження нормативно-правового акту є доволі ефективним «квазіпроцесуальним» інструментом, який використовується суб'єктами владних повноважень з метою затягування часу [20], що, в свою чергу, призводить до порушення вимог КАС України щодо розумних строків розгляду справи.

З цього приводу вчені-адміністративісти пропонували перекласти відповідний обов'язок на офіційні друковані видання Верховного Суду [20], Державної судової адміністрації України [47, с. 100] та ін. На наш погляд, в Україні для цілей оприлюднення нормативних актів вже давно слід запровадити спеціальний єдиний державний Інтернет-портал, який також може слугувати офіційним засобом оприлюднення оголошень про оскарження нормативно-правових актів.

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

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

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

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

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

Так, глава 10 чинного КАС України передбачає особливості спрощеного позовного провадження. За правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. Відповідно до п. 20 ст. 4 «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) - адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин» [63]. У сучасному законодавстві України поняття «малозначні спори» вперше з'явилося у Конституції України з прийняттям у 2016 році Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [121]. Так, стаття 131-2 Основного закону гарантує надання професійної правничої допомоги адвокатурою, та передбачає, що законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва

малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена [70].

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

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

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

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

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у

випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних чи фізичних осіб;

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

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію [63].

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

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

- 1) значення справи для сторін;
- 2) обраний позивачем спосіб захисту;
- 3) категорію та складність справи;
- 4) обсяг та характер доказів у справі, у тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
- 5) кількість сторін та інших учасників справи;
- 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження її [63].

Як видно із зазначеного переліку, приймаючи рішення про розгляд справи в порядку спрощеного провадження, суд враховує різні фактори,

проте їх значення має неоднаковий характер. У законодавчих актах подібні переліки визначаються як правило не випадково, а з урахуванням пріоритетності окремих положень, а отже, думка сторін про розгляд справи за правилами спрощеного провадження за логікою законодавця враховується в останню чергу.

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

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

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

щодо інституту спрощеного провадження для формування сталої судової практики та однаковості у розумінні положень ст. 257 КАС України.

Інші особливості проваджень щодо оскарження індивідуальних-правових актів в основному визначені параграфами 1 та 2 глави 11 КАС і пов'язані з випадками оскарження лише окремих різновидів правових актів індивідуальної дії. Здебільшого ці особливості спрямовані на прискорення судових процедур в термінових категоріях адміністративних справ, а також визначають специфіку розгляду скарг на індивідуальні акти деяких органів влади.

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

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

На рішення Вищої ради правосуддя, ухвалене за результатами розгляду

скарги на рішення її Дисциплінарної палати, може бути подана скарга до Великої Палати Верховного Суду. Така скарга розглядається за правилами касаційного провадження, встановленими КАС України [63].

При цьому слід мати на увазі, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою, а, отже, не може брати участь як суддя при розгляді скарг на її рішення у Верховному Суді [118].

В цілому, зміст ст. 266 у новій редакції КАС України щодо розгляду індивідуальних актів цієї категорії принципово не змінився. Законодавцем не було враховано напрацювання і проблеми судових органів при застосуванні норм цієї статті. Зокрема, у судовій практиці [53] неодноразово траплялися випадки оскарження зазначених правових актів індивідуальної дії особами, які такого права не мали (неналежні позивачі). У зв'язку з чим відповідну статтю слід було доповнити положенням щодо того, що такі акти можуть бути оскаржені тільки тими особами, безпосередні права та інтереси яких ними було порушено.

Також у судовій практиці громадяни часто звертаються до адміністративного суду із позовами на предмет протиправності постанов Верховної Ради України чи інших органів, що визначено ст. 266 КАС України, з процедурних питань. Постанови ВРУ, згідно Закону України «Про регламент Верховної Ради України» [135], приймаються не тільки з питань про персональні обрання, призначення, надання згоди на призначення на посаду, надання згоди на звільнення з посади та звільнення з посади, але й про час, обсяг, форму трансляції по телебаченню і радіо засідань Верховної Ради України; про включення, виключення чи перенесення розгляду того чи іншого питання на сесії; про прийняття законів у першому читанні тощо.

Вищий адміністративний суд України розглядав справу за позовом фізичної особи до Верховної Ради України про визнання протиправною бездіяльність парламенту щодо «не відмови» відповідачем у прийнятті на реєстрацію законопроект «Про збір та облік єдиного соціального внеску» 15

червня 2010 р. та визнання незаконною постанову Верховної Ради України № 2360-УІ про прийняття за основу вказаного вище закону. Суд, розглянувши справу по суті, постановою від 13 жовтня 2010 р. № П-195/10 відмовив у задоволенні позовних вимог, аргументуючи своє рішення тим, що оскаржена постанова парламенту прийнята з процедурного питання в порядку, визначеному Регламентом, і не стосується позивача [111].

Непоодинокими у судовій практиці є випадки звернення народних депутатів України до адміністративного суду із позовами щодо оскарження питань внутрішньої діяльності Верховної Ради України (наприклад, постанова ВАСУ від 14 грудня 2010 р. № П-323/10). Однак, оскаржуючи законність дій в окремих стадіях законодавчого процесу, здійснення яких віднесено до виключної компетенції ВРУ, такі позивачі не враховують, що в такий спосіб парламент реалізує свою законодавчу функцію, а не владні управлінські функції щодо позивача [178, с. 166].

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

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

- рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (ст. 273 КАС України);
- уточнення списку виборців (ст. 274 КАС України);
- провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство

про вибори та референдум (ст. 275 КАС України);

- провадження у справах щодо гарантованого забезпечення потреб оборони (ст. 282 КАС України);

- провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 286 КАС України);

- провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 287 КАС України);

- провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (ст. 288 КАС України) [63].

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

Аналізуючи зміни, що відбулись у зв'язку з набранням чинності новою редакцією КАС України за визначеними категоріями справ, слід відмітити, що в провадженнях щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності було збільшено загальні строки розгляду таких справ з 5 до 10 днів. Деталізовано, що позовну заяву щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, - протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови). Також був закріплений перелік рішень по суті справи, що можуть прийматися за підсумками розгляду справи, що є доцільним з огляду на нововведення. Відповідно до ч. 3 ст. 286 КАС України суди при вирішенні справ цієї категорії можуть закривати справу про адміністративне правопорушення та змінювати захід

стягнення в межах, передбачених КУпАП, разом з тим, щоб стягнення не було посилено. Раніше таких повноважень в адміністративних судів не було, оскільки вони вирішували тільки питання законності відповідних рішень органів влади, але не могли накладати чи змінювати адміністративні стягнення, що були застосовані до правопорушника [63].

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

2.3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо надання публічних послуг

Порушення прав, законних інтересів та свобод споживачів публічних послуг (фізичних та/або юридичних осіб) розглядається безпосередньо як підстава звернення до адміністративного суду і є фактом, що спричиняє виникнення права на оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Залежно від категорії результатів адміністративної

діяльності суб'єктів владних повноважень підставами оскарження можуть бути порушення-перешкоди (порушення, пов'язані зі встановленням відповідним владним органом перешкод для реалізації громадянином прав і свобод; вони можуть виявлятися у вимаганні надання додаткових документів, вимагання додаткової оплати послуги, не встановленої законодавством, отримання супутніх послуг), порушення-відмови (такі порушення можливі у разі протиправної відмови суб'єкта владних повноважень в наданні публічної послуги), порушення-бездіяльність (ненадання публічної послуги належному суб'єкту-споживачу, прострочення надання адміністративної послуги, невжиття заходів на отримання послуги, замовчування причин ненадання публічної послуги).

Поглиблюючи тему уточнення понятійно-категоріального апарату, зазначимо, що вважаємо слушним аналіз співвідношення понять «адміністративне оскарження» і «адміністративна процедура за скаргою», наданий І. О. Грибком. Дослідник стверджує, що зазначені поняття співвідносяться між собою як загальне й особливе, оскільки адміністративна процедура за скаргою є складовою процесуальною частиною адміністративного оскарження. Останнє розглядається як правовий інститут, який являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, котрі виникають у зв'язку з реалізацією фізичною чи юридичною особою права на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади шляхом подання скарги до органу виконавчої влади (посадової особи), що уповноважений здійснювати їх розгляд та вирішення [34].

У свою чергу О. Ю. Іващенко під адміністративним оскарженням у сфері діяльності ОВС України розуміє подання і розгляд звернень, у яких міститься: а) вимога щодо поновлення прав, порушених діями або бездіяльністю працівників ОВС; б) вимога про захист законних інтересів, порушених діями або бездіяльністю працівників поліції.

Так, О. С. Духневич провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

трактує як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [46].

Повністю погоджуємося з В. П. Тимощуком, який зазначає, що за загальним правилом оскарження процедурних рішень, дій та бездіяльності має здійснюватися разом з оскарженням адміністративного акта. Виняток можуть становити лише процедурні дії та рішення, що суттєво впливають на розгляд і вирішення справи. Їх вичерпний перелік повинен міститися в законі. Бездіяльність адміністративного органу може бути самостійним предметом оскарження у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або очевидного зволікання з розглядом адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень, вжиттям процедурних дій). Тому зазначений порядок доцільно також відносити до процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

Аналіз наукових публікацій та нормативно-правової бази дозволяє виділити такі ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг:

1. Безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо публічних послуг відбувається лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади.

2. Імперативність правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги можливе лише у разі, коли існує спеціальне правове регулювання порядку оскарження такої послуги. Вимога особи до

органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Не можна оскаржити рішення, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги, якщо її надання не передбачено законом.

3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги визначені органом виконавчої влади або місцевого самоврядування. За загальним правилом, для оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

4. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги здійснюється згідно з відповідною процедурою. Наприклад, якщо оскарження послуги здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку, то позивач може оскаржити послуги тільки в межах органу влади, який видав послугу, або до вищого підрозділу.

5. Результатом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічної послуги є індивідуальний акт типової форми або адміністративний акт – рішення органу, наприклад, про реєстрацію чи видачу свідоцтва або відновлення права на отримання певної публічної послуги в порядку адміністративного судочинства тощо.

Отже, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг розуміється як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний і об'єктивний розгляд справ у адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб з

приводу розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, постанова або ухвала на отримання дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифікату тощо).

Розглянемо загальні риси провадження в судовому порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг.

Як зазначає Ю. С. Педько, адміністративне судочинство структурно складається з проваджень. У межах даних проваджень здійснюється розгляд справ окремих категорій, які підвідомчі адміністративному суду (наприклад, провадження у справах про перевищення службових повноважень, провадження у справах про надання органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування недостовірної інформації тощо) [100, с. 139].

У французькому адміністративному праві окремі провадження в адміністративних справах, які розглядаються адміністративними трибуналами, вчені називають «різними видами адміністративної юстиції» [26, с. 288].

У німецькому адміністративному праві окремі провадження в адміністративних судах першої інстанції, Вищих адміністративних земельних судах та Федеральному адміністративному суді Німеччини визначаються як «справи адміністративного судочинства» [95, с. 22].

Поняттям окремих видів адміністративних проваджень у рамках адміністративної процедури України охоплюються: 1) провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень; 2) провадження у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму; 3) провадження у справах за зверненнями суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Названі провадження адміністративного процесу пропонується класифікувати на три основні групи з урахуванням таких критеріїв: 1) суб'єкти спірних правовідносин; 2) зміст спірних правовідносин; 3) об'єкт спірних правовідносин.

Крім цього, в рамках адміністративного процесу можна виділити види проваджень, які характеризують загальну процедуру розгляду адміністративними судами всіх категорій адміністративних справ. Видова різноманітність таких проваджень знайшла своє відображення у структурі КАСУ, відповідно до якої виділено: провадження в суді першої інстанції; апеляційне та касаційне провадження; провадження за винятковими та нововиявленими обставинами.

Слід окремо оговорити, що якщо досліджувати провадження щодо розгляду адміністративними судами конкретної категорії адміністративних справ, то вищевказані провадження будуть мати зміст стадій, тобто структурних елементів провадження.

Як стверджують теоретики процесуальної юридичної діяльності, процесуальне провадження являє собою логічно і функціонально погоджену послідовність дій, які відображають специфічний характер взаємозв'язку суб'єктів, що зумовлено специфікою даної категорії юридичних справ, тобто йдеться про логіко-часову характеристику процесу – його стадійність [171, с. 78]. Процесуальна стадія є сукупністю процесуальних дій, які спрямовані на досягнення певної найближчої процесуальної мети. З огляду на універсальний характер позовної форми, провадження з розгляду позовів громадян на незаконні рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування має бути побудованим за загальними правилами позовного судочинства з урахуванням особливостей, які впливають із предмета розгляду (адміністративно-правових спорів) та складу учасників провадження, і перелік стадій в адміністративному судочинстві подібний до переліку стадій інших видів позовного судочинства.

Зауважимо, що назви стадій адміністративної процедури, види та сутність яких будуть розглянуті нижче, детерміновані рядом факторів, а саме: 1) змістом самої стадії та процесуальними діями, які в її межах здійснюються; 2) нормативно-правовим закріпленням відповідної стадії. Назва, зміст та порядок здійснення стадій адміністративного процесу, його

учасники та інші процесуальні особливості стадій такої процедури закріплені переважно в КАСУ; 3) процесуальною метою здійснення відповідної стадії адміністративної процедури.

Так, О. С. Духневич відносить до стадій адміністративного процесу щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи такі: 1) порушення адміністративної справи в адміністративному суді (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі); 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження); 3) судовий розгляд адміністративної справи [46, с. 39-40].

Наведені три стадії адміністративного процедури є обов'язковими (конститутивними), оскільки після звернення фізичної або юридичної особи до адміністративного суду адміністративна справа неминуче проходить усі ці стадії. Їх виникнення після подання адміністративного позову, з якого, власне, і розпочинається адміністративна процедура, вже не залежить від волі заявника чи інших учасників такого процесу.

Так, наприклад, відповідно до ст. 157 КАСУ суд закриває провадження у справі: якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства; якщо позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом; якщо сторони досягли примирення; якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами; у разі смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі.

Розкриємо особливості юридичної процедури підготовчої стадії до судового розгляду адміністративної справи з оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері надання публічних послуг.

Згідно зі ст. 104 КАС України звернутися до адміністративного суду з

адміністративним позовом вправі будь-яка особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин [63]. Однак реалізація цього права вимагає дотримання вимог встановленої адміністративної процедури.

Розкриття питання процесуального порядку розгляду справ про оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг у порядку адміністративного судочинства вбачається здійснити через розгляд окремих стадій такого адміністративного процесу. О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржій визначають такі ознаки стадій : 1) внутрішню структурованість, 2) єдність конструктивних елементів у рамках локальної мети провадження, 3) логічну та часову послідовність, 4) офіційне закріплення підсумкового результату у процесуальному документі [76, с. 326]. І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський наголошують, що стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, що завершується шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показано результати певних процесуальних дій [71, с. 155]. Стадії провадження в адміністративному суді першої інстанції виділяються за ознакою систематизації відповідних процесуальних дій в окремих структурних складових КАС України: 1) підготовчий розгляд позовного звернення; 2) попередній розгляд справи; 3) остаточний розгляд справи та прийняття рішення [76, с. 325].

Відкриття провадження є системою процесуальних дій, які стосуються подання позовної заяви, розгляду її суддею та прийняття ухвали щодо прийняття до розгляду. Завдяки здійсненню процесуальних дій на цьому етапі реалізується право на звернення до адміністративного суду за захистом громадянином, юридичною особою своїх прав, законних інтересів, порушених у публічно-правових відносинах. Етап підготовки справи до розгляду призначений для того, щоб уточнити фактичні обставини, які мають значення для правильного вирішення справи, визначити закон, норми якого вирішують адміністративну справу, вирішити питання про склад осіб, які

беруть участь у справі, а також про інших учасників процесу, вирішити питання про дослідження доказів.

Адміністративна позовна заява подається у письмовій формі. Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою. Але тут необхідно потурбуватися про те, щоб у відправника залишилося документальне підтвердження того, що і коли він направив на адресу суду, - це не важко зробити, використавши таку форму відправлення, як цінний лист з описом вкладення [125]. Також допускається оформлення позовної заяви на бланку встановленого зразку [63]. Але незалежно від обраного способу подання заяви до адміністративного суду, слід пам'ятати, що до заяви обов'язково має бути додана квитанція про сплату судового збору.

Згідно з норм чинного законодавства (КАС України [63], Закон України «Про судовий збір»[139]) за подання до суду позовної заяви необхідно сплатити судовий збір (збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів і включається до складу судових витрат – ст. 1 Закону України «Про судовий збір»). У справах про оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг звільняються від сплати судового збору такі категорії осіб, як: інваліди Великої Вітчизняної війни та сім'ї воїнів (партизанів), які загинули чи пропали безвісти, і прирівняні до них у встановленому порядку особи; інваліди I та II груп, законні представники дітей-інвалідів і недієздатних інвалідів I та II груп; позивачі - громадяни, віднесені до 1 та 2 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи; громадські організації інвалідів (спілки та інші об'єднання громадських організацій інвалідів), їх підприємства, установи та організації, громадські організації ветеранів, їх підприємства, установи та організації - за подання позовів, з якими вони звертаються до суду; позивачі - за подання позовів у порядку, визначеному статтею 12 Закону України «Про

біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (ст. 2 Закону України «Про судовий збір») [139]. Слід зазначити, що Законом України «Про судовий збір» наводиться вичерпний перелік осіб, що мають право безкоштовного звернення до адміністративного суду. Втім зазначений законодавчий акт не враховує таку особливу категорію позивачів, як тимчасово переміщені переселенці. Вони є, як правило, споживачами публічних послуг у сфері соціального захисту населення і не завжди мають матеріальну можливість навіть за умови подальшого відшкодування розміру судового збору сплатити його при поданні адміністративного позову. Варто відзначити, що вбачається за необхідне для подолання латентності правопорушень у сфері надання публічних послуг з соціального захисту населення внести відповідні зміни до Закону України «Про судовий збір», звільнивши від сплати судових витрат таку категорію осіб, як тимчасові переміщені з зони антитерористичної операції та окупованих територій Автономної Республіки Крим переселенці.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судовий збір» за загальним правилом розмір судового бору складає 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,2 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 3 розмірів мінімальної заробітної плати у випадку подання позову майнового характеру і 0,2 розміру мінімальної заробітної плати – за подання позову немайнового характеру [139].

Якщо позовну заяву було оформлено з дотриманням усіх викладених вимог законодавства (до речі, як зазначено у ч. 2 ст. 105 КАС України, на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в її оформленні) та немає інших підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, суддя не пізніше наступного дня після надходження заяви до адміністративного суду постановляє ухвалу про відкриття провадження, копія якої невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з інформацією про їхні процесуальні права і обов'язки

(відповідачам надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів) [63].

У разі, якщо позовну заяву було подано без додержання викладених вимог щодо її форми та змісту, вона залишається без руху, про що суддя постановляє відповідну ухвалу (в ній, зокрема, мають бути зазначені конкретні недоліки позовної заяви, через які її залишено без руху, та способи їх усунення) й негайно надсилає її копію позивачеві, одночасно надаючи йому строк для усунення недоліків. Цей строк, як зазначено у ч. 1 ст. 108 КАСУ, має бути «достатній для усунення недоліків» [63] - отже, він визначається суддею з врахуванням необхідного часу для повідомлення позивачеві про залишення заяви без руху у зв'язку з допущеними недоліками та для їх усунення (тобто тривалість вказаного строку може бути різною залежно від певних обставин у кожному окремому випадку виявлення у позовній заяві недоліків).

Якщо позивач відповідно до вказівок судді у встановлений ним строк усуне недоліки позовної заяви, вона приймається судом і відповідно до ч. 2 ст. 108 КАС України вважається поданою в день її первинного подання до адміністративного суду [63]. В іншому ж разі (коли недоліки не було усунено позивачем у наданий йому для цього термін) позовна заява вважається неподаною і повертається позивачеві. Окрім цього випадку, позовна заява також повертається позивачеві у разі подання позивачем до відкриття провадження в адміністративній справі заяви про її відкликання; якщо позовну заяву було подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або від імені позивача особою, яка не має повноважень на ведення справи; коли у провадженні цього або іншого адміністративного суду вже перебуває справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; якщо справа не підсудна цьому адміністративному суду (ч. 3 ст. 108 КАС України) [63]. Копія ухвали про повернення позовної заяви невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї матеріалами.

Залишення заяви без руху є, певною мірою, умовною санкцією за порушення вимог процесуального законодавства - адже хоча позивач й зазнає деяких труднощів у зв'язку з тим, що позовна заява не розглядається в адміністративному суді до вчинення позивачем відповідних дій, однак їх неважко подолати шляхом виконання вказівок судді, які містяться в ухвалі про залишення заяви без руху. А от відмова судді у відкритті провадження тягне для позивача настання набагато більш несприятливих наслідків - адже згідно з ч. 5 ст. 109 КАС України повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з таким же самим позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається [63]. Вичерпний перелік підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі наведено у ч. 1 ст. 109 КАС України [63].

Встановлено, що спостерігається тенденція зменшення рівня застосування таких судових санкцій, пов'язаних або з відмовою судді у відкритті провадження, або з закриттям провадження у справі, або з іншими негативними наслідками для позивача. Так, наприклад, у 2021 році було винесено судових ухвал про повернення матеріалів - 16 023, а у 2014 році цей показник зменшився на 9 % (14 664 справ); так само зменшилися показники винесення ухвал про залишення без розгляду матеріалів та відмову у порушенні провадження [10, с. 14].

Наприкінці слід звернути увагу на існування поряд з вищезазначеними санкціями, передбаченими законодавством за невиконання зацікавленою особою умов реалізації права на судовий захист своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, ще однієї – залишення позовної заяви без розгляду. При цьому за своїм значенням для позивача вона майже збігається із поверненням позовної заяви – різниця між вказаними санкціями за порушення процесуальних вимог законодавства полягає у тому, що залишення позовної заяви без розгляду застосовується у тому разі, коли провадження у справі вже почалося (це впливає із пунктів 4 та 8 ст. 155 КАС України, в яких підставами залишення заяви без розгляду

названо повторну неявку позивача у судові засідання без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, а також залишення позивачем судового засідання до закінчення судового розгляду без поважних причин, якщо ним не було подано до суду заяву про судовий розгляд справи за його відсутності) [63].

Отже, порушення встановленого законодавством порядку пред'явлення адміністративного позову, залежно від того, які ж саме вимоги КАСУ України не були виконані, тягне за собою застосування однієї з передбачених законом санкцій - повернення позовної заяви, відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, залишення позовної заяви без руху або ж без розгляду [45].

Важливо підкреслити принцип оперативності, визначену у законі, з якою повинні вирішуватись досліджувані адміністративні справи - адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами впродовж п'яти днів із дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів [78, с. 145].

За статистичними показниками спостерігається тенденція дотримання принципу оперативності судового розгляду справ у порядку адміністративного судочинства. Наприклад за результатами діяльності окружного адміністративного суду Дніпропетровської області кількість справ, розглянутих понад встановлені строки судового розгляду у I півріччі 2022 році склала 759 справ, що на 5% менше, ніж у відповідний період 2021 року (1172 справи). Найгірші показники спостерігаються у практиці діяльності у роботі окружних адміністративних судів Запорізької, Івано-Франківської, Тернопільської областей. Найвищий стрибок оптимізації ефективності діяльності суддів з розгляду адміністративних спорів у цей

період відзначився у роботі окружного адміністративного суду Одеської області (майже 40% динаміки) [10, с. 40].

При розв'язанні спорів за позовами на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у сфері надання публічних послуг суди відповідно до частини третьої статті 2 КАС України повинні перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження та з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку[63].

Завершується стадія попереднього судового засідання часто ухвалою про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду. Це не суперечить закону. Однак слід враховувати, що відповідно до ст. 121 КАС України така ухвала поставляється за наслідками підготовчого провадження, а не попереднього судового засідання. Очевидно, що підготовче провадження не вичерпується одним лише попереднім судовим засіданням і не завжди закінчується ним. Підготовка може тривати й після попереднього судового засідання. Тому ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду за наслідками попереднього судового засідання може бути ухвалена лише тоді, коли суддя вжив усіх заходів, необхідних для розгляду справи [139].

Якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, що беруть участь у справі, вирішені необхідні для її розгляду питання,

то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той же день. В цьому випадку теж поставляється ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду [139].

Отже, наведений умовний порядок проведення попереднього засідання до судового розгляду справи вимагає удосконалення законодавчого регулювання. Зокрема, вбачається за доцільне встановлення строків проведення підготовчого засідання з моменту надходження адміністративного позову, а також визначення випадків, коли не допускається примирення сторін.

Розглянувши оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг в судовому порядку (адміністративне судочинство), зупинимось на особливостях оскарження результатів надання публічних послуг в адміністративному порядку, тобто під час звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до закону України «Про звернення громадян».

Як зазначають І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко, адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг дозволяє громадянам та іншим суб'єктам адміністративних відносин захистити своє порушене право без звернення до адміністративного суду, що дає змогу зекономити час споживачів послуг, уникнути зайвих витрат, пов'язаних із судовим розглядом адміністративної справи (судовий збір, платні юридичні послуги, час, витрачений на участь у судових засіданнях, що може бути пов'язане з необхідністю вимушеної втрати щоденного заробітку, тощо) [32].

Погоджуючись із розумінням І. Л. Бородіним можливості оскарження дій, рішень чи бездіяльності органів державної влади в адміністративному порядку як стимулу забезпечення відповідального ставлення посадових осіб до здійснення покладених на них повноважень [23, с. 90], слід зазначити, що реалізація адміністративного оскарження залежить і від рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів правовідносин у країні.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері надання публічних послуг в адміністративному порядку проходить ряд взаємопов'язаних етапів реалізації. У літературі відсутній єдиний підхід до визначення стадії розгляду адміністративних скарг. Погоджуючись із думкою І. О. Грибка, назвемо те, що в ній не враховано стадію оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги [34, с. 107].

Чинний порядок розгляду адміністративних скарг встановлюється ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» [127], при цьому під скаргою розуміється право людини звернутися у порядку підлеглості до вищого органу чи посадової особи з проханням розглянути на предмет правомірності дій чи рішень суб'єктів (органів) публічної адміністрації. Крім того, встановлюється можливий термін для подання адміністративної скарги в тому числі й у сфері надання публічних послуг – один місяць з моменту, коли людина дізналася про управлінське рішення.

Згідно з частиною 4 статті 16 Закону України «Про звернення громадян» громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їхніми законними представниками. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Постановою Верховної Ради України від 09.04 2015 прийнято за основу законопроект, поданий Президентом України, про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо можливості подання електронного звернення та петиції, в яких предметом оскарження є дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації [120]. Під електронним зверненням у зазначеному законопроекті розуміється письмове звернення, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку [120]. Однак постає справедливе питання: в чому полягає принципова різниця між

поданням скарги на дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації в електронній формі та електронною петицією? Статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» закріплюється, що збір підписів під електронною петицією ведеться через офіційні веб-сайти органів державної влади або місцевого самоврядування і в разі отримання необхідної кількості підписів (наприклад, для електронних петицій, адресованих Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України чи Президенту України, – 25000 підписів) вона підлягає розгляду «невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду», при цьому інформація про початок її розгляду повинна бути оприлюднена «на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції» [120].

Законом України «Про звернення громадян» не передбачений окремий порядок розгляду скарг, поданий через «Урядовий контактний центр». Такий центр створено з метою реалізації Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, проголошеної Розпорядженням Кабінету Міністрів України 9 червня 2011 року [142]. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 не визначено строки реагування на звернення громадян, подані через контактний центр [124]. Втім, вбачається за доцільне в Законі України «Про звернення громадян» передбачити порядок розгляду скарг (звернень) на дії, бездіяльність органів публічного адміністрування, тим більше що Кабінетом Міністрів України в межах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні підкреслюється важливість значення функціонування такого суб'єкта у механізмі надання публічних послуг [30].

В Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, на відміну від норм Закону України «Про звернення громадян», міститься окремий розділ, що визначає стадії адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації [116].

Встановлено, що такими стадіями є: 1) відкриття адміністративного провадження за скаргою; 2) реєстрація скарги (при цьому встановлюється заборона відмови у прийнятті та реєстрації скарги); 3) розгляд скарги, на час якого зупиняється дія адміністративного акта, який оскаржується; 4) прийняття рішення за результатами розгляду адміністративної скарги; 5) оскарження рішення за результатами розгляду адміністративної скарги, що є факультативною стадією, і допускається у порядку адміністративного судочинства [116].

До прав суб'єкта, зобов'язаного розглядати адміністративну скаргу на дії, рішення чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, слід віднести право проводити опитування посадовця, результати діяльності якого оскаржуються, а також проводити додаткові опитування осіб, причетних до надання тієї чи іншої публічної послуги.

У результаті адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг може бути прийнято одне з управлінських рішень, пов'язаних із: задоволенням вимог, пред'явлених у скарзі; задоволенням вимог частково; визнанням рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів публічної адміністрації правомірними; відмовою в задоволенні скарги. Отже, в адміністративному регламенті повинні бути передбачені особливості виконання таких управлінських рішень з адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг.

Не можемо не згадати, що спостерігається очевидний ефект від запровадження практики оскарження дій, рішень та бездіяльності суб'єктів

публічної адміністрації з надання публічних послуг в адміністративному порядку – зменшення кількості адміністративних позовів і забезпечення реалізації принципу оперативності прийняття судового рішення.

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному порядку є обов'язковою стадією, без якої неможливо звернутися до судових органів. Втім навіть за умови дотримання такої адміністративної процедури оскарження позивачі в адміністративних судах Німеччини чекають слухання справи місяцями, а то й роками [3, с. 71-72].

У Великій Британії до схеми органів, до яких може звертатися громадянин на місцевому рівні за задоволенням своєї скарги на результати надання публічних послуг, входять: консультаційна агенція; радник; Департамент органу місцевого самоврядування; Департамент юридичних послуг; Підкомітет з питань скарг; Омбудсмен [50, с. 143].

На думку англійських учених, такі типи поведінки мають вважатися поганим адмініструванням: грубість; небажання працювати зі скаржником як з особою, котра наділена правами; відмова відповідати на слушні запитання; нехтування тим, щоб поінформувати скаржника на вимогу про його права або права на компенсаційні виплати; свідоме надання дезорієнтаційної або неадекватної поради; ігнорування дієвої поради; пропонування відмовитися від задоволення скарги або пропонування непропорційного задоволення скарги; прояви расової, статевої або іншої дискримінації; неповідомлення особі, яка втрачає право на апеляцію; відмова в належному інформуванні щодо права на апеляцію; помилкові процедури; порушення процедури здійснення адекватного моніторингу відповідності процедур; ігнорування рекомендацій, які мали сприяти належному поведженню з користувачами послуг; частковість; не пом'якшення ефекту чіткого дотримання букви закону в разі, коли це спричиняє очевидно несправедливе поведження [50, с. 144].

Встановленню прав та обов'язків скаржника повинно відповідати відповідне встановлення прав та обов'язків суб'єкта владних повноважень, що має право розглядати адміністративну скаргу.

Вважаємо, що слід погодитися з обґрунтованою пропозицією О. Ю. Іващенко щодо доцільності на підставі позитивного досвіду Великої Британії запровадження таких варіантів подання скарги: «через депутата місцевої Ради, через Консультативне бюро (які рекомендується створити для надання безкоштовних порад та консультацій громадянам у вирішенні їх юридичних, фінансових та інших проблем) або безпосередньо до департаменту, що має розглядати скарги» [50, с. 145]. Вчений підкреслює, що велике значення у підвищенні ефективності оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг має створення в структурі кожного органу місцевого самоврядування Департаменту з питань юридичних та публічних послуг і Підкомітету з питань скарг та посилення ролі омбудсмена в процесі оскарження публічних послуг в Україні [50, с. 145].

Також варто повністю погодитися з позицією Д. О. Власенко, який пропонує внести зміни до частини 2 статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги», передбачивши обов'язковість подання адміністративної скарги на рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації до вищого органу [29, с. 160]. Порядок адміністративного оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг необхідно передбачити типовим адміністративним регламентом, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України. Результат розгляду адміністративної скарги є підставою для подальшого оскарження у порядку адміністративного судочинства.

Отже, у законодавстві з питань оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг необхідно запровадити обов'язковість адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з

надання публічних послуг, що дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Тому пропонується доповнити частину 1 статті 183-² КАСУ пунктом 7, який викласти у такій редакції: «1. Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо: ... 7) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг». Запропоновані зміни пов'язані з необхідністю встановлення максимального строку скороченого провадження у 10 робочих днів, що є достатнім для прийняття рішення суддею по суті позов, за умови дотримання позивачем вимоги проходження процедури оскарження правозастосовного акта чи прояву бездіяльності суб'єкта владних повноважень з надання публічних послуг. За правилами законодавчої техніки вимагається доповнення частини 5 статті 183-² КАСУ пунктом п'ятим такого змісту: «не пізніше 10 робочих днів – у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг».

Розробити та прийняти закон України «Про публічні послуги», в якому визначити вичерпний перелік суб'єктів публічної адміністрації, які б здійснювали контроль в цій сфері, їхні повноваження, форми та процедури такої діяльності, методи, способи реалізації та відповідальність у разі зловживання здійсненням контролю тощо.

Висновки до другого розділу:

1. Виділено, види справ про оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень: а) оскарження бездіяльності суб'єкта владних

повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; б) 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; в) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних чи фізичних осіб; г) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; д) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.

Акцентовано увагу, що розширення компетенції адміністративних судів у провадженнях щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності є неоднозначними, особливо у частині зміни заходу адміністративного стягнення. Рішення адміністративного суду, в якому змінюється адміністративне стягнення, навіть у бік його послаблення, залишається юридичною підставою для притягнення певної особи до адміністративної відповідальності. Але відповідно до КАС України завданням адміністративного судочинства не є притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, а захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. З огляду на це, вважаємо відповідні положення ст. 286 КАС України носять дискусійний характер

2. Встановлено, що КАС України запровадив чимало важливих

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

3. Встановлено, що у законодавстві з питань оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг необхідно запровадити обов'язковість адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг, що дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Тому пропонується доповнити частину 1 статті 183-² КАСУ пунктом 7, який викласти у такій редакції: «1. Скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо: ... 7) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг». Запропоновані зміни пов'язані з необхідністю встановлення максимального строку скороченого провадження у 10 робочих днів, що є достатнім для прийняття рішення суддею по суті позов, за умови дотримання позивачем вимоги проходження процедури оскарження правозастосовного акта чи прояву бездіяльності суб'єкта владних повноважень з надання публічних послуг. За правилами законодавчої техніки

вимагається доповнення частини 5 статті 183-² КАСУ пунктом п'ятим такого змісту: «не пізніше 10 робочих днів – у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з надання публічних послуг».

Розробити та прийняти закон України «Про публічні послуги», в якому визначити вичерпний перелік суб'єктів публічної адміністрації, які б здійснювали контроль в цій сфері, їхні повноваження, форми та процедури такої діяльності, методи, способи реалізації та відповідальність у разі зловживання здійсненням контролю тощо.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях:

1. Марченко О.Д. Судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (наприкладі публічних послуг). *Наше право*. 2022. № 2. С. 47-52. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2022.2.8>
2. Марченко О.Д. Особливості правового регулювання суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. С. 247-251. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.42>
3. Марченко О.Д. До питання визначення поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. Запорізькі правові читання: матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 року / за заг. ред. Т.О. Коломоець. – Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020.. С.307-309.
4. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та соціально-технічні напрями еволюції цифрового суспільства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції: у 2 т. Том 2. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 415-418.
5. Марченко О.Д. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та управлінсько-технологічні виміри сьогодення*:

молодіжний погляд : матеріали міжнародної науково-практичної конференції: у 3 т. Т. 3. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 305-307.

РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРАВОВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства

Велике значення для подальшого розвитку системи адміністративної юстиції України має узагальнення та вивчення зарубіжного законодавства з питань адміністративного судочинства, здійснення відповідних порівняльно-правових досліджень, адаптація зарубіжного досвіду з урахуванням історичних особливостей розвитку української держави та сучасних політико-економічних факторів [159].

Такий підхід, який би дозволив проводити аналогії не тільки з посиленнями на передовий досвід, а й з урахуванням типологічних ознак національної правової системи, буде сприяти подальшому розвитку законодавства про адміністративне судочинство й розробці процесуальних правил вирішення публічно-правових спорів, організації і побудові найбільш раціональної системи органів, уповноважених вирішувати публічно-правові спори [35].

Якщо звернутись до аналізу правового регулювання судоустрою зарубіжних країн, то прослідковується, що адміністративна юстиція визнана і запроваджена в більшості держав світу як найефективніший механізм захисту прав, свобод і законних інтересів особи від порушень з боку органів державної (публічної) влади. У Міжнародній асоціації органів адміністративної юрисдикції представлені відповідні вищі юрисдикційні

органи більше 100 країн світу та міжнародних організацій (як членів, спостерігачів, запрошених юрисдикцій), що підтверджує запровадження адміністративної юстиції не тільки в Європі, а практично у всіх частинах світу [19, с. 194].

Організація адміністративної юстиції за кордоном - неоднакова. Це пов'язано з історичними, культурними, ментальними чинниками, а головне - особливостями правової системи певної держави, її поетапного розвитку, які зумовлюють і суттєві характеристики сучасної системи адміністративного судочинства. Крім цього, значний вплив на організацію адміністративного судочинства мають наднаціональні, інтеграційні процеси, які відбуваються на теренах, зокрема, і європейського простору. Тому, наприклад, ті країни, які не входять до Європейського Союзу, також зазнають відчутного впливу міжнародних судових установ. Так, після рішень ЄСПЛ низка країн-членів Ради Європи була змушена розпочати структурні правові реформи, зокрема в організації судоустрою [14, с. 142].

Якщо звернутись до законодавства Європейського Союзу, то воно не містить детальних норм (як матеріальних, так і процесуальних), які стосуються адміністративної юстиції. Відносно відповідних органів застосовуються лише загальні положення щодо функціонування судової системи в цілому. Тобто, в основному питання реалізації адміністративної юстиції знаходяться у веденні держав - членів Європейського Союзу [208, с. 8; 199].

Разом з тим, важливі положення щодо поняття адміністративного акту за інших питань адміністративного права закріпила Резолюція (77)31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р. [199]. Зокрема, Резолюція (77)31 пропонує широкий підхід до розуміння поняття «адміністративного акту», яким охоплюються не лише акти адміністративних органів влади, але й будь-які заходи або прийняті рішення, які за своїм характером безпосередньо впливають на права або інтереси як

фізичних осіб, так і юридичних, в ході здійснення публічної влади. Відповідно, головним критерієм відмежування адміністративних актів від інших подібних актів є те, що ці акти приймаються у зв'язку зі здійсненням публічно-владних повноважень, незалежно від того, чи є суб'єктом цих повноважень орган державної влади або ж будь-який інший орган чи особа, яким ці повноваження делеговано. При цьому Резолюцією (77)31 не охоплюються акти, що приймаються за наслідками судової процедури, кримінального розслідування і законодавчого процесу (п. 10 пояснювальної записки до Резолюції) [81, с. 53].

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

Також Резолюцією (77)31 передбачено, що якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому зазначаються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання. Звичайні засоби не охоплюють конституційну скаргу, звернення до омбудсмана чи міжнародних судових установ. Виходячи з п. 34 пояснювальної записки до Резолюції, ці засоби включають у себе звернення до органів, які компетентні переглядати адміністративні акти по суті, а отже, ідеться про оскарження цих актів у судовому і позасудовому порядку [159]. Ці засоби повинні бути ефективними, тобто такими, що надають особі реальну можливість через оскарження домогтися перегляду цих актів. У п. 28 пояснювальної записки до Резолюції також наголошується на необхідності надання мотивації при ухваленні адміністративних актів, оскільки вивчення мотивів, якими керувався владний суб'єкт, є важливим для скаргника при вирішенні питання доцільності оскарження акту [81, с. 53-54].

Існують різні класифікації моделей адміністративної юстиції, що пропонують відмінні форми захисту суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління. Попри означені класифікації, наявність органів адміністративної юстиції завжди є показником ступеня полісистемності судової організації, тобто розвиненості різноманітних форм здійснення правосуддя. А як особливий правовий інститут оскарження неправомірних адміністративних актів та діянь адміністративна юстиція оформляється в спеціальні судові органи в тих державах, де визначилась чітка межа між приватним та публічним правом, а адміністративне право являє собою окрему галузь [192, с. 95].

Найбільш загальною є класифікація, за якою існуючі системи адміністративної юстиції можливо умовно поділити на загальносудову, адміністративну, квазісудову і адміністративно-судову [55, с. 15]. Іншою поширеною класифікацією систем адміністративної юстиції є їх поділ на англосаксонську, французьку та німецьку. Згідно такої класифікації за основу береться певний спосіб організації органів адміністративної юстиції, що склався в ході історичного розвитку [7, с. 99].

Проте, найбільшого поширення набула класифікація систем адміністративної юстиції в залежності від особливостей правової системи певної держави. Зокрема, у державах континентального права (Франція, Німеччина, Польща та ін.) функції захисту суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління виконують адміністративні суди, до юрисдикції яких відносять розгляд адміністративних справ, де скаргником виступає особа приватного права. У країнах загального права (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, США та ін.) контроль за адміністративними актами здійснюється суддями загальних судів, до юрисдикції яких відносять питання як приватного, так і публічного права, а віднедавна - також спеціально створеними вузькоспеціалізованими адміністративними трибуналами [149].

Адміністративний акт, що підлягає адміністративному чи судовому

оскарженню, визначається Законом про адміністративні процедури ФРН як будь-яке рішення, порядок або інший суверенний захід, вжитий органом для вирішення окремої справи у сфері публічного права та який спрямований на зовнішньо-правові наслідки. Загальний наказ - це акт адміністрування, адресований групі осіб чи для використання широкою публікою, визначений загальними ознаками або ознаками публічно-правового характеру [207]. При цьому адміністративне оскарження для ФРН є обов'язковим етапом, що передуює судовому оскарженню правових актів.

В Німеччині існує п'ять видів судів, кожен з яких має свою специфіку, із яких три - спеціалізуються у адміністративному праві, а два - у сфері приватного права. Зокрема, фінансовим судам (Finanzgericht) підсудні податкові спори, соціальним (Sozialgerichte) - справи соціального забезпечення, адміністративним (Verwaltungsgerichte) - всі інші адміністративні справи. До сфери приватного права належать суди, які розглядають трудові спори (Arbeitsgerichte), та суди загальної юрисдикції (ordentliche Gerichte), що компетентні у справах цивільного та кримінального спрямування. У свою чергу, загальні суди розглядають справи, де адміністрація (суб'єкт владних повноважень) виступає у правовідносинах, що мають приватний (майновий) характер, і справи щодо публічних закупівель також віднесені до загальних судів [207].

Аналіз правового регулювання оскарження правових актів у ФРН у порівнянні з Україною дає підстави для висновку, що адміністративні суди України розглядають більше категорій справ, у зв'язку з цим законодавцю та судовій адміністрації, задля розвантаження судів, доцільно звернути увагу на можливий розподіл юрисдикції, виокремлення спеціалізації в адміністративних судах [159].

Адміністративна юстиція Франції, що представлена Державною радою (книга I Кодексу адміністративного судочинства (Code de justice administrative), адміністративними судами та апеляційними адміністративними судами (книга II) розглядає справи щодо оскарження

будь-яких правових актів управління, індивідуальних та нормативних, окрім правових актів Кабінету Міністрів, що мають політичний характер або мають на меті забезпечення оборони і безпеки держави, також за виключенням правових актів дисциплінарного характеру. До адміністративних судів щорічно надходять десятки тисяч скарг, і «суди розглядають як малозначні (про пенсії, відшкодування збитку і т. ін.), так і великі політичні справи. Вони перевіряють законність адміністративних актів - від рядових муніципальних до ордонансів Президента. Справи цих судів стосуються багатьох життєвих сфер суспільства: моральної - цензура преси і кіно; політичної - вибори; економічної - військова економіка, господарське управління та планування, будівництво та ін.» [25, с. 340-341].

На основі розгляду адміністративної справи про оскарження правового акту можливим є його скасування із відшкодуванням завданої шкоди, а також зміна нормативно-правового акту, що порушує права, свободи та інтереси позивача [198].

Очевидно, що контроль французьких адміністративних судів більш дрібний, оперативний та послідовний, ніж контроль над адміністрацією загальних судів в інших країнах. Це зумовлює більшу довіру публічної адміністрації до адміністративного суду, ніж до суду загальної юрисдикції, внаслідок його звуженої спеціалізації [159].

Питання відшкодування шкоди, що завдана дією правового акту, не врегульовані у чинній редакції КАС України. На нашу думку, враховуючи французький досвід, доцільно внести зміни у КАС України, вказавши, по-перше, певні умови, за яких можливе звернення із такою вимогою, а по-друге - закріпивши обов'язок позивача довести наявність завданої шкоди - у вигляді порушення майнових або немайнових прав. При цьому слід виходити із позиції, висловленої ВСУ щодо моральної шкоди: зокрема, у позовній заяві про відшкодування моральної (немайнової) шкоди має бути зазначено, у чому полягає ця шкода, якими неправомірними діями чи бездіяльністю її заподіяно позивачеві, з яких міркувань він виходив,

визначаючи розмір шкоди, та якими доказами це підтверджується. Відповідно до загальних підстав цивільно-правової відповідальності обов'язковому з'ясуванню при вирішенні спору про відшкодування моральної (немайнової) шкоди належать: наявність такої шкоди, протиправність діяння її заподіювача, наявність причинного зв'язку між шкодою і протиправним діянням заподіювача та вини останнього в її заподіянні [140].

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

Відповідно до статті 3 Закону Республіки Польща «Про провадження в адміністративних судах» від 30 серпня 2008 р., адміністративні суди здійснюють контроль за діяльністю державного управління та застосовують заходи, передбачені цим Законом, що включає вирішення скарг щодо: адміністративних рішень; рішень, винесених в адміністративному процесі; положень щодо виконавчого провадження і безпеки, які можуть бути оскаржені; інших актів або діяльності публічної адміністрації щодо повноважень або обов'язків; письмового тлумачення положень податкового законодавства; актів місцевого законодавства органів місцевого самоврядування; актів органів місцевого самоврядування та їх об'єднань; актів нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування; бездіяльності або довготривалого ведення провадження у справах [140].

Одним з напрямів діяльності Вищого адміністративного суду Польщі стало усунення з правового обороту дефектних актів нормативного характеру. Суд став одним з найактивніших органів, що зверталися в Конституційний Трибунал з вимогою оцінити конституційність того чи іншого нормативного акту. Вищий суд ввів у свою практику досвід безпосереднього застосування в ході розгляду підвідомчих йому справ положень польської Конституції і тим самим здійснював (до певної міри) конституційний контроль за законністю адміністративних актів [11].

Разом з тим, у Законі Республіки Польща «Про провадження в адміністративних судах» від 30 серпня 2008 р. відсутня глава щодо особливостей провадження в окремих категоріях справ. Тому положення КАС України в цьому контексті є більш прогресивними. Але досвід правового регулювання повноважень Вищого адміністративного суду Польщі щодо виправлення недоліків нормативно-правових актів може бути запозичений вітчизняним законодавцем [159].

У зв'язку з цим, нами пропонується доповнити ч. 4 ст. 266 КАС України пунктом такого змісту: «Верховний Суд за наслідками розгляду адміністративних справ, визначених частиною другою цієї статті, може звернутись до Конституційного Суду України про визнання неконституційними постанови Верховної Ради України, указу чи розпорядження Президента України повністю або в частині, із одночасною втратою чинності» [159].

У Нідерландах існує загальний нормативний акт - Закон «Про загальне адміністративне право (Algemene wet bestuursrecht Geldend)», що визначає як діяльність органів публічної адміністрації, так і адміністративних судів. Відповідно до вказаного Закону, декрет - письмове рішення адміністративного органу, що включає публічне законодавство. Рішення - це рішення, яке не є загальнодоступним, включаючи відмову у заяві. Заява розуміється як запит від зацікавленої сторони для прийняття рішення. Під правилом (нормою) розуміються загальні правила, визначені указом, які не є загальнообов'язковим правилом, стосовно інтересів, встановлення фактів або тлумачення статутних правил при виконанні повноважень адміністративного органу [206].

Отже, відповідна практика існувала в Україні до прийняття КАС України та створення адміністративних судів, що у порівнянні із сучасною моделлю мала чимало недоліків. На сьогодні для України цікавим та вартим запозичення є досвід Нідерландів в частині визначення понять «адміністративний акт», «рішення», «декрет», «заява» та інших видів

правових актів, оскільки вказані поняття входять до предмету публічно-правового спору, а роз'яснення їх змісту позитивно вплине на розгляд адміністративних справ та усуне наявні неточності та прогалини [159].

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

Так, Законом Литовської Республіки «Про провадження в адміністративних справах» від 14 січня 1999 р. [91] встановлено порядок розгляду адміністративних справ у спорах, що виникають стосовно адміністративно-правових відносин (ст. 1), при якому може застосовуватись аналогія цивільно-процесуального закону. Означеним Законом встановлюються особливості провадження щодо окремих категорій адміністративних справ (ч. 3 ст. 1), визначаються терміни, які використовуються в законі, серед яких - поняття адміністративних спорів (як конфліктів осіб із суб'єктами публічного адміністрування або конфліктів між непідвідомчими один одному суб'єктами публічного адміністрування, а також спорів службових осіб з адміністрацією та спорів, пов'язаних із виборами) (п. 17 ст. 2). Зокрема, адміністративний процес Литви вирізняє наявність двох різновидів окремих категорій справ та особливостей їх розгляду: 1) заяви про розслідування законності нормативних адміністративних актів (з такою заявою до адміністративного суду можуть звертатись суд загальної юрисдикції або спеціалізований суд (ст. 112)) (гл. 16); 2) скарги у зв'язку з порушенням законів про вибори та закону про референдум (гл. 17) [56].

У Республіці Молдова Законом «Про адміністративний суд» [91] приділено окрему увагу процедурі розгляду позову в адміністративному суді (гл. IV), якою передбачено: попередню заяву до адміністративного органу, що видав акт індивідуального чи нормативного характеру й можливі варіанти ухвалення рішень: а) про відхилення заяви; б) про прийняття заяви й відміни ухваленого акту чи внесення до нього змін; подання позову до суду [56].

В Естонії компетенція адміністративних судів, порядок подання позову до адміністративного суду та правила адміністративного судочинства встановлюються в Кодексі адміністративного судочинства Естонії (*Halduskohtumenetluse seadustik*). Адміністративні суди Естонії, в порівнянні з українськими, мають більш чіткі та широкі повноваження, що стосуються саме рішень суб'єктів публічної адміністрації, зокрема: повністю або частково скасувати адміністративний акт; ввести в дію адміністративний акт або зупинити дію акту; забороняти видавати адміністративний акт або виконання акту; виплатити компенсацію за шкоду, заподіяну публічному праву; скласти настанову щодо ліквідації наслідків адміністративного акту; визнати недійсність адміністративного акту, незаконність акту або того факту, що має відношення до публічного права. Якщо на основі адміністративного акту вчинені правочини в приватному порядку, суд може прийняти рішення про скасування із відкликанням акту, та визнати такий правочин нікчемним [202].

На противагу, українська модель більше зосереджена на діях (діях та бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Однак, дискусійним залишається питання щодо повноважень суду у визнанні правочину нікчемним, оскільки відповідно до норм законодавства України - це юрисдикція загальних судів, що врегульована цивільним процесуальним законодавством [159].

Кодекс Республіки Узбекистан про адміністративне судочинство, як і Кодекс адміністративного судочинства Російської Федерації, встановлює вимоги щодо змісту заяви про оскарження нормативно-правового акту. Відповідно до ст. 180, у заяві, окрім загальних вимог, також повинно бути зазначено: найменування органу, що прийняв відомчий нормативно-правовий акт; назва, номер, дата прийняття, джерело опублікування і інші дані про відомчий нормативно-правовий акт; права та охоронювані законом інтереси заявника, які, на його думку, порушуються даним відомчим нормативно-правовим актом або його окремими частинами; назва акту

законодавства, що має вищу юридичну силу, якому, на думку заявника, суперечить відомчий нормативно-правовий акт або його окремі частини; вимога заявника про визнання відомчого нормативно-правового акту недійсним повністю або в частині [64].

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

Згідно ст. 124 Адміністративно-процесуального кодексу Азербайджанської Республіки у разі, якщо суд апеляційної інстанції встановить, що будь-який нормативно-правовий акт (що має значення для вирішення справи по суті) суперечить Конституції Азербайджанської Республіки, суд зупиняє провадження у справі та направляє запит про відповідність даного акту Конституції Азербайджанської Республіки в Конституційний Суд за допомогою Верховного Суду [2].

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

Аналіз нормативних актів у сфері адміністративної юстиції пострадянських держав дає підстави зробити висновок, що вони мають аналогічну побудову, а зміст правових норм є схожим. У свою чергу, виділення окремих глав, що детально врегульовують особливості оскарження нормативно-правових актів, може бути запозичена для цілей КАС України [159].

У країнах, що належать до англо-американської правової системи, відсутні повноцінні адміністративні суди (наприклад, у Великобританії і США), але існує велика кількість адміністративних квазісудових органів (вони можуть називатися по-різному: трибуналами, комісіями, комітетами,

управліннями, агентствами, бюро і навіть судами, по суті такими не будучи), що діють в різних сферах державного управління (суспільно-політичній, економічній, соціальній). До їх складу часто включаються як представники органів виконавчої влади, так і за сумісництвом - судді загальних судів. Рішення даних органів по адміністративних спрах можуть бути оскаржені в судовому порядку, але суди в країнах загального права безпосередньо в число органів адміністративної юстиції повною мірою не входять, хоча до їх компетенції, у тому числі, відноситься розгляд окремих категорій адміністративних справ [199].

Загальні принципи англо-американської системи правосуддя у сфері вирішення адміністративних спорів відображають особливості англійського права, де визнається панування судового прецеденту, відсутній поділ права на приватне та публічне, а суд є головним охоронцем закону і свобод громадян [159]. Суддя загального права може прийняти рішення про визнання актів органів управління незаконними, про їх скасування. Проте така дія не вважається актом втручання судових органів у діяльність виконавчої влади [35].

На противагу, українська модель адміністративного судочинства виходить з принципу невтручання у діяльність суб'єкта владних повноважень, у його дискреційні повноваження. З цього приводу, ВСУ у постанові від 16 травня 2018 р. у справі № 826/17342/15 звернуто увагу, що критеріями судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень є: критерії перевірки діяльності публічної адміністрації, встановлені КАС України, зокрема, мета, з якою дискреційне повноваження надано, об'єктивність дослідження доказів у справі, принцип рівності перед законом, безсторонність; публічний інтерес, задля якого дискреційне повноваження реалізується; зміст конституційних прав та свобод особи; якість викладення у дискреційному рішенні доводів, мотивів його прийняття [106].

Система адміністративної юстиції Великобританії охоплює досить широкий спектр органів державної влади, функції яких дозволяють особам

(як фізичним, так і юридичним) подавати скарги щодо прийнятих державою або від імені держави адміністративних або розпорядчих актів та рішень, їх якості, а також ініціювати відповідний їх розгляд [197, с. 10]

З прийняттям Закону Великобританії від 2007 року «Про трибунали, Суди і правозастосування» в цій країні була створена дворівнева система Трибуналів, що розглядають адміністративні справи незалежно від органів виконавчої влади або їх підрозділів, в рамках яких або з ініціативи яких вони були створені. Така організація роботи системи Трибуналів була використана для забезпечення їх послідовної, незалежної та ефективної діяльності [197, с. 10]. Система Трибуналів з розгляду адміністративних спорів, які, в даний час, по суті, є спеціалізованими адміністративними судами, включає в себе Трибунали двох рівнів, що складаються з декількох палат з розгляду певних категорій справ [197, с. 10].

Досить цікавим є досвід Великобританії щодо використання позивачем процедури судового контролю при оскарженні нормативних актів, рішень, дій або бездіяльності органів публічного управління в позові про судовий контроль. Незважаючи на різноманіття норм і принципів, при порушенні яких оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність державного органу може бути визнано судом незаконним, всі вони визначають три категорії підстав (grounds) для судового контролю: незаконність (illegality (unlawfulness)), ірраціональність (нерозумність) (irrationality (unreasonableness) і неправомірність в зв'язку з процесуальними порушеннями (процесуальна несправедливість) (procedural impropriety (unfairness) [4, с. 67].

При цьому важливим є також питання, якого засобу судового захисту (гетеру) домагається позивач. У Великій Британії всі засоби судового захисту, надання яких можливо при використанні процедури судового контролю, діляться на публічно-правові засоби (що зобов'язує судовий наказ (a mandatory order), що забороняє судовий наказ (a prohibiting order) і скасовує судовий наказ (a quashing order) і засоби приватного права (судова заборона (injunction), декларація (a declaration) і стягнення збитків (damages).

Надання кожного із зазначених видів судового захисту має свої особливості, які необхідно враховувати при пред'явленні позову про судовий контроль. Крім зазначених вище, суд має право застосовувати проміжні засоби судового захисту (*interim remedies*), а також, якщо нормативний акт дозволяє, замінити рішення, до якого відноситься позов, своїм власним рішенням (*substitutionary remedy*) [4, с. 68].

У США в різних штатах існує загалом 50 різних режимів адміністративного права, причому в багатьох із них масштаб органів влади притаманний країнам, що розвиваються, а не національній системі, що має спрямовувати зусилля на задоволення інтересів 300 мільйонів людей. У штатах до контролювання дій адміністративних органів існує велика кількість підходів, які пропонують різні моделі законодавчих і судових засобів нагляду та обмежень [4, с. 68]. Акцентується увага, що різноманіття режимів адміністративного права по-перше, ускладнює процес оскарження правових актів, а по-друге, унеможлиблює уніфікувати судову практику для застосування, наприклад, в іншому штаті.

Адміністративна юстиція Сполучених Штатів Америки визначається як система спеціальних судових та квазісудових органів та їхніх посадових осіб, які розв'язують за спеціально встановленою процедурою адміністративно-правові спори з приводу незаконності актів, дій чи бездіяльності адміністративних органів, що порушують суб'єктивні права фізичних та законні інтереси юридичних осіб у сфері державного управління [148, с. 4]. Означена система побудована на тому, що ці інституції існують при органах виконавчої влади - агенціях, входять у структуру цих відомств.

Діяльність адміністративних агентств в якості арбітрів американський законодавець називає юридичним терміном «адміністративна ад'юдікація» (англ. - *administrative adjudication*). Відповідно до пункту 7 секції 551 розділу 5 Зводу законів США, він означає процес розгляду спеціалізованими адміністративними агентствами як усних, так і письмових заяв, доказів і

заперечень приватних осіб, з одного боку, і представників державної влади - з іншого, щодо спірних питань про порушення законодавства або відновлення порушених суб'єктивних прав [55, с. 20].

Адміністративні органи розглядають численні правові спори, здійснюючи, таким чином, правосуддя, тобто функції судової влади, причому ці органи в США розглядають більше суперечок, ніж суди загальної юрисдикції [159]. Діяльність цих органів характеризується в більшій мірі як успішна, бо справи розглядають особи, наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, що володіють спеціальними знаннями в конкретній сфері управління та наділені повноваженнями по розгляду адміністративних спорів [159].

Якщо приватні особи або корпоративні підприємства не задоволені рішенням адміністративних органів (агентств), зачіпають їхні права і законні інтереси, то вони можуть порушити справу у федеральному суді. Суд може визнати дії адміністративних органів незаконними і недійсними, а також наказати їм переглянути своє рішення [4].

Апеляції з адміністративних справ у США подаються до судів загальної юрисдикції, при цьому федеральне адміністративне право передбачає оскарження в судах правил та регламентів органів - або під час їх прийняття, або тоді, коли орган застосовує їх у процесі виконання вимог законів. З іншого боку, деякі адміністративно-процесуальні закони штатів передбачають перевірки регуляторних актів спеціальним комітетом законодавчого органу штату на предмет їх відповідності законам, які надають відповідно повноваження. Судовий перегляд не допускається, за винятком надзвичайних випадків оскарження у провадженнях щодо примусового виконання вимог законів [4, с. 65].

Поряд із судами загальної юрисдикції, у США існує кілька спеціалізованих судів, які розглядають певні види адміністративних справ. До числа цих судів належать Суд з питань оподаткування (Tax Court) і суд з питань міжнародної торгівлі (Court of International trade), спеціалізовані суди

на рівні федеральних судових округів, що здійснюють перегляд адміністративних рішень певних органів влади, а також Федеральний окружний апеляційний суд (Court of Appeals for the Federal Circuit) і Суд з розгляду апеляцій ветеранів (Court of Veterans Appeals) - Спеціалізовані суди другої інстанції, створені для здійснення судового перегляду певних адміністративних справ. Так, в Пенсільванії один апеляційний суд розглядає справи, пов'язані з адміністративними органами й місцевими урядовими установами, а інший - розглядає апеляції з решти судових справ [97, с. 41].

Зважаючи на досвід США, видається доцільним запровадити процедуру контролю якості нормативних актів на рівні областей спеціальним органом, що дало б змогу сформувати дворівневу систему контролю якості правових актів, з урахуванням повноважень Міністерства юстиції України, та, як наслідок, розвантажило б адміністративні суди [156].

Мальта відноситься до моделі з винятковою юрисдикцією загальних судів, в якій повністю виключено наявність як адміністративних судів, так і квазісудів, а судовий контроль здійснюється в межах цивільного процесу [7, с. 98]. Так, Закон Мальти «Про адміністративне правосуддя (Administrative Justice Act)» визначає поняття адміністративного акту, що включає рішення публічної адміністрації щодо будь-якого замовлення, ліцензії, дозволу, ордера, концесії, дозволу чи відмови будь-якого суб'єкта публічної адміністрації [196].

Отже, зазначимо, що Україна належить до романо-германської правової сім'ї, у тому числі щодо побудови судових органів та механізму їх функціонування. Проте, слід враховувати, що, по-перше, публічно-правові спори вирішуються адміністративними судами; по-друге, можливе адміністративне оскарження правових актів, дій та бездіяльності до вищестоящего органу [57]; по-третє, обов'язковим при прийнятті рішення у справі є врахування позиції ВСУ та практики ЄСПЛ. Тому у наукових джерелах не випадково робиться висновок про притаманність інституту оскарження правових актів в Україні ознак різних моделей адміністративної

юстиції. При цьому звертається увага на переваги існування адміністративного оскарження у порівнянні із судовим оскарженням: чітка відповідність системи органів у кожній сфері суспільних відносин (наприклад, якщо екологічна сфера, то існують відповідні екологічні інспекції); розвантаження судів, оскільки частина справ про оскарження розглядається в позасудовому порядку; швидкість процедури розгляду справи у порівнянні із судовим процесом. Разом з тим, інститут адміністративного оскарження не позбавлений також і недоліків: «пов'язаність» державних органів як єдиного адміністративного апарату навіть при врахуванні вертикальних відносин, що ставить під питання неупередженість розгляду справ про оскарження; відсутність чіткої процедури розгляду звернень щодо оскарження. Тому актуальним на сьогодні є прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», що дасть змогу вивести вказану категорію звернень із правового регулювання Закону України «Про звернення громадян» [127], так як навіть етимологія слів «звернення» та «адміністративне оскарження» має різну природу та не може регулюватися одними і тими ж нормативними актами.

Щодо вимоги вітчизняного законодавця про обов'язковість врахування позицій ВСУ та ЄСПЛ судами нижчих ланок, то, на нашу думку, це підтверджує існування в Україні в своїй специфічній формі судового прецеденту. Практично це означає, що суди України, як і суди будь-якої держави - члена Ради Європи, не можуть прийняти іншого рішення, ніж рішення, яке вже ухвалене Європейським судом в аналогічній справі [48, с. 353]. Причому, йдеться про рішення вказаного Суду не тільки щодо України, а й стосовно інших держав, якщо розглянуті ним справи є аналогічними з українськими. Як свідчить практика Суду останніх років, близьких за фабулою справ, розглянутих ним за скаргами фізичних і юридичних осіб з пострадянських країн, є безліч. У пошуках правових рішень національними судами прецеденти Європейського суду з прав людини можуть виявитися надзвичайно корисними, більше того - незамінними. Це зовсім не означає, що

суди України при вирішенні тих чи інших конкретних справ можуть обмежуватися посиланнями на рішення Європейського суду... вони існують в єдності з положеннями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а останні, в свою чергу, мають використовуватися в системному зв'язку з положеннями Конституції України.

3.2. Напрямки удосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства

На нашу думку, пошук шляхів удосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства найбільш доцільно розпочати через призму принципів адміністративного судочинства та стадій провадження справи у суді.

У цьому контексті вчений-адміністративіст О. М. Нечитайло доречно зазначив, що основоположні принципи судової влади виконують системоутворюючу й системоспрямовуючу функції в розвитку національного законодавства. Їх місце у загальній системі принципів права зумовлюється тим, що сфера їх дії поширюється на організацію судової системи й на регламентацію процедури судового розгляду справ [7, с. 46].

Принципи адміністративного судочинства формують підвалини для розв'язання правових конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними особами. Вони мають фундаментальне значення для діяльності суду, оскільки їх втілення надає судочинству якості правосуддя. Ігнорування принципів призводить до порушення права на судовий захист, до ухвалення неправосудних рішень [8, с. 28].

Важливість дослідження принципів адміністративного судочинства у контексті захисту прав невідладних суб'єктів при оскарженні правових актів в адміністративних судах пояснюється тим, що виключно принципи

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

- ✓ верховенство права;
- ✓ рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- ✓ гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- ✓ змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- ✓ обов'язковість судового рішення;
- ✓ забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- ✓ забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- ✓ розумність строків розгляду справи судом;
- ✓ неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- ✓ відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [63].

Застосовуючи принцип адміністративного судочинства, недостатньо просто послатися на нього при вирішенні того чи іншого спору, оскільки тоді судове рішення і його мотивування не будуть зрозумілими для осіб, які не знають значення цього принципу [56, с. 136]. Важливим є недопущення порушення норм матеріального чи процесуального права судом першої інстанції, щоб не затягувати із відновленням порушеного права приватної особи шляхом апеляційного чи касаційного оскарження [155].

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

України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана ВРУ [62]. Мається на увазі, що при розгляді і вирішенні публічно-правових спорів потрібно враховувати також принципи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [67], що є міжнародним актом, на який часто посилаються національні суди у зв'язку із прийняттям у 2006 році Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Вказаним законом у ст. 17 встановлено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [117; 158]. Тому перелік принципів адміністративного судочинства України значно розширюється за рахунок принципів Конвенції, які хоча і мають несхожу на українську модель викладення букви закону, але виходять із самого духу закону і тлумачаться доволі широко.

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

Чинна редакція КАС України не містить дослівної вказівки на принцип законності. Суд застосовує інші правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права) [63]. Так, у постанові Черкаського окружного адміністративного суду від 25 березня 2015 р. по справі № 823/2873/14 про визнання дій неправомірними, скасування наказів та поновлення на роботі судом застосовано аналогію та зазначено: «відповідачами не було дотримано вимог законодавства щодо оформлення правового акту, зокрема не зазначено частини ст. 30 Закону

України «Про державну службу», що стала спеціальною підставою для звільнення позивача» [114]. Застосування судом і дотримання принципу законності дало змогу відновити порушені права, свободи та інтереси позивача шляхом визнання протиправними та скасування індивідуальних правових актів - наказів про звільнення та поновлення його на роботі, відшкодування майнових втрат державному службовцю [155].

За ст. 6 КАС України, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ [63]. Наприклад, постановою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 06 грудня 2016 р. по справі № 804/4860/16 про оскарження податкових повідомлень-рішень скасовано постанову окружного адміністративного суду. Колегія суддів у мотивувальній частині застосовує принцип верховенства права і звертається до практики ЄСПЛ та зазначає, що «ухвалюючи рішення у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06 від 14.10.2010 р.), ЄСПЛ вказав (пункти 56, 57), що відсутність чіткості та точності в національному законодавстві, яке передбачало можливість різного тлумачення такого важливого фінансового питання, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, та не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів у майнові права заявника» [112]. Суд першої інстанції не врахував дану обставину, та не повною мірою дослідив норми матеріального права, що у даному випадку стали причиною для апеляційного оскарження.

Принцип гласності і відкритості судового процесу та його повне фіксування технічними засобами є вкрай позитивним явищем на шляху становлення України як європейської демократичної держави. Взагалі, отримання судової інформації громадянами, вчинення процесуальних дій суддею та учасниками адміністративного процесу має відбуватися законним

способом. Обмеження гласності та відкритості в адміністративному судочинстві є порушенням норм законодавства [68]. Відповідно до вказаного принципу, було запроваджено Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, проте спосіб її впровадження та шлях до її функціонування породжує більше запитань, ніж відповідей. Так, на даний час Вища рада правосуддя та Державна судова адміністрація не оприлюднили проект Положення Про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, що має урегулювати всі питання її функціонування. Натомість, до впровадження ЄСІТС документообіг здійснюється в паперовій формі, а розподіл судових справ та реєстрація документації здійснюється Автоматизованою системою документообігу суду на базі програмного забезпечення «Діловодство спеціалізованого суду», що є застарілою та не може забезпечити функціонування ЄСІТС.

Додатково зазначається, що інколи засоби масової інформації, громадяни можуть зловживати своїми права, наприклад організовуючи мітинги чи інші зібрання задля тиску на судову владу, що є неприпустимим. Тому застосовуючи даний принцип, потрібно слідувати балансу прав, що порушуються, та прав, що мають бути захищені. Наприклад у справі № 823/2992/14, що розглядалась у Черкаському окружному адміністративному суді за позовом Р. В. Олійника до Генеральної прокуратури України, Прокуратури Черкаської області, Прокурора Черкаської області про визнання незаконними дій, скасування наказу, поновлення на роботі та стягнення коштів, учасники мітингу перед будівлею суду палили шини та вимагали суд відмовити у поновленні на посаді позивача, що є тиском на судову владу [92].

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

перешкоджати законному здійсненню стороною цих повноважень.

Наприклад, у справі № 823/2054/16 за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Геобудсервіс Плюс» до управління Держпраці у Черкаській області про визнання протиправними дій та скасування рішення ухвалою Черкаського окружного адміністративного суду від 09 лютого 2017 р., на підставі реалізації принципу змагальності, було зупинено провадження у справі для надання можливості подати стороні додаткові докази у справі [183].

Дотримання принципу обов'язковості судових рішень має важливе значення: як у процесі розгляду справи шляхом виконання проміжних рішень у формі ухвал суду, наприклад ухвала про відкладення розгляду справи, про витребування доказів, про зупинення провадження та інші; так і після набрання законної сили кінцевого рішення суду, що є головною метою розгляду адміністративної справи та вирішує справу по суті. Тому кожне процесуальне рішення суду важливе як окремо, так і у сукупності. Наприклад, ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва від 05 квітня 2018 р. у справі № 826/2686/18 за позовом до Відділу примусового виконання рішень Департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, третя особа: Національний банк України, про визнання протиправними та скасування постанов покладено персональну відповідальність за виконання вимог даної ухвали суду на керівника Відділу примусового виконання рішень департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, посилаючись на положення Конституції України та КАС України в частині обов'язковості виконання рішень суду [181].

Принцип рівності учасників процесу перед законом і судом означає відсутність будь-яких обмежень і надання переваг із боку суду учасникам процесу щодо реалізації їх матеріальних і процесуальних прав, а також застосування законів щодо правовідносин, учасниками яких вони є. Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед

законом і судом має деякі особливості, які полягають у активній ролі суду в розгляді справ, що зумовлено публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це, поза сумнівом, забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом [180]. У свою чергу, дотримання принципу рівності учасників процесу набуває своєї актуальності у зв'язку із тим, що іншою стороною завжди є суб'єкт владних повноважень. Так, відповідно до ухвали Львівського апеляційного адміністративного суду від 16 листопада 2016 р. у справі № 876/8013/16 про скасування рішення державного реєстратора прав на нерухоме майно відмовлено у відстроченні сплати судового збору за подання апеляційної скарги та повернуто скаргу апелянту (державному реєстратору). Суд у своєму рішенні керувався тим, що рівність усіх учасників судового процесу перед законом передбачає єдиний правовий режим судочинства, який забезпечує реалізацію їхніх процесуальних прав, тобто є конкретизацією загального принципу рівності громадян перед законом і судом стосовно сфери здійснення судової влади і судочинства. Тому відстрочення сплати судового збору відповідним органам як сторонам в окремих категоріях справ може розцінюватися як надання їм певних процесуальних переваг перед іншими учасниками судового процесу, зокрема юридичними та фізичними особами, які, безперечно, зобов'язані сплачувати відповідний збір [285]. У протилежному випадку державному органу було б надано перевагу, що стало б порушенням вказаного принципу та спричинило ухвалення незаконного рішення.

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи обумовлений специфікою публічно-правових відносин, яка полягає у тому, що в учасників таких правовідносин, як правило, нерівні можливості. В адміністративному процесі особі протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості. Щоб збалансувати їх, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі для того, щоб сприяти особі у захисті її прав. Тому

адміністративний суд має вжити всіх заходів, які передбачені законом, щоб права, які порушені незаконними актами суб'єктів владних повноважень, були захищені. Така роль суду обумовлена тим, що переважно конфлікти виникають саме з вини публічної адміністрації або вона не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти [89]. Аналогічна позиція висловлена ВСУ у постанові від 24 лютого 2015 р. по справі № 21-34a15 про визнання протиправними та скасування наказів. Колегія суддів зазначає, що визначальним принципом здійснення правосуддя в адміністративних справах є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі й обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх дій чи рішень, на відміну від визначального принципу цивільного судочинства, який полягає у змагальності сторін; суд, який розглянув справу, не віднесено до його юрисдикції, не може вважатися «судом, встановленим законом» у розумінні ч. 1 ст. 6 Конвенції [109].

Принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві визначається як залежність дій адміністративного суду від вимог позивача і заперечень відповідача, коли суд вирішує справу в обсязі заявлених сторонами вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки тоді, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять [22, с. 10] . Проявом реалізації цього принципу є можливість надання доказів, пояснень, ознайомлення із матеріалами справи, визначення меж позовних вимог, відкликання позовної заяви та ін. До прикладу, ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва у справі № 826/10351/16 від 23 лютого 2018 р. за позовом до Головного управління Держпраці у Київській області про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії було задоволення клопотання позивача та залишено позовну заяву без розгляду. В даному випадку позивач має вільно розпоряджатись своїми права та скористався правом відкликати позовну заяву, що не позбавляє його повторно звернутись до суду із цим же позовом [182].

Принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами також знайшов свій прояв у статті 45 КАС України, відповідно до якої учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами. Зловживання процесуальними правами не допускається [63]. Проблема зловживання процесуальними правами в даний час має особливу значимість у зв'язку з тим, що нерідко особи, які беруть участь у справі, з метою безпідставного отримання необхідного їм рішення суду, затягування процесу або для інших недобросовісних цілей використовують належні їм процесуальні права всупереч з їх дійсним призначенням. Дане явище виступає чинником, що дестабілізує правосуддя і створює істотні перешкоди для ефективного вирішення спорів [101, с. 266]. Одним із прикладів вказаної проблематики є подання тотожних клопотань, що вже розглядалися судом та тягнуть за собою затягування судового процесу. Верховним Судом України в ухвалі від 02 травня 2018 р. по справі № 821/1083/17 зазначено, що суд касаційної інстанції неодноразово надавав оцінку тотожним за змістом клопотанням автора касаційної скарги. З огляду на приписи пункту 1 частини 2 статті 45 КАС України такі дії скажника мають ознаки зловживання процесуальними правами [179].

Забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, як принцип адміністративного судочинства, покликаний гарантувати учасникам адміністративного процесу механізм захисту, здійснення та відновлення їхніх законних прав, свобод та інтересів шляхом перегляду рішень суду. Крім того, даний принцип є гарантією забезпечення законності розгляду адміністративної справи, постановлення обґрунтованого, законного та вичерпного рішення щодо вирішення публічно-правового спору [102]. Наприклад, ухвалою Верховного Суду від 09 січня 2018 р. у справі № 185/5316/17 за позовом до Павлоградського об'єднаного УПФУ Дніпропетровської області про визнання неправомірною відмови в призначенні пенсії та зобов'язання призначити пенсію, було

відкрито касаційне провадження та забезпечено перегляд судового рішення судом касаційної інстанції [102].

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

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

Аналізуючи зміни процесуального законодавства у розрізі впровадження принципу відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, нами зазначається, що вказаний інститут повною мірою не врегульовано на сьогодні КАС України. Наприклад, в разі скасування правового акту виникає питання про наявність шкоди, яку ним завдано, з урахуванням презумпції правомірності вимоги позивача як приватної особи. Але коли постає питання про розмір збитків і яким чином вони завдані, то позивачеві необхідно довести зазначені обставини.

Наприклад, ухвалою Черкаського окружного адміністративного суду від 26 січня 2018 р. у справі № 823/285/18 за позовом ФГ «Бірюк» до Драбівського відділення Золотоніської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Черкаській області про визнання незаконними та скасування податкових повідомлень-рішень вказано, що у позовній заяві не викладено обставин обґрунтування позовної вимоги стосовно відшкодування шкоди, не зазначено, у чому проявляється дана

школа, з яких міркувань позивач виходив, визначаючи розмір шкоди, та якими доказами це підтверджується [185].

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне внести наступні зміни до ст. 160 КАС України: по-перше - вказати певні умови, за наявності яких можливе звернення з такою вимогою; по-друге - закріпити необхідність довести наявність і розмір шкоди, заподіяної дією правового акту, який порушує майнові чи немайнові права фізичних або юридичних осіб. У зв'язку з цим пропонуємо п. 3 ч. 5 ст. 160 КАС України викласти у наступній редакції: «В позовній заяві зазначаються ціна позову та її обґрунтований розрахунок. Якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, позивач зобов'язаний довести факт заподіяння матеріальної чи моральної шкоди, за яких обставин чи якими рішеннями, діями (бездіяльністю) вони заподіяні, в якій грошовій сумі чи в якій матеріальній формі позивач оцінює заподіяну йому шкоду та з чого він при цьому виходить, а також інші обставини, що мають значення для вирішення спору».

Аналогічну позицію висловлено ВСУ про моральну шкоду. Так, в заяві про відшкодування моральної (немайнової) шкоди має бути зазначено, в чому полягає ця шкода, якими неправомірними діями чи бездіяльністю шкоди завдано позивачу, з яких міркувань він виходив, визначаючи розмір шкоди, та якими доказами це підтверджується [140].

З огляду на викладене, нами робиться висновок, що принципи адміністративного судочинства, як кожний окремо, так і їх сукупність мають важливе значення і є основою для функціонування всього інституту оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень. Вказане твердження узгоджується із способом побудови КАС України, оскільки принципам відведено місце на початку законодавчого акту, що пояснюється пріоритетністю принципів.

Пошук шляхів удосконалення процедури оскарження правових актів

також можливий через призму стадій провадження справи у суді.

Зокрема, адміністративний процес у суді першої інстанції умовно поділяють на чотири стадії:

- звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі;
- підготовче провадження;
- судовий розгляд;
- ухвалення судового рішення [95, с. 92].

Питання звернення до адміністративного суду щодо оскарження правового акту має важливе значення, так як передбачає активну роль суб'єкта, який реалізував своє право задля захисту прав, свобод та інтересів. Наразі, спостерігається підвищення рівня освіченості населення у галузі права, в більшості, завдяки безперешкодному доступу до законодавчої бази та масиву інформації в мережі Інтернет.

Особи, не довіряючи інституту оскарження до вищестоящего органу, звертаються безпосередньо до суду, оминувши процедуру адміністративного оскарження.

Це зумовлюється загрозами впливу «неформальних зв'язків» у межах певного відомства або підсистеми органів на об'єктивність рішення, що приймається за скаргою, а також неправильного розуміння публічного інтересу. Не секрет, що в багатьох органах публічної адміністрації інтереси держави (місцевого самоврядування), а в гіршому випадку - відповідного відомства, при прийнятті рішення розглядають як визначальні [162, с. 22].

При вирішенні питання про відкриття провадження у справі слід звернути увагу, що відповідно до чинного КАС України, якщо позовна заява не відповідає вимогам статей 160, 161 КАС України [63], суддя залишає позовну заяву без руху та надає строк для усунення недоліків. Проте, вказана ухвала про залишення без руху не оскаржується, у порівнянні із минулою редакцією КАС України, що, на нашу думку, є дискусійним. Так як відкритим є питання щодо можливості судді використовувати вказаний

інститут як спосіб обмеження доступу до судочинства, або використовувати його у власних цілях, наприклад у випадку, коли суддя йде у відпустку, щоб уникнути порушення строків розгляду справи.

Наступна стадія в у процесі розгляду адміністративної справи, у тому числі щодо оскарження рішень органів публічної адміністрації - підготовче провадження, яка надає можливість достовірно визначити зміст, предмет та підстави позову, сторони, вирішити питання про подання доказів, призначення експертиз чи виклик свідків та інші процесуальні питання. Цікавими є положення, передбачені главою 4 КАС України щодо врегулювання спору за участю судді.

На нашу думку, вказаний інститут є своєрідним впровадженням медіації, але наскільки можливе його застосування при розгляді адміністративним судом публічно-правового спору, де однією із сторін обов'язково є суб'єкт владних повноважень? Адже згідно вимог статті 19 Конституції України «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Натомість, проведений нами аналіз Положення про ДПІ у м. Черкасах ГУ ДФС у Черкаській області [104] підтверджує відсутність найменшого натяку на право вказаного органу публічної адміністрації приймати участь у процесі медіації.

Тому нами робиться висновок про недоцільність використання вказаного інституту та пропонується виключити главу 4, статті 184-188 із КАС України.

Без повного розгляду адміністративної справи суд не може винести законного і обґрунтованого рішення. У додержанні своїх процесуальних прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі під час підготовчого провадження, необхідно бачити фундамент судового розгляду. Матеріали і докази, витребувані під час підготовчого провадження, складають основу, на якій розгортається діяльність адміністративного суду, а надійність цього

фундаменту перевіряється ходом і результатами судового розгляду справи [72, с. 160].

При судовому розгляді адміністративної справи невіддільні суб'єкти у процесі захисту своїх прав стикаються з такими проблемами та їх причинами: порушення процесуальних строків - велике навантаження на суддів у зв'язку із браком кадрів; відсутність повідомлення про судові засідання та надсилання рішень суду - низьке матеріальне та технічне забезпечення судів; обмеження в наданні часу для виступу - велике навантаження на суддю, численна кількість судових засідань та ін.

Стадія ухвалення судового рішення залежить від дотримання попередніх етапів розгляду справи, а також має свої особливості, що впливають на захист прав приватних осіб, зокрема: забезпечення дотримання таємниці нарадчої кімнати, порядку ухвалення, строків виготовлення та надсилання копії рішення суду, законність та обґрунтованість рішення та інші.

Так, судом апеляційної інстанції у постанові від 03 квітня 2018 р. у справі № 357/7094/17 вказано, що згідно журналу судового засідання, суддя видалилась до нарадчої кімнати, проте, рішення так і не було проголошено [113]. Вказане порушення є грубим, суперечить нормам КАС України, не відповідає основним принципам адміністративного судочинства та є процесуальною помилкою складу суду при ухваленні рішення.

У справах в межах юрисдикції про скасування (при прийнятті постанов про незаконність) та за позовами про зобов'язання після набрання законної сили відповідним судовим рішенням для досягнення мети правового захисту головну роль відіграють дії суб'єкта владних повноважень, спрямовані на добровільне і повне його виконання. Якщо останній ігнорує таку постанову суду, то вирішальне значення відводиться механізму забезпечення примусової реалізації визнаних судом обґрунтованими, правомірними вимог позивача (наприклад, про примус органу влади, передусім колегіального - Верховної Ради України, місцевої ради тощо - до прийняття належного акту).

Саме ж визнання судом владного управлінського рішення чи дії неправомірними, незаконними (без виконання відповідної постанови) може розглядатися елементом лише моральної та психологічної компенсації (сатисфакції) «постраждалий» особі, однак не матеріального (фактичного) поновлення у порушених суб'єктивних правах і свободах. Зазначене вимагає запровадження в Україні ефективного механізму відповідальності осіб, які не приймають владні управлінські рішення чи не вчинюють належних дій на виконання постанов та інших рішень адміністративних судів [69, с. 170].

Підтримуючи позицію Л. В. Крупної, вважаємо, що можливими шляхами удосконалення адміністративного судочинства є також:

- приведення у відповідність національного законодавства у сфері адміністративного судочинства із нормами та стандартами ЄС, проведення навчальних тренінгів з метою покращання професійних якостей суддівського корпусу в Україні;
- законодавче закріплення участі органів суддівського самоврядування у підготовці та узгодженні державного бюджету в частині фінансування судів і контролю за розподілом цих коштів [75, с. 172].

Отже, на основі дослідженого теоретичного матеріалу, законодавчої бази та матеріалів судової практики можна зробити висновок про існування проблем у оскарженні правових актів у порядку адміністративного судочинства.

Задля їх вирішення пропонується зміни до КАС України, проведення науково-методичної роботи, тренінгів для працівників апаратів судів та суддів щодо принципів КАС України, включення в навчальну базу питань практики ЄСПЛ, дотримання Конвенції та інших міжнародних актів. Такий комплексний підхід дозволить вийти на новий рівень дотримання та реалізації прав і свобод приватних осіб, і як наслідок - підвищення рівня довіри населення до судової влади.

Існують при розгляді справ, пов'язаних із оскарженням рішень, дій та бездіяльності державного виконавця чи органу державної виконавчої

служби. Так, ч. 4 ст. 287 КАС України встановлено, що адміністративна справа вказаної категорії вирішується судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі [63]. Тобто, спостерігається ситуація, коли здійснення виконавчих дій до завершення виконавчого провадження може тягнутися роками і це не є порушенням розумності строків, а адміністративні суди за 10 днів повинні повністю розглянути справу.

Тому, вважаємо, необхідно збільшити строки розгляду вказаної категорії справ задля надання можливості сторонам надати всі докази, зважаючи на те, що, як правило, обов'язковим є наявність матеріалів виконавчого провадження в оригіналі для огляду, які можуть бути досить об'ємними і складати багато томів; задля завчасного виклику сторін та надіслання їм процесуальних рішень суду; можливості провести декілька судових засідань у контексті повного та всебічного розгляду обставин справи та оцінки доказів та ін. У зв'язку з цим пропонуємо ст. 287 КАС України викласти у наступній редакції: «Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби, приватного виконавця вирішується судом протягом тридцяти днів після відкриття провадження у справі».

Отже, незрозумілою є позиція законодавця щодо встановлення норми у ч. 6 ст. 12 КАС України, за якою прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище, є справами незначної складності. Також дискусійним залишається питання щодо строків розгляду вказаної категорії справ, тому що відповідної норми КАС України не містить, а за загальними правилами строк розгляду становить 90 днів, та 60 днів у спрощеному позовному провадженні з викликом осіб [63].

У зв'язку з цим, нами пропонується:

— виключити п. 1 ч. 6 ст. 12 КАС України: «прийняття громадян

на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище»;

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

— внести доповнення до ст. 193 КАС України такого змісту: «Адміністративна справа з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби вирішується судом протягом тридцяти днів після відкриття провадження у справі».

Запропоновано також встановлення тридцятиденного строку розгляду справ, що виникають із відносин публічної служби, на основі балансу якнайшвидшого розгляду справи (відновлення порушеного права позивача) та у кореспонденції із технічними можливостями щодо пересилання процесуальних документів та доказів сторонами і судом.

Висновки до третього розділу

1. Встановлено, що Україна належить до романо-германської правової сім'ї, у тому числі щодо побудови судових органів та механізму їх функціонування. Проте, слід враховувати, що, по-перше, публічно-правові спори вирішуються адміністративними судами; по-друге, можливе адміністративне оскарження правових актів, дій та бездіяльності до вищестоящего органу; по-третє, обов'язковим при прийнятті рішення у справі є врахування позиції ВСУ та практики ЄСПЛ. Тому у наукових

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

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

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

2. Доведено, що при судовому розгляді адміністративної справи невідладні суб'єкти публічної адміністрації у процесі захисту своїх прав стикаються з такими проблемами та їх причинами: порушення процесуальних строків - велике навантаження на суддів у зв'язку із браком кадрів; відсутність повідомлення про судові засідання та надсилання рішень суду - низьке матеріальне та технічне забезпечення судів; обмеження в наданні часу для виступу - велике навантаження на суддю, численна кількість судових засідань та ін.

Встановлено, що стадія ухвалення судового рішення залежить від дотримання попередніх етапів розгляду справи, а також має свої особливості, що впливають на захист прав приватних осіб, зокрема: забезпечення дотримання таємниці нарадчої кімнати, порядку ухвалення, строків виготовлення та надсилання копії рішення суду, законність та обґрунтованість рішення та інші.

Зроблено висновок, що незрозумілою є позиція законодавця щодо встановлення норми у ч. 6 ст. 12 КАС України, за якою прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище, є справами незначної складності. Також дискусійним залишається питання щодо строків розгляду вказаної категорії справ, тому що відповідної норми КАС України не містить, а за загальними

правилами строк розгляду становить 90 днів, та 60 днів у спрощеному позовному провадженні з викликом осіб.

Запропоновано наступні зміни в КАС України щодо діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: а) виключити п. 1 ч. 6 ст. 12 КАС України: «прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище»; б) внести доповнення до ч. 4 ст. 257 КАС України такого змісту: «за правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби»; в) відповідно внести доповнення до ст. 193 КАС України щодо строків відкриття провадження у справі з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби вирішується, які повинні бути встановлені не більше тридцяти днів; г) доповнити ст. 287 КАС України відповідними змінами щодо термінів відкриття провадження у справі з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби, приватного виконавця тощо.

Запропоновано також встановлення тридцятиденного строку розгляду справ, що виникають із відносин публічної служби, на основі балансу якнайшвидшого розгляду справи (відновлення порушеного права позивача) та у кореспонденції із технічними можливостями щодо пересилання процесуальних документів та доказів сторонами і судом.

Окремі теоретичні положення, практичні рекомендації та висновки розділу були висвітлені в авторських працях:

1. Marchenko, O. V., Marchenko, O. D., Pokataieva, O. V., Tylchyk, V. V., & Halaz, Y. A. (2022). Subjects involved in administrative legal proceedings: legal regulations and their characteristics. *Revista De La Universidad*

Del Zulia, 13(38), 130-139. <https://doi.org/10.46925//rdluz.38.09>

2. Марченко О.Д. Особливості правового регулювання суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. С. 247-251. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.42>

3. Марченко О.Д. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та управлінсько-технологічні виміри сьогодення: молодіжний погляд* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 3 т. Т. 3. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 305-307.

4. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти зарубіжного досвіду суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Молодь: наука та інновації*: матеріали X Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 23–25 листопада 2022 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2022. С. 471-472.

ВИСНОВКИ

У дисертації розкрито теоретичне узагальнення та вирішено нове наукове завдання, яке полягає у визначенні сутності правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Визначено поняття та ознаки суб'єктів владних повноважень, суб'єктів публічного адміністрування. Під публічним адмініструванням слід розуміти діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання суб'єктам звернення відповідних публічних послуг або реалізації своїх повноважень в інтересах держави та/або населення публічного адміністрування.

Виокремлено широке та вузьке розуміння суб'єктів публічного адміністрування. В широкому розумінні, до суб'єктів публічного адміністрування запропоновано відносити систему органів виконавчої влади та їх зв'язки, які мають відповідні права, обов'язки та відповідальність згідно чинного законодавства. У вузькому розумінні під суб'єктами публічного адміністрування запропоновано відносити органи, які здійснюють або реалізують окремі функції, повноваження відповідного органу виконавчої влади без набуття правового статусу зазначених суб'єктів, тобто так звані делеговані суб'єкти публічних повноважень.

Віднесено до особливостей суб'єктів публічного адміністрування: а) вертикальну взаємодію (між органами державної влади та особами тощо), горизонтальну взаємодію (між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між різними видів суб'єктами центральних органів виконавчої влади); б) компетенцію (права та обов'язки); в) завдання та функції в межах визначених законодавчими актами; г) місце та значення конкретного суб'єкта влади у механізмі публічного

адміністрування; д) правосуб'єктність органів публічної адміністрації; ж) створення та ліквідація відповідних суб'єктів публічного адміністрування; з) юридична відповідальність кожного суб'єкта відповідно до нормативно-правових актів.

2. Окреслено принципи та класифікацію суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства. Запропоновано під принципами суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства розуміти як вимоги (відповідні дії), засади, які є об'єктивно зумовленими, що розкривають особливості реалізації функцій та завдань відповідних органів з відповідними владними повноваженнями, інституту звернень суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві згідно законодавства та напрями удосконалення способів судового захисту прав, свобод і законних осіб (фізичних або колективних) для задоволення публічного інтересу держави.

Виділено види суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства: 1) органи виконавчої гілки влади: Кабінет Міністрів України як найвищий суб'єкт у системі органів державної виконавчої гілки влади; Центральні органи виконавчої гілки влади згідно законодавства України (відповідні державні агентства, державні служби, державні інспекції, міністерства тощо); територіальні органи виконавчої гілки влади (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи, установи центральних органів виконавчої гілки влади та інші); 2) органи місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями бути стороною адміністративного судочинства; 3) публічні особи органів публічної адміністрації в сфері адміністративного судочинства.

3. Розкрито зміст суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства як сторони публічно-правового спору. Виокремлено проблемні питання в діяльності суб'єкта владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: а) дублювання (схожість)

повноважень або функцій різних органів виконавчої влади у правовідносинах адміністративного судочинства; б) не закріпленість в нормативно-правових актах механізму реалізації повноважень органу виконавчої влади або місцевого самоврядування; в) перевантаженість (множинність) нормативно-правових актів, що врегульовують повноваження органів публічної адміністрації; г) притягнення до юридичної відповідальності суб'єкта публічної адміністрації у разі перевищення відповідних владних повноважень згідно норм чинного законодавства.

Запропоновано під суб'єктом владних повноважень суб'єкта у правовідносинах адміністративного судочинства як сторони публічно-правового спору розуміти орган влади (державної чи місцевого самоврядування), їх публічної особи, іншого суб'єкта при виконанні ними функцій публічного адміністрування, зокрема, на виконання делегованих повноважень (прав та обов'язків) або при наданні відповідних видів публічних послуг (адміністративних, соціальних, електронних тощо) відповідно до чинних нормативних актів з метою фактичного виконання завдань та функцій держави.

4. Визначено зміст правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства: а) предметом регулювання є адміністративне судочинство; законодавче закріпленість повноважень конкретного суб'єкта бути суб'єктом публічного адміністрування; в) відмежування виключних повноважень відповідного суб'єкта публічної адміністрації у правовідносинах адміністративного судочинства; г) згідно нормативно-правових актів визначено конкретний термін (момент часу), коли суб'єкт владних повноважень діє в якості суб'єкта публічного адміністрування у правовідносинах адміністративного судочинства; д) особливі умови припинення статуту відповідного органу публічної адміністрації у правовідносинах адміністративного судочинства.

5. Охарактеризовано підсудність та особливості розгляду справ з приводу оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень в

адміністративному судочинстві. Встановлено, що КАС України застосовує дискусійні положення щодо термінології «предметна юрисдикція», «інстанційна юрисдикція» та «територіальна юрисдикція (підсудність)», в результаті чого доведено необхідність внесення змін до чинного законодавства.

Встановлено, що вказаний кодифікований нормативний акт не виправив багатьох старих недоліків адміністративного судочинства у сфері оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень у зв'язку з причинами: а) відсутність дієвої взаємодії між суб'єктами нормотворення; б) не узгодженість єдиного розуміння базових понять суб'єктами владних повноважень в адміністративному судочинстві та вченими закладів вищої освіти, наукових установ, відповідними експертами тощо; в) відсутність державної стратегії та політики щодо оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві.

6. Розкрито особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо надання публічних послуг. Встановлено, що нормативно-правових актах з питань оскарження діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання зазначених послуг необхідно удосконалити механізм обов'язковості оскарження діяльності органів владних повноважень з надання публічних послуг в адміністративному порядку (до вищестоящого органу влади), що дає можливість поставити питання про доцільність розгляду такої категорії адміністративних позовів у скорочені строки. Зокрема, запропоновано доповнити КАСУ пунктом 6 частину 1 статті 263, який викласти у такій редакції: «1. Суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) справи щодо: ... 7) оскарження суб'єктами звернення рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання відповідних публічних послуг».

Обґрунтовано необхідність розробити відповідний Закон України «Про публічні послуги», в якому визначити вичерпний перелік суб'єктів

публічної адміністрації, які б здійснювали контроль в цій сфері, їхні повноваження, форми та процедури такої діяльності, методи, способи реалізації та відповідальність у разі зловживання здійсненням контролю, особливості оскаржень діяльності органів владних повноважень з надання публічних послуг тощо.

7. Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства і виділено його позитивні здобутки для запровадження в Україні. Акцентовано увагу, що вимоги вітчизняного законодавця про обов'язковість врахування позицій ВСУ та ЄСПЛ судами нижчих ланок, то, на нашу думку, це підтверджує існування в Україні в своїй специфічній формі судового прецеденту. Практично це означає, що суди України, як і суди будь-якої держави - члена Ради Європи, не можуть прийняти іншого рішення, ніж рішення, яке вже ухвалене Європейським судом в аналогічній справі. Причому, йдеться про рішення вказаного Суду не тільки щодо України, а й стосовно інших держав, якщо розглянуті ним справи є аналогічними з українськими. Як свідчить практика Суду останніх років, близьких за фабулою справ, розглянутих ним за скаргами фізичних і юридичних осіб з пострадянських країн, є безліч. Під час складання рішень відновними національними судами необхідно посилалися на відповідні прецеденти Європейського суду з прав людини. В той же час, з одного боку, суди України при вирішенні тих чи інших конкретних справ можуть лише обмежуватися посиланнями на рішення Європейського суду з прав людини, в тому числі на міжнародні акти, зокрема, на положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а з іншої сторони, вітчизняні суди, в свою чергу, мають використовуватися в системному зв'язку з положеннями Конституції України.

8. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства, що регулює діяльність суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства та практики його реалізації. Встановлено, що

стадія ухвалення судового рішення залежить від дотримання попередніх етапів розгляду справи, а також має свої особливості, що впливають на захист прав приватних осіб, зокрема: забезпечення дотримання таємниці нарадчої кімнати, порядку ухвалення, строків виготовлення та надсилання копії рішення суду, законність та обґрунтованість рішення та інші.

Зроблено висновок, що незрозумілою є позиція законодавця щодо встановлення норми у ч. 6 ст. 12 КАС України, за якою прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби тощо є справами незначної складності. Також дискусійним залишається питання щодо строків розгляду вказаної категорії справ, тому що відповідної норми КАС України не містить, а за загальними правилами строк розгляду становить 90 днів, та 60 днів у спрощеному позовному провадженні з викликом осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24–30.
2. Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 30.06.2009 г. № 846-IIIQ). URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/17125> (дата звернення: 10.05.2018).
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В. П. Тимощук. К. : Факт, 2003. 496 с.
4. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник; Галуцько В. В., Діхтієвський П. В., Кузьменко О. В., Стеценко С. Г. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Адміністративне право України: навч. посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко та ін.; за ред. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.
7. Адміністративне судочинство в Україні: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ. 2015. 288 с.
8. Адміністративне судочинство: навч. посібник / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2016. 312 с.
9. Алієв Р. В. Адміністративна діяльність кримінально-виконавчої інспекції щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням :

дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2009. 214 с.

10. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у I півріччі 2021-2022 рр. (у таблицях) / Управління вивчення судової практики та судової статистики; Верховний адміністративний суд України. Київ. 165 с.

11. Апаров А. М. Польський досвід організації адміністративної юстиції. *Держава та регіони. Серія: «Право»*. 2013. № 3. С. 16–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_3_5 (дата звернення: 25.04.2018).

12. Арестова Л. В. Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. Т. 1. С. 66-71.

13. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: монографія. Харків: Діса плюс, 2016. 413 с.

14. Бабяк Н. В. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: «Юридична»*: зб. наук. праць. Львів, 2016. Вип. 4. С. 141-150.

15. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с.

16. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень у адміністративному процесі України. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 12-18.

17. Бевзенко В. М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. *Адвокат*. 2009. № 2 (101). С. 13-17.

18. Бессараб Н. М. Юрисдикція та підсудність цивільних справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 19 с.

19. Бєлова О. І. Адміністративне судочинство як стандарт ЄС і ключові елементи правової української держави. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 8 (2). С. 190-197.
20. Блажівська Н. Процедура розгляду справ про оскарження нормативно-правових актів потребує вдосконалення. URL: <http://www.info-library.com.ua/bookstext-10012.html>
21. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Теоретико-правові питання електронного правосуддя в інформаційному суспільстві. Вісник Львів. держ. університету внутрішніх справ. Серія: юридичні науки. 2017. № 2. С. 154-162.
22. Бондарчук С. А. Принципи адміністративного судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 18 с.
23. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина. Монографія. Херсон. : Вид-во «Олді – плюс», 2003. 218 с.
24. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 1–8.
25. Вдовиченко Л. О. Адміністративна юстиції у Франції: пропозиції для України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 340–343
26. Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. 343 с.
27. Великий енциклопедичний юридичний словник за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.
28. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
29. Власенко Д. О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 222 с.

30. Впровадження національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади. *Урядовий контактний центр*. URL.: http://ukc.gov.ua/contact_center/vprovadschennya_nacionalnoi_systemu/ (дата звернення: 10.08.2022).

31. Гнидюк Н. А. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін. *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України*. 2001. Вип. 1. С. 202–212.

32. Голосніченко І. П. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану. URL.: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKPI_soc_2012_2_25.pdf (дата звернення: 10.12.2022).

33. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

34. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2006. 220 с.

35. Гусарева О. С. Особливості організації адміністративної юстиції у правових системах романо-германського та англо-американського типу. *Право і суспільство*. 2009. № 2. С. 63–69.

36. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

37. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.; Нац. академія державного управління при Президентові України. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

38. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні; С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк та ін.; за ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчан. Київ: Ін Юре, 2002. 95 с.

39. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право; В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.
40. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
41. Джафарова М. В. Особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Європейські перспективи 2012. № 4 ч.2. С. 36-41.
42. Джафарова М. В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. № 1, Т. 2. С. 30–33.
43. Джафарова О. В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49. Doi:10.5281/zenodo.1214407
44. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2011. 20 с.
45. Домбругова А. Порядок подання адміністративного позову. *Юридичний вісник України*. 2007. № 14 (614). С. 54-63.
46. Духневич О. С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 222 с.
47. Жидецька В. В. Проблемні питання в оскарженні нормативно-правових актів. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 99-105.
48. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

49. Загальне адміністративне право: підручник; І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
50. Іващенко О. Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес ; фінансове право». К., 2012. 20 с.
51. Ільницька Ю. М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 327–330. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_50 (дата звернення: 10.01.2023).
52. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 р. № 3.2. 2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05> (дата звернення: 10.01.2023).
53. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10 (дата звернення: 14.09.2022).
54. Каменська Н. П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
55. Каменська Н. П. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 453 с.
56. Качур І. А. Законодавче врегулювання інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві: досвід пострадянських держав. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. Nr. 2-2 (30). С. 55–58.
57. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 144–150.
58. Ківалов С. В. Підсудність та підвідомчість справ щодо

оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 5-21.

59. Кіцул С. Ю. Публічна адміністрація газовидобувної галузі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 233-236.

60. Кіцул С. Ю. Публічне адміністрування газовидобувної галузі в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 202 с.

61. Клименко О. В. Адміністративне право й державне управління: спільне й особливе. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 120–122.

62. Ковалів М. В. Основні завдання адміністративного судочинства України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Електроніка»*: зб. наук. праць / відп. ред. Д. Заячук; М-во освіти і науки України. Львів: Вид-во. Нац. ун-ту «Львівська Політехніка», 2006. С. 28–32.

63. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

64. Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве: утвержден Законом Республики Узбекистан от 25.01.2018 г. № ЗРУ-462. URL: <http://lex.uz/docs/3527365> (дата звернення: 09.03.2023).

65. Комзюк А.Г., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

66. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

67. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.

68. Кондратенко В. М. Місце гласності та відкритості серед принципів адміністративного судочинства України. *Держава та регіони. Серія: «Право»*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2014_2_7 (дата звернення: 05.06.2022).

69. Константий О. В. Захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів у публічно-правовій сфері адміністративними судами: до питання меж та способів. Загальна частина адміністративного процесу. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 163-171.
70. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
71. Конституція України. Науково-практичний коментар : станом на 20 трав. 2018 р. за заг. ред. К. І. Чижмарь, О. В. Лавриновича. К. : Професіонал, 2018. 296 с
72. Котенко В. М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 153–160.
73. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №№ 25-26. Ст. 131.
74. Кримінально-процесуальний кодекс: Закон України від 13.04.2012 р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1370.
75. Крупнова Л. В. Адміністративне судочинство у забезпеченні захисту прав громадян. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. Серія: «Економіка, право»*. 2012. № 4. С. 168-173.
76. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. К. :Атіка, 2007. 416 с.
77. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2012. 207 с.
78. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
79. Лист Міністерства юстиції України від 22.02.2013 р. № 1332-0-26-13/11. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13.

80. Лученко Д. В. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України : зб. наук. пр.* Харків, 2013. № 4. С. 90–98.

81. Лученко Д. В. Європейські стандарти у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Lex Portus: юрид. наук. журн.* Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. № 5. С. 51–66.

82. Ляхович У. І., Ляхович Г. І. Державне управління у сучасній теорії адміністративно-правової науки. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2012. № 7. С. 70–75.

83. Малєин Н.С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность. М.: Юрид. лит., 1985. 182 с.

84. Матвійчук В. К., Хар І. О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2 т. Київ: КНТ, 2007. Т. 1. 788 с.

85. Мацелик Т. О. Функції органів публічної адміністрації – провідних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету.* 2012. № 1 (І). С. 205–210.

86. Мацелик Т. О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату. *Часопис Київського університету права.* 2012. № 1. С. 135-138.

87. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

88. Міхровська М. С. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 210 с.

89. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

90. О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14.01.1999 г. № VIII-1029. URL: <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=fhhu5mu07&documentId=TAIS.315658&category=TAD> (дата звернення: 30.04.2022).

91. Об административном суде: Закон Республики Молдова от 10.02.2000 г. № 793. URL: [http://lex.justice.md/ru/311729/\[226\]](http://lex.justice.md/ru/311729/[226]) (дата звернення: 10.09.2022).

92. Олійник судитиметься в п'ятницю (фото): стаття. *ПроВсе.ck.ua*: електронне видання. 2014. 10 грудня. URL: <http://provce.ck.ua/olijnyka-sudytymut-vpyatnytsyu-foto/> (дата звернення: 10.06.2022).

93. Ортинська Н. В. Правовий статус неповнолітніх: теоретико-правове дослідження. Автореф. дис. докт. юрид. наук за спец. 12.00.01. - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. НУ «Львівська політехніка». Львів, 2017. 38 с.

94. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посібник. Київ: Знання, 2008. 216 с.

95. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посібник для юрид. ф-тів та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р.О. Куйбіди. Кмів: Конус-Ю, 2006. 256 с.

96. Павелків С. Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 210 с.

97. Параниця С. П., Войта Я. М. Адміністративна юстиція в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 2, т. 3. С. 40-45

98. Парпан У. М., Ільчишин Н. В. Правосуб'єктність як передумова участі особи в адміністративному процесі. *Наукові записки Львівського*

університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична. 2018. Вип. 19. С. 221–226.

99. Пащенко К. С. Новели розподілу судових витрат в адміністративному судочинстві України. *Наше право*. 2015. № 6. С. 40–45.

100. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 208 с.

101. Петренко В. С. Зловживання процесуальними правами у цивільному судочинстві. *Молодий вчений*. 2016. № 6. С. 265-269.

102. Петрушина М. Д. Принципи адміністративного судочинства та їх реалізація як гарантія права на справедливий суд. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 08–09 квіт. 2016 р.)*. Тернопіль: Економічна думка, 2016. URL: <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11276/1/75-78.pdf> (дата звернення: 20.02.2023).

103. Погребной И.М. Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Харьковский юридический институт. Харьков, 1982. 182 с.

104. Положення про Державну податкову інспекцію у м. Черкасах Головного управління ДФС у Черкаській області затвердженого наказом ДФС від 27.03.2017 р. № 202. URL: http://ck.sfs.gov.ua/data/material/000/087/65394/23_Polozhennya_DP_u_m.Cherkasah_2017.pdf (дата звернення: 10.07.2022).

105. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

106. Постанова Верховного Суду від 16.05.2018 р. у справі № 826/17342/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74028725> (дата звернення: 18.02.2023).

107. Постанова Верховного Суду України від 01.12.2009 р. у справі про визнання незаконним Указу Президента України від 19.10.2007 р. № 985/2007 «Про призначення Т. Дурдинця заступником Голови Служби безпеки України –начальником Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0017700-09> (дата звернення: 15.02.2022).

108. Постанова Верховного Суду України від 12.04.2017 р. у справі № 21-3830а16. URL: <http://document.ua/pro-viznannja-nezakonnim-ukazu-prezidenta-ukrayinivid-6-zho-doc309504.html> (дата звернення: 15.02.2023).

109. Постанова Верховного Суду України від 24.02.2015 р. у справі № 21-34а15. URL:[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/81ED5803F5493FB6C2257E0A0032BDB0](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/81ED5803F5493FB6C2257E0A0032BDB0) (дата звернення: 15.02.2023).

110. Постанова Верховного Суду України від 28.02.2017 р. у справі про визнання незаконним Указу Президента України «Про призначення ОСОБА_2 головою Житомирської обласної державної адміністрації». URL: http://protokol.com.ua/ru/postanova_vsu_vid_28_02_2017_roku_u_spravi_800_590_16/ (дата звернення: 16.02.2023).

111. Постанова Вищого адміністративного суду України від 13.10.2010 р у справі № П-195/10. URL: <http://document.ua/shodo-oprilyudnennja-proektivreguljatornih-aktiv-doc42636.html> (дата звернення: 05.03.2023).

112. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 06.12.2016 р. у справі № 804/4860/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63469910> (дата звернення: 02.06.2022).

113. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 03.04.2018 р. у справі № 357/7094/17. URL:<http://reyestr.court.gov.ua/Review/73256623> (дата звернення: 20.07.2022).

114. Постанова Черкаського окружного адміністративного суду від 25.03.2015 р. у справі № 823/2873/14.

URL:<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43355472> (дата звернення: 02.06.2022).

115. Потапенко С.В. Сутність та призначення принципів адміністративного судочинства України. *Право і безпека*. 2010. № 2. С. 60-64.

116. Про адміністративну процедуру: Закон України 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> . (дата звернення: 10.04.2023).

117. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

118. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №№ 7-8. Ст. 50.

119. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19> (дата звернення: 13.01.2023).

120. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : проект Закону України від 577-VIII від 02.07.2015 / Президент України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2299&skl=9. (дата звернення: 13.04.2023).

121. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 1799. (дата звернення: 13.04.2023).

122. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43

123. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-УІ *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

124. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21. Кабінет Міністрів України Офіційний вісник України. 2012. № 5. Ст. 171.

125. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 березня 2009 р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-п/print1330264519359777>

126. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.

127. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1966. № 47. Ст. 256.

128. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222

129. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Класифікатор категорій адміністративних справ: затверджений рішенням Ради суддів адміністративних судів від 31.10.2013 р. № 114. URL.: http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114/

130. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97- ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

131. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190

132. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму ВАСУ від 20 травня 2013 року № 8. Вісник ВАСУ. 2013. № 2. С. 105-122.

133. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.

134. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-1. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №№ 2-3: Ст. 12.
135. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 14. Ст. 133.
136. Про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства Черкаським окружним адміністративним судом за 2020 рік: Звіт за формою 2-а. URL: https://adm.ck.court.gov.ua/sud2370/sud_stat/zvit20162a (дата звернення: 12.02.2023).
137. Про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства Черкаським окружним адміністративним судом за 2021 рік: Звіт за формою 2-а. URL: https://adm.ck.court.gov.ua/sud2370/sud_stat/zvit2017122a (дата звернення: 12.02.2023).
138. Про судові рішення в адміністративній справі: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2013_05_20_n7/ (дата звернення: 15.02.2023).
139. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 87.
140. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди: постанова Пленуму Верховного суду України від 31.03.1995 р. № 4. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95> (дата звернення: 27.02.2023).
141. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
142. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України 09.06.2011 № 589-р. *Кабінет Міністрів України*. Офіційний вісник України. 2011. № 47. Ст. 1925

143. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385

144. Проблемні питання розвитку електронного урядування в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. Грудень 2017. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/elektron_vriaduv-26faf.pdf.

145. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Посадова особа як суб'єкт владних повноважень за Кодексом адміністративного судочинства України. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 258-265.

146. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 20 с.

147. Пундор Ю. О. Про визначення змісту категорії «правосуб'єктність» у теорії права та галузевих теоріях цивільного й господарського права (порівняльно-правовий аспект). *Часопис Київського ун-ту права*. 2013. № 1. С. 60-63.

148. Решота В. В. Адміністративна юстиція як захист від свавілля органів державної та муніципальної служби (досвід США). *Державне будівництво*. 2007. № 1 (1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29__43 (дата звернення: 24.02.2023).

149. Решота В. В. Європейські стандарти адміністративної юстиції. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/POLITICHNI/06rvvsaj.pdf> (дата звернення: 20.04.2023).

150. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових

осіб). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення: 29.01.2023).

151. Рішення Конституційного суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97> (дата звернення: 03.02.2023).

152. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 23.02.2018 р. у справі № 753/22154/16-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72392371>

153. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 21.12.2017 р. у справі № 823/1940/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71347616>

154. Рогачов Ю. М. Публічне адміністрування у сфері справляння податків і зборів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 17 с.

155. Рой О. В. Дотримання принципів адміністративного судочинства при розгляді справ про оскарження правових актів. *Держава і право. Серія: «Юридичні науки»*. 2017. № 3 (77). С. 85–98.

156. Рой О. В. Европейские модели обжалования правовых актов и предложения для Украины. *Leges Si Viata*. 2018. № 6 (318). С. 93–97.

157. Рой О. В. Новели Кодексу адміністративного судочинства України щодо оскарження правових актів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 267-271.

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

159. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно- правового спору. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України, Київ, 2019. 269 с.

160. Савенко В. В. Правова реальність як структурована площина реалізації права. Філософські та методологічні проблеми права. 2015. № 1-2 (9-10). С. 57-68.

161. Савон Т.М. Особливості провадження в адміністративному судочинстві України за відсутності сторін та третіх осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2014. 19 с.

162. Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практ. посібник. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.

163. Семеній О. М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 258 с.

164. Сербин Р. А. Природа публічної адміністрації та її роль в адмініструванні благодійництва. *Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23–24 лип. 2015 р.). Київ: Наук.-досл. ін-т публ. права, 2015. С. 180–181.

165. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Х.: Еспада, 2006. 776 с.

166. Скочиляс-Павлів О. В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2014. № 801. С. 19–23.

167. Словничок юридичних термінів: навч. посібник / уклад. В. П. Марчук. Київ: МАУП, 2003. 128 с.

168. Словничок юридичних термінів: навч. посібник / уклад. В. П. Марчук. Київ: МАУП, 2003. 128 с.

169. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
170. Сушинський О. І. Центральні органи виконавчої влади України: актуальні питання статусу. *Центральні органи виконавчої влади України: нормативно-правове регулювання*; упоряд. О. І. Сушинський. Львів: ЛРІДУ УАДУ. 2003. С. 5–21.
171. Теория юридического процесса : монография / [В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др.] ; под общ. ред. В. М. Горшенева. Х. : Вища шк., 1985. 192 с.
172. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник; за ред. В. Зайчука, Н. Оніщенка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
173. Теорія держави і права: навч. посібник / за ред. Волинка К.Г. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
174. Терещук В. В. Методологічні засади дослідження сутності публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С.299-301. URL: http://www.pap.in.ua/eng/5_2019/78.pdf. (дата звернення: 03.02.2023).
175. Терещук В. В. Наукові підходи до визначення сутності публічного адміністрування. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього*: матер.ч. 2020 р.). Дніпро: Правовий світ, 2020. С. 104–107.
176. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 282 с.
177. Терещук В. В. Публічне адміністрування як правова категорія: аналіз підходів. *Наука і правоохорона*. 2019. № 4. С. 207-211.
178. Топор І. В. Підстави участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві як позивачів. *Правове життя сучасної України*: матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викладацького та аспірантського складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2013 р.) / відп. за вип.

В. М. Дрьомін; НУ «ОЮА»; Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 181–183.

179. Ухвала Верховного Суду України від 02.05.2018 р. у справі № 821/1083/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73705177> (дата звернення: 19.02.2023).

180. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 16.11.2016 р. у справі № 876/8013/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62749991> (дата звернення: 08.02.2023).

181. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 05.04.2018 р. у справі № 826/2686/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73242750> (дата звернення: 15.03.2023).

182. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва у справі від 23.02.2018 р. № 826/10351/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72407901> (дата звернення: 09.06.2022).

183. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 09.02.2017 р. у справі № 823/2054/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64653550> (дата звернення: 10.06.2022).

184. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 13.05.2017 р. у справі № 823/734/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66468482> (дата звернення: 26.02.2022).

185. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 26.01.2018 р. у справі № 823/285/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71815040> (дата звернення: 20.03.2023).

186. Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 26.03.2018 р. у справі № 823/1013/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72977949>

187. Цивільний процес України: підручник. за ред. Ю. С. Червоного. Київ: Істина, 2007. 392 с.

188. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від

18.03.04 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №№ 40-42. Ст. 492.

189. Шевцова Н. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. *Право і безпека*. 2009. № 4. С. 72-75.

190. Шевченко В. С. Поняття суб'єкта владних повноважень. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 13. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/424> (дата звернення: 20.03.2023).

191. Шопіна І. М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. №4. С. 141-145. URL: http://naukaipravoohorona.com/journal/ukr/2018_4.pdf. (дата звернення: 20.03.2023).

192. Шостенко О. І. Адміністративна юстиція: світовий і український досвід у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2004. Вип. 10 (2). С. 92-118.

193. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. Травень 2017. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/admin_poslug-71b6f.pdf. (дата звернення: 20.03.2023).

194. Янюк Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять. *Право України*. 2009. № 11. С. 180-184.

195. Ярмакі Х. П. Державне управління та адміністративне право. *Південноукраїнський правовий часопис*. 2010. № 2. С. 138–140.

196. Administrative Justice Act 15th June, 2007; 1st January, 2009 / Act V of 2007, as amended by Legal Notices 246 and 334 of 2009, and 337 of 2010; and Act VI of 2011. URL: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=86882&p_country=MLT&p_count=323

197. Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013–16/ Ministry of Justice. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/administrativejustice-and-tribunals-a-strategic-work-programme-2013-16> (дата звернення: 17.05.2022).

198. Code de justice administrative Version consolidée au 9 avril 2018. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2BE8BA95C4AD54001358CFFADCC95AD7.tplgfr22s_2?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20180429 (дата звернення: 21.04.2022).

199. Council of Europe: Committee of Ministers, Resolution (77)31 on the Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities, 28 September 1977. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804dec56 (дата звернення: 05.04.2022).

200. Dunleavy P., Hood C. From old public administration to new public management. *Public Money & Management*. 1994. Vol. 14(3). P. 9–16. doi:10.1080/09540969409387823

201. Goodsell C. T. A new vision for public administration. *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66(4). P. 623–635. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00622.x.

202. Halduskohtumenetluse seadustik Vastu võetud 27.01.2011, jõustumine 01.01.2012. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062012056?leiaKehtiv> (дата звернення: 05.04.2022).

203. Hladky V. V. Public Administration Entity and Anti-Corruption Support to Public Administration in Ukraine. *Science and Practice: Implementation to Modern Society: Proceed. of the 2nd Internat. Scient. and Pract. Conf. (Manchester, 26–28 January 2020)*. Manchester: Peal Press 2020. P. 25–35.

204. Moyson S., Raaphorst N., Groeneveld S. Organizational socialization in public administration research: A systematic review and directions for future research. *The American Review of Public Administration*. 2018. Vol. 48(6). P. 610–627. doi:10.1177/0275074017696160.

205. Peters B. G., Pierre J. Governance Without Government? Rethinking. Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1998. Vol. 8(2). P. 223–243. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379.

206. Ustawa z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed przepisami, 4, 23, 60, 757, 162933, 20180430, ustawa-z-dnia-30082002-r-prawo-o-postepowaniu sadami administracyjnymi (2018.04.30 – bieżąca) 2018. URL: <http://www.przepisy.gofin.pl/>

207. Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist. URL: <https://www.gesetze-iminternet.de/vwvfg/> (дата звернення: 20.04.2022).

208. Winkler R. Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, good practice and recent developments (Working Paper submitted for the Twinning Project). URL: [http://www.upravnisudrh.hr/Cards/Upravno%20sudovanje%20u%20EU%20\(Rport%20Winkler%20-%20ENG\).pdf](http://www.upravnisudrh.hr/Cards/Upravno%20sudovanje%20u%20EU%20(Rport%20Winkler%20-%20ENG).pdf) (дата звернення: 02.12.2022).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ
ДИСЕРТАЦІЇ**В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Marchenko, O. V., Marchenko, O. D., Pokataieva, O. V., Tylchik, V. V., & Halaz, Y. A. (2022). Subjects involved in administrative legal proceedings: legal regulations and their characteristics. *Revista De La Universidad Del Zulia*, 13(38), 130-139. <https://doi.org/10.46925//rdluz.38.09>

2. Марченко О.Д. Повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Law. State. Technology*. 2022. № 1. С. 100-105. DOI: 10.32782/LST/2022-1-15

3. Марченко О.Д. Судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (наприкладі публічних послуг). *Наше право*. 2022. № 2. С. 47-52. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2022.2.8>

4. Марченко О.Д. Особливості правового регулювання суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. С. 247-251. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.42>

5. Марченко О.Д. Правова основа та особливості діяльності суб'єктів влади що беруть участь в адміністративному судочинстві. *Law. State. Technology*. 2022. № 3. С. 30–35, doi: 10.32782/LST/2022-3-5

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Марченко О.Д. До питання визначення поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. Запорізькі правові читання: матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С.307-309.

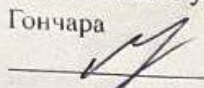
7. Марченко О.Д. Щодо участі прокурора як суб'єкта владних повноважень у цивільному процесі. *Роль національного права України в умовах глобалізаційних викликів* : матеріали Всеукр. наук.-практ. онлайн-конференції (м. Дніпро, 18 листоп. 2021 р.) / упоряд. канд. юрид. наук М.П. Юніна. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2021. С.369-373

8. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та соціально-технічні напрями еволюції цифрового суспільства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції: у 2 т. Том 2. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 415-418.

9. Марченко О.Д. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та управлінсько-технологічні виміри сьогодення: молодіжний погляд* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 3 т. Т. 3. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 305-307.

10. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти зарубіжного досвіду суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Молодь: наука та інновації*: матеріали X Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 23–25 листопада 2022 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2022. С. 471-472.

ПОГОДЖЕНО

Проректор з наукової роботи Дніпровського
національного університету імені Олеся
Гончара Олег МАРЕНКОВ

« » 2023 р.

ЗАТВЕРДЖЕНО

В.о. проректора з науково-педагогічної
роботи Дніпровського національного
університету імені Олеся Гончара Наталія ГУК

2023 р.

АКТ

«04» 05 2023 р.

м. Дніпро

№ 448

впровадження у науково-дослідну Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара основних результатів дисертаційного дослідження Марченко Олесі Денисівни на тему «Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: декана юридичного факультету, професора кафедри адміністративного і кримінального права доктора юридичних наук, професора О.Л. Соколенко (голова), професора кафедри адміністративного і кримінального права доктора юридичних наук, доцента Є.А.Кобрусєвої, голови методичної ради і юридичного факультету, професора кафедри цивільного, трудового та господарського права доктора юридичних наук, професора І.В. Патерило, уклала цей акт про те, що основні результати дослідження Марченко Олесі Денисівни на тему «Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства» використовуються у науково-дослідній діяльності Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара, а саме: в процесі наукового дослідження за науково-дослідною темою кафедри адміністративного і кримінального права «Модернізація національного підходу до вирішення проблеми правового захисту людини і суспільства у контексті сучасних глобальних викликів» (№ державної реєстрації 0122U001409), було подано для ознайомлення та подальшого використання матеріали, в яких викладено основні положення дисертації Марченко О.Д.:

1. Marchenko, O. V., Marchenko, O. D., Pokataieva, O. V., Tylchyk, V. V., & Halaz, Y. A. (2022). Sujetos involucrados en los procesos jurídicos administrativos: la normativa jurídica y sus características. *Revista De La*

Universidad Del Zulia, 13(38), 130-139. <https://doi.org/10.46925//rdluz.38.09>

2. Марченко О.Д. Повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Law. State. Technology*. 2022. № 1. С. 100-105. DOI: 10.32782/LST/2022-1-15

3. Марченко О.Д. Судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (на прикладі публічних послуг). *Наше право*. 2022. № 2. С. 47-52. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2022.2.8>

4. Марченко О.Д. Особливості правового регулювання суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. С. 247-251. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.42>

5. Марченко О.Д. Щодо участі прокурора як суб'єкта владних повноважень у цивільному процесі. *Роль національного права України в умовах глобалізаційних викликів* : матеріали Всеукр. наук.-практ. онлайн-конференції (м. Дніпро, 18 листоп. 2021 р.) / упоряд. канд. юрид. наук М. П. Юніна. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2021. С.369-373

6. Марченко О.Д. До питання визначення поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Запорізькі правові читання: матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 року* / за заг. ред. Т.О. Коломось. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020.. С.307-309.

7. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та соціально-технічні напрями еволюції цифрового суспільства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції: у 2 т. Том 2*. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 415-418.

8. Марченко О.Д. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та управлінсько-технологічні виміри сьогодення: молодіжний погляд* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 3 т. Т. 3. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 305-307.

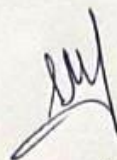
9. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти зарубіжного досвіду суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Молодь: наука та інновації*: матеріали X Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 23–25 листопада 2022 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2022. С. 471-472.

Комісія вважає, що результати проведеного дослідження Марченко Олеси Денисівни на тему «Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства» є науково обґрунтованими і закладають концептуальні основи для розвитку сучасного адміністративного права та подальшого вдосконалення правового

регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.

Голова комісії:

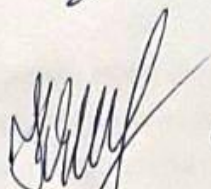
Декан юридичного факультету,
професор кафедри адміністративного
і кримінального права, д.ю.н., професор



Ольга Соколенко

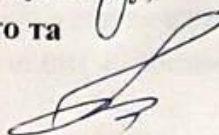
Члени комісії:

Професор кафедри адміністративного
і кримінального права, д.ю.н., доцент



Євгенія Кобрусєва

Голова методичної ради юридичного факультету,
професор кафедри цивільного, трудового та
господарського права, д.ю.н., професор



Ірина Патерило

А К Т

про впровадження в практичну діяльність Дніпропетровського окружного адміністративного суду результатів дисертаційного дослідження на тему «Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства» аспірантки юридичного факультету Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
Марченко Олесі Денисівни

Сформульовані Марченко О.Д. висновки та пропозиції, що містяться у дисертаційному дослідженні на тему «Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства», мають важливе практичне значення для вирішення низки проблемних питань оскарження діяльності суб'єктів владних повноважень в правовідносинах адміністративного судочинства, удосконалення принципів діяльності зазначених суб'єктів, розумінню адміністративно-правового статусу суб'єктів, що наділені владними повноваженнями у правовідносинах адміністративного судочинства, а також особливостей оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг.

Цьому сприяло використання Марченко О.Д. результатів узагальнення практики діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, судової практики у сфері адміністративного права та адміністративного процесу, а також аналіз чинного законодавства у сфері правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства. Дисертація має практичну спрямованість. Одержані результати можуть бути використані в практичній діяльності з підготовки та підвищення кваліфікації суддів та помічників суддів адміністративних судів.



Голова суду

13.03.2023 р

А.О. Коренев

ПОГОДЖЕНО

Проректор з наукової роботи Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

Олег МАРЕНКОВ

« 04 » 05 2023 р.

ЗАТВЕРДЖЕНО

В.о. проректора з науково-педагогічної роботи Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

Наталія ГУК



2023 р.

АКТ

« 04 » 05 2023 р.

м. Дніпро

№ 449

впровадження у освітній процес Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара основних результатів дисертаційного дослідження Марченко Олесі Денисівни на тему «Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: декана юридичного факультету, професора кафедри адміністративного і кримінального права доктора юридичних наук, професора О.Л. Соколенко (голова), професора кафедри адміністративного і кримінального права доктора юридичних наук, доцента Є.А. Кобрусєвої, голови методичної ради юридичного факультету, професора кафедри цивільного, трудового та господарського права доктора юридичних наук, професора І.В. Патерило, уклала цей акт про те, що основні результати дослідження Марченко Олесі Денисівни на тему «Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства» використовуються у навчальному процесі Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара, зокрема: при підготовці навчально-методичного комплексу з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу» та при розробці навчальних посібників, підручників тощо.

Результати наукового дослідження використані при підготовці семінарських занять за темами: «Суб'єкти адміністративного судочинства», «Адміністративна відповідальність», «Законність і дисципліна в державному управлінні».

Крім того студентам рекомендовано у процесі підготовки до занять з вищезазначених дисциплін використовувати як джерела літератури такі

наукові публікації Марченко О.Д., в яких відображено результати дисертаційного дослідження на тему «Правове регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства», як

1. Marchenko, O. V., Marchenko, O. D., Pokataieva, O. V., Tylchuk, V. V., & Halaz, Y. A. (2022). Sujetos involucrados en los procesos jurídicos administrativos: la normativa jurídica y sus características. *Revista De La Universidad Del Zulia*, 13(38), 130-139. <https://doi.org/10.46925/rdluz.38.09>

2. Марченко О.Д. Повноваження суб'єктів владних повноважень щодо примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Law. State. Technology*. 2022. № 1. С. 100-105. DOI: 10.32782/LST/2022-1-15

3. Марченко О.Д. Судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (на прикладі публічних послуг). *Наше право*. 2022. № 2. С. 47-52. DOI: <https://doi.org/10.32782/NP.2022.2.8>

4. Марченко О.Д. Особливості правового регулювання суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. С. 247-251. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.42>

5. Марченко О.Д. Щодо участі прокурора як суб'єкта владних повноважень у цивільному процесі. *Роль національного права України в умовах глобалізаційних викликів* : матеріали Всеукр. наук.-практ. онлайн-конференції (м. Дніпро, 18 листоп. 2021 р.) / упоряд. канд. юрид. наук М. П. Юніна. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2021. С.369-373

6. Марченко О.Д. До питання визначення поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Запорізькі правові читання: матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 року* / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020.. С.307-309.

7. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та соціально-технічні напрями еволюції цифрового суспільства*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції: у 2 т. Том 2. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 415-418.

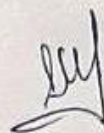
8. Марченко О.Д. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Економіко-правові та управлінсько-технологічні виміри сьогодення:*

молодіжний погляд : матеріали міжнародної науково-практичної конференції : у 3 т. Т. 3. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. С. 305-307.

9. Марченко О.Д. Деякі правові аспекти зарубіжного досвіду суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Молодь: наука та інновації*: матеріали X Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 23–25 листопада 2022 року / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Дніпро: НТУ «ДП», 2022. С. 471-472.

Голова комісії:

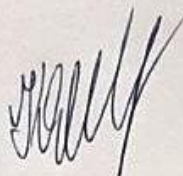
Декан юридичного факультету,
професор кафедри адміністративного
і кримінального права, д.ю.н., професор



Ольга Соколенко

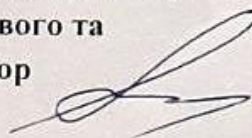
Члени комісії:

Професор кафедри адміністративного
і кримінального права, д.ю.н., доцент



Євгенія Кобрусєва

Голова методичної ради юридичного факультету,
професор кафедри цивільного, трудового та
господарського права, д.ю.н., професор



Ірина Патерило