

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МИХАЙЛОВ ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.95:351.74(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЗА
ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 081 Право
Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ О. О. Михайлов

Науковий керівник:
Івановська А.М.,
доктор юридичних наук, професор

Хмельницький – 2024

АНОТАЦІЯ

Михайлов О. О. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право у галузі знань 08 Право. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню питань судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні, що дало можливість визначити дієві шляхи для розв'язання теоретичних та практичних проблем, вдосконалення правових засад здійснення такого контролю.

Досліджено теоретико-правові засади судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Зосереджено увагу на сутності та призначенні судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у демократичному суспільстві, який визначено як конституційно закріплену особливу правову форма контрольної діяльності держави у сфері здійснення судової влади, змістом якої є здійснювана в особливому процесуальному порядку діяльність адміністративних судів по відправленню правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб нормам законодавства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. На основі детального аналізу доктринальних підходів зроблено висновок про те, що метою судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є відновлення порушених прав та інтересів громадян або юридичних осіб в результаті вирішення спору, або контролю за виконанням рішення суду у справі, однією із сторін якого є суб'єкт публічної адміністрації, і, як наслідок, відновлення законності і правопорядку в державі.

Встановлено, що судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюється як загальними судами, так і спеціалізованими, зокрема адміністративними судами, але саме для адміністративних судів судовий контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації є змістом їх діяльності, їхнім призначенням. На основі детального аналізу доктринальних підходів виокремлено інші особливості судового контролю адміністративних судів, які відрізняють його від контролю, котрий здійснюється іншими судами:

- 1) пасивний характер, оскільки такий контроль здійснюється лише на вимогу фізичної або юридичної особи, яка звертається до адміністративного суду;
- 2) предмет такого контролю (діяльність адміністративного суду при здійсненні судового контролю пов'язана з правовим спором, який виник між особою та суб'єктом публічної адміністрації, або у зв'язку з невиконанням рішення адміністративного суду, прийнятого за результатами розгляду такого спору);
- 3) особливі методи та засоби контрольної діяльності, здійснення такого контролю у законодавчо визначеній процесуальній формі.

Характеризуючи форми судового контролю адміністративних судів за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, визначено, що основною формою судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є вирішення публічно-правових спорів. На підставі аналізу доктринального розуміння публічно-правового спору і його законодавчого визначення зроблено висновок, що поняття «публічно-правовий спір» і в доктрині і, більшою мірою, в законодавстві ототожнюється з поняттям «адміністративно-правовий спір», який визначено як не врегульовану в досудовому порядку розбіжність між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом публічної адміністрації, який наділений владними повноваженнями, з іншого боку, щодо здійснення останнім управлінської діяльності, що передана на розгляд адміністративного суду, яка вирішується в порядку судового контролю за управлінською діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, закріпивши термін «адміністративно-правовий спір» як

такий, що більш чітко визначає сутність спорів, які розглядаються в порядку здійснення судового контролю. Виокремлено сутність та особливості здійснення судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації, як окремої форми судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації, до яких віднесено: 1) специфіку суб'єктів, до яких застосовується такий контроль; 2) мету здійснення такого контролю; 3) застосування додаткових засобів контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. Наголошується, що такий контроль здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а саме обов'язкового, своєчасного, точного виконання рішення суду з дотриманням встановленої законом процедури такого виконання.

Досліджено змістовні та функціональні аспекти судового контролю адміністративних судів окремих форм управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації, до яких віднесено: діяльність публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, діяльність публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів, діяльність публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами, адміністративно-правові дії (бездіяльність) суб'єктів публічної адміністрації. При аналізі особливостей здійснення судового контролю кожної із зазначених форм управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації акцентовано увагу на об'єктах правовідносин, що виникають у зв'язку із його здійсненням. Вказується, що об'єктом правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів є: віднесення правового акту публічної адміністрації до категорії нормативно-правових актів; самостійне правове значення нормативно-правового акту; відповідність змісту нормативно-правового акту положенням законодавства; застосовність спірних

положень нормативно-правового акту до особи, які ініціюють процедуру оскарження або в інтересах якої відповідне провадження було відкрите; дійсність положень нормативно-правового акту на час здійснення судового контролю; наявність чи відсутність факту порушення прав та законних інтересів такої особи; відсутність порушення процедури прийняття, підписання та оприлюднення нормативно-правового акту; дотримання вимог стосовно оформлення нормативно-правового акту. Наголошується, що об'єктом правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів є: віднесення правового акту публічної адміністрації до категорії індивідуальних правових актів, а позивача – до осіб, щодо яких застосовано правовий акт і права та законні інтереси яких порушені; відповідність змісту індивідуального правового акту положенням законодавства; дійсність положень індивідуального правового акту на час здійснення судового контролю; відсутність порушення процедури видання та оформлення індивідуального правового акту та впливу порушень при прийнятті індивідуального правового акту на порушення прав та законних інтересів позивача. В результаті аналізу процесуальних аспектів здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами, зроблено висновок, що об'єктом таких правовідносин є питання чинності цих договорів, відповідність умов цих договорів, процедури укладання договору та законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які стали підставою для укладання адміністративного договору. Визначено, що судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації може бути здійснений щодо актів-дій, тобто дій публічної адміністрації, що зумовлюють настання юридичних наслідків; акти-волевиявлення як дії, які не мають правового значення, оцінюються в аспекті їх впливу на вчинення актів-дій чи інших індивідуальних правових актів. Критеріями правомірності адміністративно-правової дії при здійсненні судового контролю є: їх здійснення відповідно до порядку та

компетенції суб'єктом владних повноважень. Встановлено, що об'єктом правовідносин, які виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за правомірністю бездіяльності публічної адміністрації є юридичний зміст, значимість, тривалість та межі протиправної бездіяльності, фактичні підстави її припинення, шкідливість/протиправність бездіяльності для прав та інтересів заінтересованої особи. Наголошується, що такий судовий контроль стосується перевірки обставин та підстав утримання від вчинення активних дій суб'єктом владних повноважень; у разі, якщо він ухиляється від вчинення дій, які входять до кола його повноважень та за умови наявності правових підстав для вчинення таких дій, бездіяльність такого суб'єкта може бути визнана протиправною. Звертається увага, що судовий контроль може стосуватися лише такої бездіяльності, яка призвела до порушення прав та законних інтересів особи, в тих випадках, коли суб'єкт владних повноважень був зобов'язаний вчинити дії правового характеру або прийняти відповідний індивідуальний правовий акт.

Окреслено основні напрямки удосконалення законодавства щодо здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації, а саме запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України: закріпити в якості завдання адміністративного судочинства здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації шляхом 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; визначити, що заходами судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є заходи, передбачені ч. 1 ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства України як повноваження адміністративного суду під час задоволення адміністративного позову, також доповнивши їх таким заходом як визнання нечинними адміністративних договорів або їх окремих положень у випадках, якщо договір містить умови, не передбачені законодавством як

істотні, внесені без наявності спільної згоди обох сторін і наявності компетенції; якщо договір укладено на підставі рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, визнаних протиправними; доповнити існуючі критерії правомірності та законності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень іншими, які фактично застосовуються в судовій практиці; встановити обов'язок для суб'єкта владних повноважень після визнання його нормативно-правового акту повністю або частково протиправним здійснити публікацію оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений у випадку наявності такої вимоги як позовної і задоволення її адміністративним судом або ініціативи суду в контексті здійснення судового контролю за виконанням судового рішення; розширити випадки обов'язкового застосування заходів судового контролю за виконанням судового рішення у адміністративній справі для судових рішень про оскарження нормативно-правових актів, а також рішень, дій чи бездіяльності щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: контроль, державний контроль, судовий контроль, судова влада, публічна адміністрація, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, виконання судового рішення, правовий акт, адміністративно-правова дія, адміністративний договір

SUMMARY

Mykhailov O. O. Judicial Control of Administrative Courts over the Activities of Public Administration in Ukraine. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The dissertation on obtaining a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 Law. Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law of the Khmelnytskyi Oblast Council, Khmelnytskyi, 2024.

The dissertation deals with the comprehensive study of issues of judicial control of administrative courts over the activities of public administration in Ukraine, which gave the opportunity to determine effective ways to solve theoretical and practical problems, improve the legal basis for such control.

The theoretical and legal principles of judicial control over the activities of public administration have been studied. Attention is focused on the essence and purpose of judicial control of administrative courts over the activities of public administration in a democratic society, which is defined as a constitutionally enshrined special legal form of control activity of the state in the sphere of the exercise of judicial power, the content of which is the activities of administrative courts in the administration of justice in a special procedural order conformity or non-conformity of acts and actions (inactions) of the relevant subjects of public administration and their officials with the norms of legislation for the purpose of protecting the rights and freedoms of person and citizen, ensuring the regime of legality in the activities of subjects of public administration. On the basis of the detailed analysis of doctrinal approaches, it is concluded that the purpose of judicial control over the activities of public administration is to restore the violated rights and interests of citizens or legal entities as a result of a dispute resolution, or to control the execution of a court decision in a case, one of the parties of which is a subject of public administration, and, as a result, to restore the legality and rule of law in the state.

It has been established that judicial control over the activities of public administration is carried out by both general and specialized courts, in particular, administrative courts, but it is for administrative courts that judicial control over the activities of subjects of public administration is the content of their activity, their purpose. On the basis of a detailed analysis of doctrinal approaches, other features of judicial control of administrative courts have been singled out, which distinguish it from control carried out by other courts: 1) passive character, since such control is carried out only at the request of a natural or legal person who applies to the administrative court; 2) the subject of such control (the activity of the administrative

court in the exercise of judicial control is related to a legal dispute that arose between a person and a subject of public administration, or in connection with nonfeasance of a decision of the administrative court adopted as a result of consideration of such a dispute); 3) special methods and means of control activity, implementation of such control in a legally defined procedural form.

Characterizing the forms of judicial control of administrative courts over the activities of subjects of public administration, it is determined that the main form of judicial control of administrative courts over the activities of public administration is the resolution of public legal disputes. On the basis of the analysis of the doctrinal understanding of a public legal dispute and its legislative definition, it is concluded that the concept of “public legal dispute” both in doctrine and, to a greater extent, in legislation is identified with the concept of “administrative legal dispute”, which is defined as not settled discrepancy in pre-trial dispute between a natural or legal person, on the one hand, and a subject of public administration, which is endowed with authoritative powers, on the other hand, regarding the latter’s performance of management activities referred to the administrative court, which is resolved in the order of judicial control over the managerial activities of subjects of public administration. It is proposed to make changes to the Code of Administrative Procedure of Ukraine, consolidating the term “administrative legal dispute” as one that more clearly defines the essence of disputes that are considered in the order of judicial control. The essence and features of judicial control over the execution of decisions in administrative cases, in which public administration entities are parties, have been highlighted as a separate form of judicial control of administrative courts over the activities of public administration, which include: 1) specifics of subjects to which such control is applied; 2) the purpose of such control; 3) application of additional means of control over the execution of court decisions in administrative proceedings. It is emphasized that such control is carried out in order to protect the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, namely the mandatory, timely, accurate execution of the court decision in compliance with the legally established procedure for such execution.

The substantive and functional aspects of judicial control of administrative courts of individual forms of managerial activity of subjects of public administration have been studied, which include: activities of public administration in the sphere of publication and application of normative legal acts, activities of public administration in the sphere of publication and application of individual legal acts, activities of public administration in legal relations regulated by administrative contracts, administrative and legal actions (inactions) of subjects of public administration. When analyzing the peculiarities of judicial control of each of the specified forms of managerial activity of subjects of public administration, attention is focused on the objects of legal relations arising in connection with its implementation. It is indicated that the object of legal relations arising in connection with the exercise of judicial control over the activities of public administration in the sphere of publication and application of normative legal acts is the following: assignment of a legal act of public administration to the category of normative legal acts; independent legal significance of a normative legal act; compliance of the content of the normative legal act with the provisions of the legislation; the applicability of the disputed provisions of the normative legal act to the person who initiates the appeal procedure or in whose interests the relevant proceedings were revealed; the validity of the provisions of the normative legal act at the time of judicial control; the presence or absence of the fact of violation of the rights and legitimate interests of such a person; absence of violation of the procedure of adoption, signing and publication of a normative legal act; compliance with the requirements regarding the registration of a normative legal act. It is emphasized that the object of legal relations arising in connection with the exercise of judicial control over the activities of the public administration in the sphere of publication and application of individual legal acts is the following: classification of the legal act of the public administration in the category of individual legal acts, and the plaintiff – in the category of individuals, regarding to whom the legal act has been applied and whose rights and legitimate interests have been violated; compliance of the content of the individual legal act with the provisions of the legislation; the validity of the

provisions of the individual legal act at the time of judicial control; absence of violation of the procedure of issuing and execution of the individual legal act and the impact of violations upon adoption of the individual legal act on the violation of the rights and legitimate interests of the plaintiff. As a result of the analysis of the procedural aspects of judicial control over the activities of the public administration in legal relations regulated by administrative contracts, it is concluded that the object of such legal relations is the question of the validity of these contracts, compliance with the terms of these contracts, procedures of concluding a contract and the legality of decisions, actions or inactions of the subject of power, which became the basis for concluding an administrative contract. It is determined that judicial control over the activities of the public administration can be carried out in relation to acts-actions, i.e. actions of the public administration that lead to the occurrence of legal consequences; acts of expression of will as actions that do not have legal significance are evaluated in terms of their influence on the commission of acts-actions or other individual legal acts. The criteria for legality of administrative and legal action in the exercise of judicial control are: their implementation in accordance with the order and competence of the subject of power. It has been established that the object of legal relations that arise in connection with the exercise of judicial control over the legality of the inaction of the public administration is the legal content, significance, duration and limits of the illegal inaction, the factual grounds for its termination, harmfulness/illegality of the inaction for the rights and interests of the interested person. It is emphasized that such judicial control refers to the verification of the circumstances and grounds for refraining from taking active actions by the subject of authority; in the event that they avoid taking actions that are within their scope of authority and provided there are legal grounds for taking such actions, the inaction of such a subject may be recognized as illegal. It should be noted that judicial control can only refer to such inactivity that led to the violation of rights and legitimate interests of a person, in those cases when the subject of authority was obliged to perform legal actions or to adopt a corresponding individual legal act.

The main directions of improvement of the legislation regarding the implementation of judicial control of administrative courts over the activities of public administration have been outlined, namely, it has been proposed to make changes to the Code of Administrative Procedure of Ukraine: to enshrine as a task of administrative proceedings judicial control over the activities of public administration through fair, impartial and timely court resolution of disputes in the field of public and legal relations with the aim of effective protection of the rights, freedoms and interests of natural persons, rights and interests of legal entities from violations by subjects of power; to determine that the measures of judicial control over the activities of the public administration are the measures provided for in Part 1 Art. 245 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine as the authority of an administrative court during the satisfaction of an administrative claim, at the same time supplementing them with such a measure as invalidating administrative contracts or their separate provisions in cases where the contract contains conditions not provided for by legislation as essential, introduced without the mutual consent of both parties and the presence of competence; if the contract is concluded on the basis of decisions, actions or inactions of the subject of power, recognized as illegal; to supplement the existing criteria of legality and validity of decisions, actions, inactions of subjects of power with others that are actually applied in judicial practice; to establish the obligation for the subject of power after recognizing its normative legal act as wholly or partially illegal to publish an announcement about this in the publication in which this act was or should have been officially published in the event of such a claim as a lawsuit and its satisfaction by administrative court or the initiative of the court in the context of exercising judicial control over the execution of the court decision; to expand the cases of mandatory application of measures of judicial control over the execution of court decision in an administrative case for court decisions on appeals of normative legal acts, as well as decisions, actions or inactions to bring a person to administrative responsibility.

Key Words: control, state control, judicial control, judicial power, public administration, administrative proceedings, public legal dispute, execution of a court decision, legal act, administrative legal action, administrative contract.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Михайлов О. О. Правова природа судового контролю за діяльністю публічної адміністрації: окремі теоретико-правові аспекти. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 134-139. URL: <http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/50/48>

DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2021.3.21>

2. Михайлов О. О. Механізм реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації: змістовна характеристика. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. С. 109-114. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://nvppp.in.ua/vip/2021/6/18.pdf>

DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.18>

3. Михайлов О. О. Судовий контроль за виконанням рішень адміністративних судів у справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 341-344. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://lsej.org.ua/9_2022/83.pdf

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/83>

4. Михайлов О. О. Діяльність публічної адміністрації як об'єкт судового контролю. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 7. С. 43-46. URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/1095>

Doi: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.7.8>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Михайлов О.О. Судовий контроль: теоретичні підходи до змісту. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. м. Дніпро, 3-4 вересня 2021 року. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2021. С. 41-44.

6. Михайлов О. О. До питання про сутність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, Україна, 10-11 вересня 2021 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 54-58.

7. Михайлов О. О. Механізм реалізації судового контролю: теоретичні аспекти. *Theory and practice of modern science: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the II International Scientific and Theoretical Conference* (Vol. 1), November 12, 2021. Kraków, Republic of Poland: European Scientific Platform. P. 43-45.

8. Михайлов О. О. До питання про мету судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Мультидисциплінарні наукові дослідження і інновації* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., м. Куновіце, Чеська Республіка 17-18 листопада 2021 р. Куновіце : Академія ГУСПОЛ, 2021. С. 57-61.

9. Михайлов О. О. Правова природа механізму реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 4–5 лютого 2022 року). – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2022. С. 22-25.

10. Михайлов О. О. Форми судового контролю за виконанням рішень адміністративних судів у справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації. *Актуальні проблеми юридичної науки* : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять перші осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 6 жовтня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 74-76.

ЗМІСТ

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	29
1.1. Сутність та призначення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у демократичному суспільстві.....	29
1.2. Форми судового контролю адміністративних судів за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.....	49
Висновки до розділу 1.....	68
РОЗДІЛ 2	
СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ОКРЕМИХ ФОРМ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	73
2.1. Особливості здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів.....	73
2.2. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів.....	90
2.3. Здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами.....	112
2.4. Судовий контроль адміністративних судів за правомірністю адміністративно-правових дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації.....	126
Висновки до розділу 2.....	137

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	146
Висновки до розділу 3.....	163
ВИСНОВКИ.....	166
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	176
ДОДАТКИ.....	199

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Розбудова України як демократичної правової держави вимагає побудови системи публічної адміністрації, діяльність якої базується на дотриманні принципу верховенства права, дотриманні прав та свобод людини і громадянина. Особливо гостро це питання стоїть в аспекті перспектив приєднання нашої держави до єдиної сім'ї європейських держав, впровадження європейських правових цінностей та правових стандартів.

Забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації здійснюється за допомогою цілої низки юридичних засобів, провідне місце серед яких належить судовому контролю. Конституція та закони нашої держави закріплюють право громадян на звернення до адміністративних судів з приводу оскарження актів, дій і бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічної адміністрації. Національна стратегія у сфері прав людини в якості стратегічної цілі визначає доступ громадян до справедливого й ефективного судового розгляду незалежним та безстороннім судом, а також до ефективних механізмів виконання судових рішень. І саме судовий контроль адміністративних судів є найбільш дієвим засобом для спонукання суб'єктів публічної адміністрації здійснювати свою діяльність в межах та порядку, визначених Конституцією та законами.

Здійснюючи ефективний контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, адміністративні суди тим самим сприяють реалізації й захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, інтересів суспільства і держави, підтримують належний рівень режиму законності та правопорядку у державі.

На сьогодні існує необхідність вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації та підвищення ефективності його механізму з метою прийняття об'єктивних, заснованих виключно на законі,

судових рішень. Важливу роль при цьому мають наукові розробки стосовно як судового контролю за діяльністю публічної адміністрації в цілому, так і механізму його здійснення, що дозволяють з наукової точки зору забезпечити у цій сфері чітку реалізацію завдань в напрямку підвищення ефективності судової контрольної діяльності. Разом з тим, сучасна правова доктрина свідчить про те, що питання щодо здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації практично випали з поля зору теоретиків адміністративного права. Питання ролі і значення, сутності та змісту, функціональної основи механізму такого судового контролю на сьогодні майже не досліджуються.

Таким чином, враховуючи необхідність підвищення ефективності судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації, а також відсутність його належного наукового забезпечення, слід підкреслити актуальність обраної теми дослідження, необхідність її всебічного аналізу та вироблення комплексної правової позиції з цього питання.

Теоретичним підґрунтям для здійснення дослідження став науковий доробок таких вчених, як В. Б. Аверянов, О. Ф. Андрійко, О. М. Андруневчин, О. М. Андруневчин, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, В. Д. Бринцев, Л. В. Бринцева, А. Ю. Бучик, Д. М. Вороненков, А. К. Гасанова, Н. М. Гладка, І. П. Голосніченко, Б. Д. Гудз, О. О. Дюкова, О. В. Заєць, В. С. Заяць, О. В. Закаленко, О. Р. Івасин, Кондратенко, К. М. Кобилянський, І. С. Колесніков, І. Б. Коліушко, О. В. Кондратьєв, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, М. П. Кучерявенко, О. О. Марченко, Н. В. Мостова, Н. Р. Нижник, О. М. Пасенюк, Н. Б. Писаренко, К. М. Ржепецька, О. П. Рябченко, О. І. Степашко, М. М. Стефанчук, В. С. Стефанюк, В. А. Сьоміна, Л. П. Сушко, К. О. Тимошенко, Н. Є. Хлібороб, Ю. І. Цвіркун, В. П. Юрченко.

Водночас, зазначити, що незважаючи на вагомий внесок перелічених учених, комплексного дослідження питань судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації не здійснювалось. Вітчизняними

вченими досі не сформульовано універсальних підходів до розуміння сутності судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації, відсутні конкретні пропозиції щодо вдосконалення цього важливого правового інституту в умовах євроінтеграційних прагнень України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, на виконання наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927), наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (номер державної реєстрації 0123U102955).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу наукових джерел, чинного законодавства та узагальнення практики його реалізації визначити зміст та сутність судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення правових засад здійснення такого контролю.

Визначена мета обумовлює постановку та вирішення таких *завдань*:

– дослідити теоретико-правові засади судового контролю за діяльністю публічної адміністрації;

- сформулювати сутність та призначення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у демократичному суспільстві;
- виявити та дослідити форми судового контролю адміністративних судів за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації;
- визначити характерні особливості судового контролю окремих форм управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- здійснити аналіз особливостей здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів;
- з'ясувати сутність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів;
- проаналізувати процесуальні аспекти здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами;
- дати характеристику судового контролю адміністративних судів за правомірністю адміністративно-правових дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації;
- окреслити пріоритетні напрямки удосконалення вітчизняного законодавства щодо здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері контрольної діяльності.

Предметом дослідження є теоретико-правові та нормативні засади здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні.

Методи дисертаційного дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є комплекс філософських, загальноправових і конкретно-наукових методів дослідження, який напрацьований з урахуванням мети й завдань, а також особливостей об'єкта та предмета дослідження.

Автором застосований *діалектичний* метод, який був використаний під

час дослідження сутності судового контролю як виду державної контрольної діяльності і визначення його основних ознак (підрозділ 1.1). *Метод формальної логіки* став основою конструювання основних категорій і понять, що стосуються досліджуваної сфери: поняття судового контролю за діяльністю публічної адміністрації (підрозділ 1.1.), поняття публічно-правового спору (підрозділ 1.2.), основних категорій, пов'язаних із функціональними й процесуальними аспектами реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації (підрозділи 2.1. – 2.4.). *Формально-юридичний метод* використовувався під час дослідження особливостей судового контролю адміністративних судів окремих форм управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації (підрозділи 2.1. – 2.4.). За допомогою *індуктивного* методу висвітлено актуальні проблеми здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації сфері в сучасних умовах. *Методи прогнозування* та моделювання застосовувались під час визначення та аналізу основних напрямків розвитку інституту судового контролю адміністративних судів в аспекті вдосконалення правового регулювання цього інституту, прогнозування дії національного законодавства у досліджуваній сфері (розділ 3). *Функціональний метод* сприяв розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері здійснення судового контролю адміністративних судів в Україні (розділ 3).

Нормативну основу дисертації склали Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти України і зарубіжних країн, що регламентують здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації.

Емпіричну основу дослідження склали судова практика вітчизняних адміністративних судів, монографічні видання та публікації в періодичних виданнях.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першим комплексним дослідженням, в якому на

основі всебічного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів та судової практики здійснено теоретичне обґрунтування та розробку пропозицій щодо подальшого вдосконалення правових засад здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано такі наукові положення та висновки:

вперше:

1) запропоновано авторську дефініцію судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації – конституційно закріплена особлива правова форма контрольної діяльності держави у сфері здійснення судової влади, змістом якої є здійснювана в особливому процесуальному порядку діяльність адміністративних судів по відправленню правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб нормам законодавства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації

2) визначено, що юридичним фактом, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю окремих форм управлінської діяльності публічної адміністрації (загальними підставами судового контролю) є комплекс дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження та дії суду як органу судового контролю щодо перевірки належності цієї заяви, відповідності її вимогам, які ставляться до адміністративного позову, виконання встановлених Кодексом адміністративного судочинства України вимог при її поданні, а також відсутності підстав для повернення такої заяви, залишення її без руху чи відмови у відкритті провадження у справі, в тому числі викликаної негативною оцінкою з боку суду на предмет відповідності адміністративного позову вимогам, які ставляться до публічно-правового спору;

3) вказано, що підставою для проведення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих

адміністративними договорами, крім загальних підстав судового контролю окремих форм управлінської діяльності публічної адміністрації є додатково: а) факт наявності укладеного договору між сторонами; б) трактування цього договору з боку позивача як адміністративного і такого, що є формою реалізації повноважень відповідача як суб'єкта владних повноважень;

4) визначено, що судовому контролю можуть підлягати положення індивідуального правового акту як результату здійснення дискреційних повноважень відповідного суб'єкта з питань чи ці повноваження засновані на положенням Конституції та законах України, чи вони спричинені об'єктивними причинами застосування саме дискреційних повноважень, а не повноважень, прямо визначених законодавством, чи вони вчинені у межах компетенції, але непередбаченим способом, у непередбаченій законом формі;

5) запропоновано встановити обов'язок для суб'єкта владних повноважень після визнання його нормативно-правового акту або індивідуального акту про притягнення до адміністративної відповідальності повністю або частково протиправним здійснити публікацію оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений у випадку наявності такої вимоги як позовної і задоволення її адміністративним судом або ініціативи суду в контексті здійснення судового контролю за виконанням судового рішення;

вдосконалено:

б) характеристику особливостей судового контролю за виконанням судових рішень суб'єктами публічної адміністрації, якими є: 1) специфіка суб'єктів, до яких застосовується такий контроль (такими суб'єктами є суб'єкти публічної адміністрації, котрі виступають відповідачами в адміністративній справі, до яких, і у випадку винесення судового рішення не на їх користь, суд може застосувати різні заходи судового контролю, не втручаючись при цьому в їх діяльність); 2) мета здійснення такого контролю, котра полягає у забезпеченні реалізації та захисту прав й інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах із суб'єктами публічної

адміністрації, а також у забезпеченні інтересів суспільства й держави; 3) застосування додаткових засобів контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві (витребування звіту про виконання судових рішень від суб'єкта публічної адміністрації та накладення штрафу у випадку невиконання суб'єктом публічної адміністрації дій, спрямованих на ефективне виконання рішень адміністративних судів)

7) склад правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, індивідуальних актів, їх дій та бездіяльності, а також судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами в частині визначення суб'єктів і об'єктів цих правовідносин;

8) зміст судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів про притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема визначено, що він здійснюється щодо усієї діяльності публічної адміністрації щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а не лише щодо її результату;

9) перелік заходів судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами, якими є: визнання адміністративного договору нечинним повністю або частково у разі невідповідності договору чи його частини вимогам чинного законодавства, яке врегульовує спірні правовідносини, в тому числі, якщо договір містить умови, не передбачені законодавством як істотні, внесені без наявності спільної згоди обох сторін і наявності компетенції; якщо договір укладено на підставі рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, визнаних протиправними; вирішення наявності законних підстав для обов'язкового укладання адміністративного договору і прийняття відповідного рішення адміністративним судом про зобов'язування суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір;

10) нормативне визначення завдання адміністративного судочинства, зокрема визначено, що ним є здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації шляхом 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;

11) існуючі критерії правомірності та законності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема доповнено їх іншими, які фактично застосовуються в судовій практиці;

набули подальшого розвитку:

12) наукові погляди щодо видів судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, саме визначено недоцільність класифікації такого контролю і за видом суду, котрий здійснює контроль, і за формою втручання у діяльність суб'єкта публічної адміністрації, оскільки від виду суду, котрий здійснює судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації залежить і форма такого втручання (пряма чи непряма);

13) наукові погляди щодо особливостей судового контролю адміністративних судів, які відрізняють його від контролю, котрий здійснюється іншими судами, а саме: 1) пасивний характер; 2) предмет такого контролю; 3) особливі методи та засоби контрольної діяльності, здійснення такого контролю у законодавчо визначеній процесуальній формі;

14) наукові погляди щодо форм судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації, а саме - вирішення публічно-правових спорів та судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації;

15) наукові погляди щодо сутності адміністративно-правового спору, під яким запропоновано розуміти не врегульовану в досудовому порядку розбіжність між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом публічної адміністрації, який наділений владними повноваженнями, з іншого боку, щодо здійснення останнім управлінської діяльності, що передана на

розгляд адміністративного суду, яка вирішується в порядку судового контролю за управлінською діяльністю суб'єктів публічної адміністрації;

16) наукові погляди щодо правових наслідків судового контролю за діяльністю кількох суб'єктів публічної адміністрації щодо видання та застосування індивідуального правового акту, якщо видання одного з них зумовлює необхідність прийняття іншого (крім випадків, якщо такий акт, що затверджується не має самостійного правового значення), зокрема визначено, що якщо за наслідком судового контролю за діяльністю щодо видання чи застосування одного із пов'язаних індивідуальних правових актів, його буде визнано протиправним, протиправним слід визнати й положення іншого акту, якщо вони застосовуються відповідно до положень першого;

17) наукові погляди щодо змісту судового контролю за правомірністю дій та бездіяльності публічної адміністрації, а саме визначено, що він стосується лише дій, що мають самостійне правове значення, а також такої бездіяльності, яка призвела до порушення прав та законних інтересів особи, в тих випадках, коли суб'єкт владних повноважень був зобов'язаний вчинити дії правового характеру або прийняти відповідний індивідуальний правовий акт;

18) наукові погляди щодо випадків обов'язкового застосування заходів судового контролю за виконанням судового рішення у адміністративній справі, зокрема запропоновано розширити перелік таких випадків для судових рішень про оскарження нормативно-правових актів, а також рішень, дій чи бездіяльності щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності;

19) дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання судового контролю окремих форм управлінської діяльності публічної адміністрації, в тому числі досвіду окремих держав Європейського Союзу і Республіки Молдова, в частині визначення можливості врахування цього досвіду в питанні удосконалення законодавства про здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації основні положення і висновки можуть бути використані:

– у *правозастосовчій практиці* – для вдосконалення реалізації судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні (акт впровадження від 27.12.2023 № 56242/23) (Додаток Б);

– у *навчальному процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Теорія та практика адміністративного судочинства» (акт впровадження від 25.09.2023 № 0925/23) (Додаток В).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконано дисертантом самостійно, сформульовані в дисертації положення, узагальнення, висновки і пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях автора, професійного досвіду з юридичної практики, у результаті опрацювання і аналізу наукових, нормативних джерел та судової практики.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: *Стан та перспективи розвитку юридичної науки*: (м. Дніпро, 3-4 вересня 2021 р.), *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності* (м. Одеса, 10-11 вересня 2021 р.), *Theory and practice of modern science* (м. Краків, Республіка Польща, 12 листопада 2021 р.), *Мультидисциплінарні наукові дослідження і інновації* (м. Куновіце, Чеська Республіка, 17-18 листопада 2021 р.), *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* (м. Харків, 4-5 лютого 2022 р.), *Двадцять перші осінні юридичні читання* (м. Хмельницький, 6 жовтня 2022 р.).

Публікації. Основні здобутки дисертаційного дослідження викладено в десяти наукових публікаціях, із яких: чотири – у наукових фахових виданнях України в галузі юридичних наук та шість – у тезах наукових повідомлень та

доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій.

Структура дисертації визначена метою, завданнями та логікою дослідження і складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 204 сторінки, із них 158 сторінок основного тексту. Список використаних джерел, що складає 200 найменувань розміщено на 23 сторінках. Додатки викладено на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1.1. Сутність та призначення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у демократичному суспільстві

У своїх спробах створити життєздатну конституційну організацію державної влади, після краху соціалістичної системи нові східноєвропейські демократії почали заново встановлювати універсальні цінності класичного конституційного права (принцип верховенство права, поділ і баланс державних повноважень між законодавчою владою, виконавчою та судовою владою, політичний плюралізм як фундаментальна основа для вільного і демократичного суспільства, вільна ринкова економіка тощо). Ці зміни також включали поступове відкриття їхніх внутрішніх правових систем та їх адаптацію до динамічного розвитку міжнародного та європейського права. Охорона права людини має велике значення в цьому контексті, і вона стала основною умовою для нових демократій у їх вступі до нового регіонального і глобального правопорядку [176, с. 668; 190, с. 23-25].

Іншими словами, конституційна держава спирається на ідеологію правової держави, яка характеризується доктриною тристоронньої державної влади, правовою охороною у формальному розумінні (принцип законності) особи від держави та інших осіб, поняттям судового розсуду як силлогістичної форми, що поєднується з певним масштабом легалізму як загальної політики (дух права переважає над іншими аргументами), а формальна справедливість – з поняттям формальної рівності перед судом [173, с. 491].

Найсильніший вияв зв'язку між конституціоналізмом і принципом поділу влади міститься у французькій Декларації прав людини, де стверджується, що: будь-яке суспільство, в якому не забезпечено захист прав і не встановлено

поділ влади, не має конституції. Це також значення, що лежить в основі класичного принципу поділ влади, сформульований французьким юристом Шарлем Монтеск'є [193, с. 1014]. Відповідно до доктрини поділу влади, кожна гілка має різні функції, але кожна використовує свою владу для того, щоб стежити за межами інших. Законодавець видає загальні правила, виконавча влада виконує закон і формує державну політику, суддя діє як незалежний арбітр, застосовуючи правила до спору. Цей потрійний поділ праці між законодавцем, адміністративним чиновником і незалежним суддею, є необхідною умовою правової держави в сучасному суспільстві для демократичних держав. І навпаки, в межах своїх повноважень кожна гілка має бути незалежною від інших [172, с. 172].

Загалом на сьогодні у будь-якій демократичній країні світу на конституційному рівні закріплюється поділ державної влади на три самостійні гілки: законодавчу, виконавчу і судову, кожна з яких є самостійною і має притаманні лише їй повноваження. До цих повноважень належить і взаємний контроль з метою виконання кожним органом державної влади, а також органами місцевого самоврядування обов'язків щодо дотримання конституції і законів відповідної держави. Функція контролю є багатогранною, вона включає в себе виявлення і аналіз фактичного стану справ, зіставлення фактичного стану до передбачуваних цілей, оцінку контрольованої діяльності, а також ужиття заходів щодо усунення виявлених недоліків [19, с. 105]. Сутність контролю деталізується відповідно до сфери дії контрольної функції, враховуючи її особливості та конкретні форми і методи здійснення. Проблеми державного управління, перш за все ті, котрі стосуються організації та діяльності публічної адміністрації, безпосередньо пов'язані із забезпеченням державного контролю за забезпеченням законності у цій сфері. Як відомо, в цілому контроль є необхідним складовим елементом будь-якої управлінської діяльності [63, с. 54]. Державний контроль, окрім родових характеристик, котрі притаманні загальному поняттю контролю й складають основний зміст контролю державного, має такі суттєві особливості, котрі виділяють його у

самостійний вид контролю, а саме: такий контроль охоплює усі рівні публічної влади, усі етапи управлінської діяльності, починаючи з перевірки законності і доцільності проектів нормативних актів та закінчуючи оцінкою їх виконання суб'єктами публічно-правових відносин. Проблеми державного управління, перш за все ті, котрі стосуються організації та діяльності публічної адміністрації, безпосередньо пов'язані із забезпеченням державного контролю за забезпеченням законності у цій сфері.

Судовий контроль виступає однією з функцій судової влади і важливим елементом системи стримувань і противаг, є невід'ємною складовою діяльності судів і виступає одним з найважливіших способів забезпечення законності, захисту прав та свобод громадян [68, с. 41]. Особливістю судового контролю як різновиду державного контролю є те, що він здійснюється при розгляді та вирішенні справ за передбаченими законом підстав за встановленими законом процедурами. Однак у сучасній юридичній доктрині відсутня єдність поглядів щодо поняття та змісту судового контролю за діяльністю публічної адміністрації [60, с. 135].

Як відомо, в цілому контроль є необхідним складовим елементом будь-якої управлінської діяльності. Контроль (у перекладі з французької) – це система спостереження й перевірки функціонування об'єкта з метою усунення відхилень від певних встановлених параметрів. Англійсько-український словник термінів й понять з державного управління визначає контроль як будь-яку перевірку відповідності певного суб'єкта встановленим обмеженням, засіб впливу організації на досягнення необхідних результатів [8, с. 80].

Сучасні вчені-адміністративісти під контролем розуміють частину безпосередньої управлінської діяльності із виявлення відповідності управлінських рішень того чи іншого органу управління заданим параметрам, як певну діяльність, основною метою якої є попередження правопорушень й стимулювання усіх зацікавлених сторін до поведінки у межах правового поля. Синонімами цього поняття є такі, як «перевірка, нагляд, ревізія вчинків, справ» або просто «перевірка» [18, с. 11].

Так, В. Малиновський під поняттям «контроль» розуміє процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, який складається із встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів та здійснення коректив в тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [58, с. 293]. На переконання В. Авер'янова, контроль полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [3, с. 351]. При цьому контроль дозволяє не тільки усунути недоліки у функціонуванні об'єктів управління, оцінювати дисципліну виконання законодавчих актів, але і судити про те, наскільки ефективно саме правове регулювання в тій чи іншій сфері управління, які зміни доцільно внести до нормативно-правових актів для покращення стану їх виконання, а також наскільки норми правових актів відповідають сутності та закономірностям суспільних відносин, які регулюються [3, с. 349]. Функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, а й передбачає проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналіз фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів [28, с. 38].

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, під час здійснення якого вона покладається і на засоби контролю [3, с. 351]. До особливого виду державного контролю в державному управлінні належить судовий контроль, котрий здійснюється судовими органами стосовно органів публічної адміністрації. У сучасній демократії суд відіграє важливу роль у захисті святості вищого закону країни – Конституції. Це працює як авангард захисту прав і свобод народу. Його роль у захисті громадян проти свавілля посадових осіб набуває все більшого значення зі збільшенням повноважень публічної адміністрації. Простими словами,

судовий контроль над публічною адміністрацією означає повноваження судів перевіряти законність дій посадових осіб і тим самим охороняти права громадян [171].

Правовий інститут судового контролю за публічною адміністрацією був започаткований у 19 столітті як гарантія реалізації принципу верховенства права [184, с. 148]. Положення про те, що публічна адміністрація не може втручатися в людські стосунки ні всупереч закону (*contra legem*), ні поза ним закон (*ultra legem*) було висунуте, як одна з головних умов буржуазної трансформації. На той час для публічного адміністрування властивим було забезпечення прав та визначення обов'язків чи заборон на власний розсуд, тобто навіть за відсутності правового регулювання, створюючи тим самим можливість для адміністративної автократії. Отже, свавілля адміністрації було ще більше посилено [184, с. 147].

Лише після буржуазних перетворень з'явилася Декларація прав людини і громадянина, в якій знайшла свій вияв думки Монтеस्क'є про те, що ніщо не може бути заборонено, якщо це не було заборонено законом, і ніхто не може бути зобов'язаний робити те, що не було встановлено законом [189, с. 312]. Таким чином, щоб повною мірою реалізувати розподіл влади, принцип, пропагований Монтеस्क'є, і створити баланс між цими силами, обмеження втручання публічної адміністрації законодавчими рамками стало необхідним. Також обмеження публічної адміністрації через «незалежний контролюючий орган» стала основною вимогою верховенства права. Це має забезпечити судовий контроль за публічною адміністрацією, який здійснюється або в рамках існуючої судової системи, або в окремій структурі, судів, для яких така діяльність є їхнім головним призначенням. При цьому адміністративні суди не повинні позбавляти публічну адміністрацію її власної компетенції.

Судовий контроль за публічною адміністрацією та адміністративне судочинство, однак, першопочатково не розглядались в якості синонімів. Перша категорія є ширшою за змістом; воно охоплює контроль за адміністративними рішеннями, який здійснюється або звичайними, або

спеціальними адміністративними судами. Таким чином, відмінності між двома вищезгаданими механізмами пов'язані з їх структурою [191, с. 215].

Той факт, що європейське адміністративне право характеризується процесом інтеграції, тобто на сьогодні зазнає суттєвої уніфікації, дає підстави вживати такий термін, як «європеїзація» навіть у сфері адміністративно-процесуального права. Це явище посилюється ще кількома тенденціями зближення правових систем, які легко ідентифікувати із судовими системами та адміністративно-процесуальним законодавством держав-членів ЄС, які слід вважати позитивними [181, с. 35; 192, с. 197].

Загалом, існують різні підходи до визначення змісту судового контролю: ототожнення судового контролю та здійснення правосуддя, а також ототожнення судового контролю зі способом здійснення правосуддя.

Так, Ю. Битяк визначає судовий контроль як специфічний вид контролю у сфері державного управління. Особливість цього виду державного контролю вчений вбачає у тому, що, на відміну від систематичної діяльності спеціалізованих контролюючих органів, він здійснюється одноразово, під час розгляду відповідних справ (адміністративних, цивільних, кримінальних, господарських) [2, с. 261]. На думку В. Авер'янова судовий контроль є комплексним правовим явищем, яке, відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [34, с. 20].

Існують різні погляди і стосовно співвідношення категорій «правосуддя» і «судовий контроль».

Деякі вчені проводять розмежування між здійсненням правосуддя і контрольними повноваженнями суду, стверджуючи, що судовий контроль і правосуддя – це окремі, самостійні форми реалізації судової влади. Так, на думку А. М. Івановської, в діяльності судів в державно-правовому механізмі знаходить вияв судова влада, але сама ця судова влада не є за своїм обсягом в повній мірі правосуддям. Власне, здійснення правосуддя – головна, найбільш значуща і найбільша частина правомочностей цих судів, іншу ж частину їх займають інші владні повноваження судової влади, які не є власне

правосуддям. До них, зокрема, відноситься функція судового контролю щодо правовідносин, що виникають у сфері виконавчої й розпорядчої діяльності органів публічної влади [41, с. 235].

Л. П. Сушко вказує, що судовий контроль є видом державного контролю, котрий здійснюється в сфері функціонування судової влади із віднесених до її компетенції питань. Такий контроль здійснюється судовими органами відповідно до їх компетенції, з дотриманням вимог підвідомчості й підсудності справ, у законодавчо закріпленій процесуальній формі, що дозволяє характеризувати його як організаційно-правову форму реалізації судової влади. Таким чином, на думку науковця, судовий контроль є самостійною формою реалізації судової влади, яка є відмінною від правосуддя [154, с. 15].

Однак, на нашу думку, така позиція є досить спірною. Адже, якщо розглядати судовий контроль як окрему форму реалізації судової влади, то виходить, що, здійснюючи судовий контроль, суди у цей час не здійснюють правосуддя. Тому проводити жорстку різницю між поняттям правосуддя і судового контролю, вважаємо, об'єктивних підстав немає. Звичайно ж, судовий контроль в окремих випадках (наприклад, у кримінальному процесі) має помітну специфіку, але говорити при цьому, що суд не здійснює правосуддя щонайменше некоректно. Уся судова діяльність – це здійснення правосуддя, а контрольні повноваження суду – це частина правосуддя. Хіба що для наочності (зручної вимови) можна говорити про функції правосуддя та функції судового контролю, але в жодному разі не протиставляти їх. Вважаємо, що судовий контроль є частиною діяльності суду по здійсненню правосуддя.

Більш правильним є розуміння судового контролю як функції судової влади, котра реалізується через правосуддя і проявляється у різних видах судочинства. На нашу думку, специфіка цього контролю полягає у тому, що судовий контроль виступає однією з функцій судової влади. Тобто роль контрольних повноважень суду визначається функціями, які покликана

виконувати судову владу при здійсненні правосуддя в державі. Судовий контроль здійснюється при розгляді та вирішенні справ з передбачених законом підстав за визначеними законом процедурами.

Незважаючи на відмінності доктринальних підходів до розуміння поняття та змісту інституту судового контролю, особливостей його прояву у цивільному, адміністративному, кримінальному та господарському судочинстві, судовий контроль виконує свою головну функцію – перевірка правомірності дій і актів суб'єктів публічної адміністрації в процесі судового розгляду справ, забезпечення безпосередньої дії конституції в усіх сферах правотворчої та правозастосовчої діяльності, захист прав та свобод громадян. Судовий контроль є своєрідним елементом системи стримувань й противаг.

Необхідно зазначити, що, хоча вітчизняні науковці здебільшого приділяли увагу проблемам судового контролю за діяльністю окремих суб'єктів публічної адміністрації, однак при цьому висловлювали своє бачення сутності такого контролю як правової категорії.

Як зазначав свого часу В. Б. Авер'янов, судовий контроль є найбільш дієвим видом контролю діяльності публічної адміністрації і однією з гарантій законності діяльності публічної адміністрації, адже суд в процесі здійснення контролю розглядає не лише питання законності дотримання процедури прийняття рішення, а й визначає законність самого рішення, акта, дії суб'єкта публічної адміністрації щодо відповідності Конституції України, законам [4, с. 376].

С. С. Вітвіцький наголошує, що законодавство передбачає право громадянина на оскарження рішення, дії або бездіяльності публічної адміністрації як в адміністративному (позасудовому) порядку, так і шляхом звернення до суду. Захист прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах фізична або юридична особа має право шляхом звернення до адміністративного суду, який, реалізуючи функцію правосуддя, приймаючи законні й обґрунтовані рішення в справах адміністративної юрисдикції, гарантує дотримання тих прав, свобод, законних інтересів, котрі

порушуються суб'єктами публічної адміністрації у сфері публічно-правових відносин [22, с. 226].

На думку О. О. Марченко існує два види контролю у сфері управління: 1) контроль органів публічного управління за підконтрольними об'єктами; 2) зовнішній контроль за органами публічного управління іншими суб'єктами, уповноваженими на здійснення такого контролю. Серед інших видів зовнішнього контролю за органами публічного управління особливе місце науковиця відводить судовому контролю, котрий вважає не достатньо розвинутим, але найбільш демократичним й перспективним, а тому таким, що потребує вдосконалення в умовах реформування публічного управління в аспекті посилення відповідальності публічної адміністрації перед суспільством та громадянами [59, с. 27-28].

О. І. Гриценко розглядає судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації як діяльність судів по перевірці правомірності актів та дій органів публічного адміністрування, їх посадових осіб, яка заснована на законі, спрямована на відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб, а також на застосування до порушників правових санкцій. Метою такого контролю є підтримання режиму законності в державі й суспільстві загалом [29, с. 18].

На думку К. М. Ржепецької судовий контроль в галузі публічного адміністрування є особливим видом діяльності судів, котрий полягає у прямій або непрямій перевірці правомірності управлінських рішень, і складає сутність справи або супроводжує розгляд й розв'язання окремих правових спорів. Наслідком судового контролю є відновлення режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин й поновлення порушених прав суб'єктів правовідносин [107, с. 368].

Заслуговує на увагу визначення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, яке дає О. О. Марченко, який вчена розглядає як специфічний вид державного контролю, котрий: 1) здійснюється органами судової влади у спеціальній процесуальній формі за заявою чи позовом

відповідного суб'єкта правовідносин; 2) є зовнішнім стосовно підконтрольних суб'єктів, тобто суб'єктів публічної адміністрації; 3) полягає у перевірці правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб та громадян; 4) за результатами такої перевірки приймається рішення щодо відповідного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації, а також спосіб, за допомогою якого буде поновлено порушене останнім право або інтерес особи чи держави [59, с. 38].

Схожої позиції притримується і Б. Д. Гудз, котрий серед ознак судового контролю виділяє такі: є специфічним видом контрольної діяльності державних установ; це контроль за дотриманням органами публічної адміністрації меж своєї компетенції, сутність якого полягає в перевірці і визначенні законності актів суб'єктів публічної адміністрації; суворо регламентований процесуальним законом специфічний порядок здійснення такого контролю; специфічний суб'єкт здійснення, тобто суд [31, с. 11].

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюється як загальними судами, так і спеціалізованими, зокрема адміністративними судами. І саме для адміністративних судів судовий контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації є змістом їх діяльності, їхнім призначенням.

У Доповіді про правовладдя Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) зазначила, що кожен повинен мати можливість оскаржити дії та рішення влади, що не відповідають правам або інтересам особи і що доступ до правосуддя в особі незалежних й безсторонніх судів, включно з тими, котрі здійснюють судовий контроль за адміністративною діяльністю є складовою правовладдя [37]. У своєму Попередньому висновку щодо змін до Конституції України від 24 липня 2015 року Венеційська Комісія також зазначила, що адміністративна юстиція є важливим елементом у процесі контролю за управлінням публічними справами [182].

З 2016 року в Україні на конституційному рівні визначено мету діяльності судів адміністративної юрисдикції – захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин (ч. 5 ст. 125 Конституції).

Саме адміністративні суди мають своїм головним повноваженням реалізовувати судовий контроль відповідно до ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) шляхом встановлення наявності чи відсутності відповідної компетенції (повноважень) у суб'єктів публічної адміністрації; визнання протиправним і нечинними нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації повністю чи в певній частині; визнання протиправними та скасування їх індивідуальних актів, або окремих положень таких актів; визнання протиправними дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій або вчинити певні дії; прийняття рішень щодо стягнення з суб'єктів публічної адміністрації коштів на відшкодування шкоди, заподіяної їх протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю.

Конституційний Суд України у своєму висновку від 20 січня 2020 року вказує, що норма ч. 5 ст. 125 Основного закону є юридичною гарантією захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку органів публічної влади, їх посадових й службових осіб в суді адміністративної юрисдикції [21].

Так, Б. Д. Гудз наголошує, що судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади слід розуміти як вид контрольної діяльності держави, котрий здійснюється здебільшого адміністративними судами [30, с. 64; 31, с. 16]. К. О. Кропивна визначає судовий контроль як діяльність адміністративних судів у сфері контролю законності рішень і дій органів державної влади або місцевого самоврядування [51, с. 178].

На нашу думку, така позиція не зовсім вдалою, оскільки судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації стосується не лише органів державної влади і місцевого самоврядування, а також й інших суб'єктів публічної адміністрації, тобто суб'єктів делегованих повноважень, котрі прирівнюються до суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Особливість судового контролю за діяльністю публічної адміністрації полягає у тому, що такий контроль зумовлюється спеціальною метою правосуддя, а саме вирішенням питання про законність актів та дій суб'єктів публічної адміністрації. Це означає, що мета судового контролю за діяльністю публічної адміністрації полягає у відновленні порушених прав та інтересів громадян або юридичних осіб в результаті вирішення спору, однією із сторін якого є суб'єкт публічної адміністрації. Ці особливості настільки взаємопов'язані між собою, що, реалізуючи правозахисну функцію держави у публічно-правових відносинах, суди не лише вирішують спори, але й, в кінцевому рахунку, відновлюють законність і правопорядок (стан правової врегульованості суспільних відносин). В рамках своїх повноважень суди можуть приймати рішення про скасування актів публічної адміністрації, ґрунтуючись на чинній конституції і законодавстві. Вважаємо також, що кінцевою метою судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є створення розвинутої системи контролю, що є справді необхідним у цивілізованому та демократичному суспільстві, адже саме таким чином можна підвищити рівень правової захищеності людини та громадянина. Крім того, лише так судовий контроль може бути критерієм для визначення правомірності дій публічної адміністрації. Саме для цього суди мають у розумні строки та ефективно вирішувати спори на засадах законності, справедливості та демократичності, а судові рішення беззаперечно виконуватися у визначенні терміни [60, с.138-139].

У правовій доктрині судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації класифікують за двома основними критеріями: за видом суду, котрий здійснює контроль, і за формою втручання у діяльність підконтрольного органу [5, с. 275].

В. Б. Авер'янов залежно від виду судової юрисдикції виділяє загальний судовий контроль (котрий здійснюється судами загальної юрисдикції під час розгляду кримінальних, цивільних і адміністративних справ); спеціалізований судовий контроль (котрий здійснюється адміністративними та

господарськими судами); конституційний судовий контроль (контроль, котрий здійснюється Конституційним Судом України [34, с. 22]. Цю позицію підтримують З. А. Добош [36, с. 152], Т.О. Коломоєць [7, с. 175], Е. А. Пронський та М. В. Колеснікова [105, с. 132]. Ю. І. Цвіркун в якості суб'єктів судового контролю у публічно-правовій сфері виділяє Конституційний Суд України та суди адміністративної юрисдикції [162, с. 67]. С. С. Вітвіцький відводить Конституційному Суду України особливе місце серед суб'єктів судового контролю за діяльністю публічної адміністрації як вищому за конституційно-правовим статусом суб'єкту такого контролю [22, с. 232-233]. Однак, на нашу думку, варто підтримати позицію, що конституційний контроль слід відмежовувати від судового контролю, оскільки він є окремим за особливостями здійснення, метою та призначенням, видом державного контролю і має свої особливості [18, с. 13; 41, с. 236; 42, с. 71].

Вважаємо недоцільним класифікувати судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації і за видом суду, котрий здійснює контроль, і за формою втручання у діяльність суб'єкта публічної адміністрації. Варто говорити лише про такий критерій як вид суду, оскільки від виду суду, котрий здійснює судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації залежить і форма такого втручання.

На нашу думку, за цим критерієм можна виділити пряму (безпосередню) і непряму (опосередковану) форми втручання.

Непряма форма, яка здійснюється загальними судами, реалізується під час розгляду цивільних, кримінальних і господарських справ, методом встановлення факту законності певного акту (діяння) суб'єкта публічної адміністрації, у тому випадку, якщо той акт є юридичною основою для судового рішення щодо розглянутої справи [147, с. 171]. Як зазначає І. Л. Бородін, під час розгляду справ, що пов'язані із оскарженням правових актів публічної адміністрації, судовий контроль є не «завданням» [13, с. 12], а логічним наслідком скарги й засобом забезпечення захисту прав та свобод

суб'єктів правових відносин, котрі виникають в сфері публічного адміністрування.

Тобто, непрямий контроль здійснюється тоді, коли оскаржують не безпосередньо певний акт управління, а саме дії, які суперечать такому акту, або ж бездіяльність, у разі, якщо той акт зобов'язує до здійснення тих чи інших дій. В такому випадках не вирішується правова доля акту, а розв'язується тільки пов'язані з ним спірні питання. Крім того, непряма форма судового контролю також застосовується тоді, коли виникає питання щодо законності в державному управлінні, рішення котрого впливає на з'ясування суті справи, яка розглядається судом [60, с. 138; 62, с. 59]. Як справедливо зазначає С. С. Вітвіцький, судова юрисдикція загальних судів у цивільних справах стосується не публічно-правових, а приватно-правових відносин. І саме тому судовий контроль діяльності публічної адміністрації у приватноправовій сфері є швидше винятком, аніж правилом [22, с. 226]. Судовий контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень здійснюється і під час розгляду кримінальних справ (ст. 340 Кримінального процесуального кодексу України). Це стосується й судового контролю, котрий здійснюється судами господарської юрисдикції [22, с. 266-267].

Пряма форма втручання реалізується під час здійснення правосуддя, предметом якого є вирішення питання щодо законності акта суб'єкта публічної адміністрації, тобто коли таке правосуддя здійснюється адміністративними судами. Тобто за умов прямого судового контролю оскаржується конкретний індивідуальний чи нормативно-правовий акт, дія чи бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації. У цьому випадку мова йде про контроль, який здійснюється адміністративними судами, оскільки, саме такий судовий контроль за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових й службових осіб становить основний зміст діяльності адміністративної юстиції.

Адміністративний суд є головним суб'єктом судового контролю діяльності публічної адміністрації. Необхідно наголосити, що судовий

контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є важливим засобом забезпечення верховенства права у сучасних демократіях [175, с. 695]. Крім того, він є незамінним інструментом підвищення якості адміністративної діяльності та забезпечення належного адміністрування. Повноваження компетентного суду, надані законом для здійснення судової діяльності контроль за законністю індивідуальних адміністративних актів виконавчо-розпорядчих органів гілки державної влади, а також скасовувати акти суб'єктів публічної адміністрації, які суперечать положенням законодавства. В європейській традиції судовий захист, який здійснюється в порядку адміністративного судочинства в принципі має дві різні цілі. З одного боку – це правовий захист прав особи та законних інтересів громадян від неправомірних актів і дій публічної адміністрації, і з іншого боку – це контроль за законністю актів суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення об'єктивної законності в публічному адмініструванні [188, с. 128].

Це гарант ефективного захисту суб'єктивних прав та юридичних інтересів особи і громадянина як центрального сегменту захисту суспільних інтересів та демократичного суспільства. Окрім того, слід зазначити, що адміністративна юстиція є оплотом правової держави коли мова йде про застосування права органами публічної адміністрації певної держави. Адміністративна юстиція аж ніяк не є ворожою по відношенню до силового апарату публічного адміністрування. Навпаки, адміністративне правосуддя може лише зміцнити його, надавши законності оскаржуваним актам і діям публічної адміністрації. З іншого боку, адміністративна юстиція є гарантом права громадянина на публічне адміністрування в найкращому вигляді, і тому судді повинні відповідати завданням суду при застосуванні адміністративного судочинства (судового провадження) в конкретних випадках на практиці. З цього випливає головний висновок, що адміністративна юстиція є інструментом для правового захисту прав людини, порушених суб'єктами

публічної адміністрації, а також важливим методом забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації [193, с. 1024; 194, с. 32].

Вітчизняні вчені-адміністративісти виділяють ряд інших особливостей судового контролю адміністративних судів, які відрізняють його від контролю, котрий здійснюється іншими судами [32, с. 64; 59, с. 64; 153, с. 235-236].

Насамперед – такий контроль має пасивний характер, оскільки здійснюється лише на вимогу фізичної або юридичної особи, яка звертається до адміністративного суду. Сам адміністративний суд не може реалізувати функцію судового контролю за власною ініціативою. Причому такий контроль не є постійним, він має інцидентний характер і здійснюється лише на підставі заяви особи, права чи законні інтереси якої порушено, у процесі розгляду адміністративних справ [61, с. 44].

До особливостей судового контролю діяльності публічної адміністрації, який здійснюється адміністративними судами слід також віднести предмет такого контролю. Дійсно, предмет судового контролю відіграє важливу роль у визначенні сутності судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Адже саме предметом судового контролю визначаються його особливості, котрі полягають у тому, що такий контроль здійснюється за законністю управлінської діяльності публічної адміністрації, яка складається в управлінських відносинах з юридичними чи фізичними особами. Наприклад, під час розгляду справ адміністративний суд приймає рішення про те, чи є той чи інший акт суб'єкта публічної адміністрації законним або ж незаконним, а у певних випадках може поновлювати законність з моменту прийняття ним рішення [41, с. 235-236].

Діяльність адміністративного суду при здійсненні судового контролю, як правило, пов'язана з правовим спором, який виник між особою та суб'єктом публічної адміністрації, або у зв'язку з невиконанням рішення адміністративного суду, прийнятого за результатами розгляду такого спору. За результатами такого контролю вирішуються публічно-правові спори,

захищаються порушені права та законні інтереси, відміняються незаконні і необґрунтовані правові акти, визнаються незаконними дії суб'єктів публічної адміністрації, забезпечується виконання рішення суду.

Особливістю судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є також особливі методи та засоби контрольної діяльності, здійснення такого контролю у законодавчо визначеній процесуальній формі. Тобто зміст судового контролю включає в себе процесуальну діяльність судів і лише добре налагоджений механізм судового контролю є запорукою його ефективності і сприяє досягненню його мети.

Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду змісту механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації вважаємо за доцільне узагальнити ряд точок зору вчених на розуміння (складу, структури тощо) різноманітних механізмів, що діють у тих чи інших сферах суспільного життя. Це слід зробити хоча б тому, що про механізм судового контролю, так і, природно, про його зміст, у науковій літературі майже не згадується.

Словник української мови визначає термін «механізм» як: пристрій, що передає або перетворює рух, те саме, що машина; внутрішня будова, система чого-небудь. сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. явище [150, с. 695]. Таким чином, механізм позиціонується як динамічна складова процесу або явища. З викладеного випливає, що головне призначення механізмів взагалі полягає у досягненні за допомогою різних засобів, методів і способів відповідно до певної процедури (схеми) відповідних цілей.

Сутність механізму судового контролю полягає у створенні необхідних умов забезпечення законності, дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства й держави шляхом дослідження судом всіх обставин справи для прийняття відповідного процесуального рішення [65, с. 44].

Як правило, зміст механізму – це сукупність будь-яких елементів, система, котра включає або сукупність способів і методів, або відповідних, у

тому числі і правових, засобів. Це стає певним методологічним підходом, що дозволяє визначитись і зі змістом механізму судового контролю. Правда, з одним зауваженням: у наведених судженнях не зустрічається вказівка на взаємозв'язок, взаємодію, взаємозумовленість тощо окремих частин, елементів відповідного механізму. Тоді, як на нашу думку, такий зв'язок – неодмінна і обов'язкова умова успішного функціонування будь-якого механізму, в тому числі механізму судового контролю. В результаті можна вважати зміст загалі, як певне утворення, що включає в себе систему певних структурних елементів, взаємозалежних між собою і взаємообумовлених, котрі виражають сенс його утворення, його сутність. І безумовно, для формування визначення механізму судового контролю (в тому числі і за діяльністю публічної адміністрації), слід враховувати і нормативну складову, і навіть організаційно-забезпечувальну діяльність [66, с. 24].

Статтею 2 КАСУ визначено, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [47]. Крім того, цим нормативним актом визначено принципи здійснення судочинства адміністративними судами, детально регламентовано порядок розгляду справ, прийняття судових рішень, їх законності, обґрунтованості, мотивованості, закріплено порядок їх виконання.

Таким чином, є всі підстави говорити про те, що на сьогодні закладено необхідну нормативно-правову основу механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, як найважливішої складової його змісту. Інша справа, що вона поки що недостатньо досконала, має прогалини, колізії та вади – але про це варто говорити окремо, аналізуючи проблеми підвищення ефективності механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Наступним елементом змісту механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є суб'єкти цього механізму та їх повноваження. При характеристиці суб'єктного складу механізму судового контролю доцільно насамперед зазначити, що судова влада у структурі принципу поділу влади, по-перше, має бути самостійною, по-друге, незалежною, по-третє, забезпечувати розгляд спорів, що виникають, і здійснювати у встановлених межах контроль за публічною адміністрацією.

Судова влада здійснюється спеціальними державними органами – судами та суддями. В юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемчушенка судова система визначається як складова правової системи держави, що визначає порядок організації і діяльності органів судової влади та засади здійснення правосуддя [167].

Судова влада в Україні належить лише судам від імені суддів. Судді незалежні і підпорядковуються Конституції України, закону, й у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя вони нікому не підзвітні. Судді, здійснюючи публічну функцію щодо здійснення правосуддя, забезпечують ефективний контроль якості правосуддя. Отже, суб'єктом механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації виступає суд та весь сукупний суддівський корпус системи адміністративної юстиції.

До елементів механізму судового контролю належать і правові засоби, які відіграють важливу роль і мають велике значення в силу низки характерних їх ознак. Як зазначає Н. В. Заяць, правові засоби є багатогранним теоретико-правовим явищем, яке можна розглядати у юридичному (як сукупність правового інструментарію та формалізований результат діяльності суб'єктів) та соціальному (закріплюють цінності права, відображають певні інтереси та сприяють досягненню відповідного результату) аспектах. Вони є різними за своєю природою інституційними утвореннями, за допомогою яких реалізується потенціал права [40, с. 205].

Однією з ознак правових засобів є наявність нормативної правової основи. Саме нормативна регламентація правових засобів надає їм легальності

та дозволяє виступати офіційним інструментом вирішення юридичних справ у механізмі судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Важлива ознака правових засобів – їхня забезпеченість примусовою силою держави, що дозволяє суб'єкту механізму судового контролю досягати поставленої мети. Ціль у структурі правових засобів відіграє важливу роль. Як відомо, правильно поставлена мета (загальна чи спеціальна) консолідує правові засоби у конкретному юридичному механізмі (правового регулювання, правового захисту, правовідновлення) та забезпечує перспективу її досяжності. До цих механізмів, на нашу думку, слід віднести і механізм судового контролю.

Важливими складовою механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є організаційні засади такого контролю. На нашу думку, саме наявність організаційних засад дозволяє не тільки привести в дію механізм судового контролю, а й забезпечити його ефективне функціонування та забезпечити результативність. Можна виділити два види судової діяльності, які спрямовані на забезпечення правосуддя: власне здійснення правосуддя та організаційно-забезпечувальна діяльність. До організаційно-забезпечувальної діяльності можна віднести: організаційну діяльність з розгляду конкретної адміністративної справи; організаційну діяльність щодо здійснення судового контролю за виконанням судового рішення; діяльність із узагальнення судової практики; діяльність з матеріально-фінансового та технічного забезпечення; діяльність із навчання кадрів; координацію з іншими гілками влади; роботу в органах суддівського самоврядування. Організаційно-забезпечувальна діяльність сприяє створенню належних умов для ефективної дії механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації [64, с. 113].

Таким чином, судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації – це конституційно закріплена особлива правова форма контрольної діяльності держави у сфері здійснення судової влади, змістом якої є здійснювана в особливому процесуальному порядку діяльність адміністративних судів по відправленню правосуддя щодо відповідності або

невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб нормам законодавства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

1.2. Форми судового контролю адміністративних судів за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації

Європейське прецедентне право реалізує ідею захисту прав особи через низку основних принципів, які є ефективним засобом забезпечення надійного захисту громадян від незаконної діяльності публічної адміністрації. Винятковість і важливість судового захисту є предметом багатьох дискусій в літературі. Дехто стверджує, що судовий перегляд не є єдиним чи навіть основним фактором захисту законності державного управління. Хоча традиційне адміністративне право не завжди було зацікавлене в прийнятті правильних рішень, воно, безумовно, було зацікавлене в судовому перегляді незаконних рішень [179, с. 108; 186, с. 129].

Уже перші версії конституційної концепції верховенства права визнавали, що такі порушення можуть мати місце в діяльності публічної адміністрації, і тому передбачали необхідність відновлення порушеного правопорядку, таким чином переосмислюючи класичну судову функцію, піддаючи акти і діяльність публічної адміністрації судовому перегляду [196, с. 263]. При цьому судовий контроль може відігравати важливу роль у дисциплінуванні публічної адміністрації шляхом контролю за дотриманням вимог законодавства під час процедури, тим самим полегшуючи прийняття відповідних рішень. «Там, де є право, має бути і засіб правового захисту», – говорить латинська приказка. Можливість перегляду адміністративних рішень традиційно розглядається як один із перших і найбільш фундаментальних кроків проти свавілля влади. Там, де закінчується закон, починається тиранія,

а судовий контроль є найефективнішим захистом від неї. Судовий контроль покликаний змусити публічну адміністрацію дотримуватись процесуальних норм, інакше акти суб'єктів публічної адміністрації підлягають скасуванню, їх дії (бездіяльність) визнаються незаконними, а суди, таким чином, опосередковано забезпечують дотримання належної адміністративної процедури з максимальною повагою до принципу поділу влади [198, с. 161-162].

Судовий контроль, як один з основних видів контролю через які має проходити діяльність публічної адміністрації правова доктрина називає судовим розглядом адміністративних актів та дій або контроль за законністю. Принцип законності, відповідно до якого діяльність суб'єктів публічної адміністрації повинна здійснюватись відповідно до закону, є принципом, який обмежує і керує цією діяльністю [180, с. 116].

Дотримання принципу законності, як одного з головних конституційних принципів функціонування держави, є відправною точкою побудови й безпосередньої реалізації правовідносин між усіма суб'єктами адміністративного права. В доктрині адміністративного права законність визначається як точне, неухильне дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин. Держава, органи публічної адміністрації повинні діяти на основі дотримання законності, забезпечувати охорону інтересів суспільства, прав та свобод громадян. Дотримання законності є невід'ємною рисою публічного управління та відіграє важливу роль у забезпеченні дисципліни у цій сфері [9, с. 173; 25, с. 302]. Принципу законності належить чи не найважливіше місце в системі засад діяльності органів публічної адміністрації, оскільки ця керівна ідея як найважливіша умова розвитку громадянського суспільства в сучасному світі набуває особливого значення, адже зміцнення законності є одним з головних напрямків формування правової, демократичної держави [9, с. 171].

Корінням виникнення принципу законності було визнання важливості захисту прав особи [187, с. 302], що відображається в адміністративному праві

у двох аспектах: по-перше, у негативному сенсі, це перешкоджає суб'єктам публічної адміністрації вживати дій, які можуть негативно вплинути на права і законні інтереси особи, а, по-друге, в позитивному сенсі, спонукає публічну адміністрацію здійснювати свою правозастосовчу діяльність у спосіб, який служить правам і законним інтересам клієнтів. Захист прав особи слід тлумачити в дуже широкому сенсі, щоб включати всі положення, які стосуються повноважень чи обов'язків, або навіть цілей публічної адміністрації [183, с. 208].

Забезпечення законності в публічному управлінні здійснюється за допомогою різних засобів, одним з яких є Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є важливим засобом забезпечення законності в публічному управлінні. Усі органи держави здійснюють свої функції з певною метою, і судовий контроль, як будь-яка інша державна діяльність, є цілеспрямованим. Предмет контролю та специфіка діяльності, як суб'єктів публічної адміністрації, так і адміністративних судів, визначають особливості форм реалізації такого судового контролю. Ці особливості полягають у тому, що контроль здійснюється, насамперед, за законністю управлінських актів, дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації, які перебувають в управлінських відносинах з фізичною чи юридичною особою. Це означає, що судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації виражається у відновленні порушених прав та інтересів громадян чи юридичних осіб, а також у забезпеченні виконання судових рішень. Ці особливості настільки взаємопов'язані між собою, що, реалізуючи правозахисну функцію держави у формі судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, адміністративні суди не лише вирішують спори і сприяють виконанню судових рішень, а й, зрештою, відновлюють законність та правопорядок.

Основною формою судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є вирішення публічно-правових спорів.

Загалом проблеми врегулювання конфліктів у сфері публічного управління особливо гостро постає в умовах побудови та розвитку громадянського суспільства, важливим аспектом якого є орієнтація адміністрування на сервісній та обслуговуючій функції, а також нормативно-правове регулювання функціонування інституту адміністративної юстиції [49].

Термін «публічно-правовий спір» застосовується у вітчизняному адміністративно-процесуальному законодавстві. Так п. 1 ч. 1 ст. 4 КАСУ визначає адміністративну справу як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. А відповідно до п. 2 ч. 1 цієї ж статті публічно-правовий спір – спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Власне в законодавстві визначено основні функціональні напрямки управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації, адміністративні послуги, які надаються такими суб'єктами та порушення прав суб'єкта виборчого процесу з боку суб'єкта публічної адміністрації або іншої особи. Тобто сутність публічно-правового спору в Україні законодавчо визначено у трьох сферах суспільних відносин [163, с. 75].

Погоджуємось з Н. Б. Писаренко та В. А. Сьоміною у тому, що закріплені в КАСУ визначення не дають можливості сформулювати повне уявлення про ознаки тих юридичних конфліктів, котрі мають вирішуватись в порядку адміністративного судочинства. Це призводить до проблеми

розмежування юрисдикції судів, і, як, наслідок, до неможливості ефективної реалізації конституційного права на судовий захист від зловживань із боку суб'єктів публічної адміністрації [76, с. 7, 8].

У науці зустрічаються різні найменування спорів у сфері адміністративного права: «спір про адміністративне право», «адміністративний спір», «управлінський спір», «спір у сфері державного управління», власне «публічно-правовий спір» та ін.

Поняття «публічно-правовий спір» наразі не визначено у довідниках і енциклопедичній літературі. Немає єдиного підходу до визначення цього поняття і в доктрині адміністративного права. Цьому питанню присвячували свої праці багато науковців, зокрема, Л. В. Бринцева [15], А. К. Гасанова [27], К. О. Тимошенко [157], Н. Є. Хлібороб [160], В. П. Юрченко [168] та інші.

Загалом науковці розглядають публічно-правовий спір як конфлікт, що виникає між суб'єктами публічно-правових відносин, одним з яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, у зв'язку із порушенням суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб. Так, О. В. Скочиляс-Павлів під публічно-правовим спором пропонує розуміти передану для вирішення адміністративним судом суперечку, що виникає у сфері публічно-правових відносин, однією зі сторін якої є суб'єкт владних повноважень, котрий здійснює владні управлінські функції у цих відносинах [149, с. 125-126].

На думку, В. Б. Авер'янова виникнення публічно-правового спору є правовою реакцією суб'єкта публічно-правових відносин на конфліктну ситуацію, яка виникла у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

При цьому наявність конфліктної ситуації сама по собі не має наслідком виникнення публічно-правового спору. Такий спір може виникнути лише в результаті вчинення юридично значущих дій, які спрямовані на вирішення конкретної конфліктної ситуації, у тому випадку, якщо одна із сторін приймає рішення звернутись за допомогою до третьої сторони, якою може бути суд [71, с. 258].

Узагальнюючи позиції вітчизняних вчених-адміністративістів, вважаємо з доцільне виділити такі ознаки публічно-правового спору: 1) джерелом виникнення такого спору є публічно-правові відносини; 2) наявність в основі спору юридичного конфлікту між сторонами цих правовідносин; 3) виникнення такого спору зумовлене реалізацією публічного інтересу; 4) його сторонами виступають суб'єкти публічно-правових відносин, особливим правовим статусом серед яких наділені органи публічної адміністрації 4) предметом спору є рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта публічно-правових відносин, який порушує або може порушити права, свободи чи законні інтереси інших суб'єктів; 7) таке порушення (втручання) має бути вчинене саме в процесі реалізації суб'єктом публічно-правових відносин своїх публічно-владних повноважень 5) предметом судового захисту в такому спорі є суб'єктивні права, свободи та охоронювані законом інтереси особи; такий спір має законодавчо визначену процедуру вирішення [6, с. 120; 45, с. 125; 49; 54, с. 378; 152, с. 10; 157, с. 13-14].

Окремі правознавці стверджують, що головним критерієм відмежування публічно-правового спору від інших правових спорів є його особливий суб'єктний склад [39, с. 217].

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративною справою є переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму [47], тобто суб'єкт публічної адміністрації. Суб'єктами владних повноважень є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх

посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ).

Крім того, відповідно до пункту 1 частини першої статті 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності).

Наявність суб'єкта владних повноважень є обов'язковою умовою для визначення спору як публічно-правового. Однак сам факт участі в спорі такого суб'єкта ще не є підтвердженням того, що такий спір є публічно-правовим і підлягає розгляду адміністративним судом. Необхідною умовою є реалізація суб'єктом владних повноважень управлінських функцій у публічно-правових відносинах, у яких виник конкретний спір. Як справедливо зазначає М. І. Карпа, якщо у відносинах, з котрих виник спір, орган публічної адміністрації уповноважений вирішувати питання про права й обов'язки фізичних та юридичних осіб, то такий спір є публічно-правовим [44, с. 27].

Важливою ознакою публічно-правового спору є його зміст, адже для визнання спору публічно-правовим необхідно враховувати не тільки суб'єктний склад правовідносин, але і характер самих правовідносин, із яких він виник [26, с. 86; 149, с. 123]. Публічно-правовий спір – це спір між учасниками публічно-правових відносин і він впливає саме з таких відносин. Такі відносини передбачаються нормами публічного права і виражаються у взаємних правах і обов'язках їх учасників у сферах реалізації публічної влади [149, с. 124]. Характер публічно-правових відносин є визначальним для визначення меж компетенції адміністративної юстиції [159, с. 155].

Аналізуючи доктринальне розуміння публічно-правового спору і визначення, яке закріплене у законодавстві, можна зробити висновок, що

поняття «публічно-правовий спір» і в доктрині і, більшою мірою, в законодавстві ототожнюється з поняттям «адміністративно-правовий спір».

На думку Ю. Р. Лозинського та Я. П. Павлович-Сенети адміністративно-правовий спір – це адміністративно-правове ставлення комплексного матеріально-правового й процесуального характеру, котре виражається у протиріччі сторін, що викликане конфліктом інтересів у сфері публічного управління або розбіжністю поглядів на законність й обґрунтованість дій суб'єктів владних повноважень [54, с. 379].

Загальноприйнятою є думка, що спір є адміністративним, якщо стосується питання адміністративного права. Однак спори із суб'єктами владних повноважень можуть виникати не лише в адміністративно-правових відносинах, але і, наприклад, у конституційно-правових. Тому, власне, говорячи, що адміністративний спір виникає у сфері адміністративного права, потрібно мати на увазі, що мова йде не про галузь права, а про правовідносини у сфері управлінської діяльності відповідного суб'єкта владних повноважень, правовідносини, у яких такий суб'єкт здійснює управлінську діяльність.

Виникає питання, як співвідносяться між собою публічно-правові та адміністративні спори? Відповідь це питання пов'язана із поняттям «адміністративні справи». З їхньої назви можна визначити, що це всі справи, які мають місце в органах публічної адміністрації. Однак це досить широке значення, що надається цьому терміну.

Відповідно до п.2 ч. 1 ст. 2 Закону «Про адміністративну процедуру» [101] адміністративна справа – це справа, яка стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом. А п.п. 1 ст. 4 КАСУ визначає адміністративну справу як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [47]. Виходячи ж зі змісту п.п. 20-22 ст. 4 КАСУ – це справа, яка розглядається

адміністративним судом, однією із сторін в якій є суб'єкт публічної адміністрації.

На нашу думку, слід розмежовувати адміністративний і адміністративно-судовий процес, враховуючи особливості відповідних проваджень, а також беручи до уваги сутність відправлення правосуддя, яке досить часто є ключовим у вирішенні справ і прийнятті владних рішень, які сприяють здійсненню захисту порушених прав і законних інтересів. Виходячи з викладеного, доцільно розмежовувати адміністративні справи, які розглядаються адміністративними органами, і адміністративні справи, що розглядаються в судовому порядку, тобто справи, що розглядаються в порядку судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

Тобто, якщо звузити розуміння терміну «адміністративні спори» до мети цього дослідження, а також беручи до уваги зміст понять адміністративного процесу, адміністративної юстиції, то під адміністративними справами слід розуміти ті справи, які охоплені адміністративним судочинством, як це визначено Кодексом адміністративного судочинства.

Свою позицію з цього приводу висловив і Верховний Суд, який у своєму рішенні від 23 грудня 2021 року у справі № 370/2759/18 визначив, що: 1) спір, який підлягає розгляду адміністративним судом, – це публічно-правовий спір, в котрому хоча б одна із сторін здійснює публічно-владні управлінські функції, та котрий виник у зв'язку з виконанням, неналежним виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій і вирішення якого безпосередньо не віднесено до юрисдикції інших судів, яка, за загальним правилом, встановлюється у суді першої інстанції за заявою однієї із сторін; 2) такий спір є спором між учасниками публічно-правових відносин, котрий стосується саме цих відносин; 3) метою вирішення такого спору є захист прав, свобод та інтересів особи або суспільних інтересів у сфері публічно-правових відносин шляхом впливу у межах закону на належного відповідача; 4) такий спір повинен бути реальним, тобто результат вирішення спору повинен безпосередньо впливати на ефективний захист особи або суспільного інтересу

у конкретних публічно-правових відносинах та існувати на момент звернення з позовом; 5) законом може бути визначено спеціальний порядок вирішення публічно-правового спору або встановлено обмеження стосовно суб'єкта звернення з відповідним позовом за умови наявності альтернативного суб'єкта з повною адміністративною процесуальною правоздатністю [85].

Враховуючи викладене, можна робити висновок, що адміністративна справа охоплює адміністративний спір. Тобто адміністративно-правовий спір виникає лише у тому випадку, коли особа звертається до адміністративного суду із заявою щодо незаконності управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Варто погодитись з Д. В. Лученком у тому, адміністративно-правові спори є, найбільшим за обсягом різновидом публічно-правових спорів. Науковець справедливо відмежовує адміністративно-правові спори за такими критеріями: 1) сфера правовідносин, у яких виникає адміністративно-правовий спір (правовідносини різної галузевої належності, пов'язані із здійсненням публічного адміністрування); 2) особливості суб'єктного складу (принаймні однією зі сторін адміністративного спору є суб'єкт публічної адміністрації, який виступає у адміністративно-правовому спорі саме як суб'єкт владних повноважень); 4) юридична форма здійснення повноважень, до яких належать (акти, дія, бездіяльність); 5) підстава вирішення адміністративно-правового спору, що має значення для відмежування такого спору від спорів, підвідомчих Конституційному Суду України в тих випадках, коли інші критерії цих спорів збігаються (підставою вирішення адміністративно-правового спору є законність рішень, дій або бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації, тоді як у конституційно-правовому спорі такою підставою буде конституційність) [56, с. 152].

Слід зазначити, що адміністративно-правовий спір має багато спільного з конституційно-правовим спором.

Конституційно-правові спори можна визначити як розбіжності, котрі виникають між суб'єктами конституційно-правових відносин в процесі

здійснення, виконання або порушення ними правових норм. Такі спори можуть вирішуватися в рамках адміністративного судочинства, а також в адміністративному порядку, в порядку реалізації конституційного контролю, а також за допомогою інших несудових та інших політико-правових процедур [42, с. 290-291].

Тобто, як бачимо, конституційно-правові спори, як і адміністративно-правові, також відносяться до публічно-правових спорів. І їх дуже важко розмежувати, оскільки конституційно-правове регулювання охоплює широке коло найважливіших суспільних відносин, в тому числі і тих, що виникають у сфері управління. Тому варто звернути увагу на особливості цих категорій спорів у публічно-правових відносинах з метою їх розмежування.

Адміністративно-правові та конституційно-правові спори мають надзвичайно близькі об'єкти. Так, у вузькому значенні адміністративно-правовий спір розуміється як спір, що виникає із суто адміністративно-правових відносин, а в широкому – як публічно-правовий спір, який виникає з усіх відносин публічно-правового характеру у сфері публічного адміністрування, що забезпечує право на захист від порушень з боку публічної влади [44, с. 27]. Тобто адміністративно-правові спори можуть визначатись досить широко. До них відносять спори, що виникають не лише з адміністративно-правових, але і з конституційних, фінансових, податкових, митних та інших публічно-правових відносин [43, с. 274].

Однак, якщо спір пов'язаний з реалізацією основ конституційного ладу (наприклад, з реалізацією принципу поділу влади), то він носить конституційний характер, якщо ж мова йде про виключно управлінські відносини – адміністративний.

Можна виділити адміністративно-правові спори, які мають конституційне значення. До них відносяться, наприклад, спори, пов'язані з рішеннями уповноваженого органу виконавчої влади про реєстрацію або відмову в реєстрації громадських об'єднань, про попередження громадських об'єднань, які порушують законодавство, про призупинення їх діяльності.

Звичайно, важливе значення при розмежуванні адміністративно-правових та конституційно-правових спорів відіграє також їх суб'єктний склад. Як вже зазначалось, обов'язковою ознакою адміністративно-правового спору є наявність в якості однієї із сторін суб'єкта владних повноважень. Однак варто підтримати позицію, що ця ознака не дозволяє чітко розмежувати вказані види публічно-правових спорів, оскільки окремі види конституційно-правових спорів, наприклад, виборчі спори, можуть вирішуватись в порядку адміністративного судочинства. Вирішення таких спорів здійснюється на основі норм конституційного права, учасниками спорів є суб'єкти конституційно-правових відносин, наслідком вирішення такого спору може бути зміна співвідношення політичних сил у суспільстві, що також становить предмет конституційного права [43, с. 275].

Також варто погодитись з О. П. Рябченко у питанні співвідношення конституційно-правового та адміністративно-правового спору, яка розглядає їх співвідношення з позиції відповідних правових відносин. На думку вченої, адміністративно-правові відносини мають організаційний зміст і виникають, змінюються і припиняються у сфері діяльності управлінських інститутів публічної влади. Конституційно-правові відносини, хоча й пов'язані з організацією і здійсненням публічної влади (у тому числі місцевого самоврядування), але мають політичний характер, зумовлений їх соціальною значущістю. На підставі викладеного вчена зазначає, що головна відмінність між конституційними й адміністративними правовідносинами полягає в їх змісті. Хоча обидва види правовідносин виникають у сфері діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та пов'язані з організацією їх діяльності, однак конституційні правовідносини мають державно-політичний зміст, а адміністративні – організаційно-регулятивний» [146, с. 176]

Таким чином, адміністративно-правовий спір – це не врегульована в досудовому порядку розбіжність між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом публічної адміністрації, який наділений владними повноваженнями, з іншого боку, щодо здійснення останнім управлінської

діяльності, яка передана на розгляд адміністративного суду. Вирішення адміністративно-правового спору відбувається в порядку судового контролю за управлінською діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Особливостями судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації є предмет адміністративно-правового спору, тобто права і обов'язки його сторін або законність управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне закріпити в Кодексі адміністративного судочинства термін «адміністративно-правовий спір» як такий, що більш чітко визначає сутність спорів, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

При вирішенні адміністративно-правових спорів адміністративні суди наділяються повноваженнями для ефективного захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які не пов'язані з підставами та доводами заявлених у позовних заявах вимог, а також їх предметом. Саме адміністративні суди здійснюють безпосередній контроль за виконанням суб'єктами публічної адміністрації рішень щодо відповідних спорів. Судовий контроль за виконанням судових рішень суб'єктами публічної адміністрації є окремою формою судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації.

Виходячи з етимології терміну «виконання», який означає реалізацію, втілення у життя певних ідей, наказів, завдань [72, с. 411], виконання судового рішення суб'єктами публічної адміністрації означає реалізація його на практиці, втілення у життя шляхом виконання відповідним суб'єктами публічної адміністрації власне своїх повноважень, про необхідність здійснення яких зазначено у рішенні суду, що набуло законної сили.

Конституція України [50] у статті 129¹ визначає, що судові рішення є обов'язковими до виконання та закріплює за судами повноваження по здійсненню контролю за їх виконанням.

Окрім факту конституціоналізації, принцип обов'язковості судових рішень знайшов своє відображення у правових позиціях Конституційного Суду України. Так, у рішенні № 18-рп/2012 від 13 грудня 2012 року Суд вказав, що виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист і охоплює, визначений у законі комплекс дій, спрямованих на захист і поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави [123]. У рішенні № 5-рп/2013 від 26 червня 2013 року Конституційний Суд України наголосив, що право на судовий захист є конституційною гарантією прав та свобод людини і громадянина, а обов'язкове виконання судових рішень є складовою права на справедливий судовий захист [124].

Інститут судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах уперше був закріплений в Кодексі адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року в межах кількох статей. В новій редакції КАСУ від 15 грудня 2017 р., інституту судового контролю за виконанням рішень адміністративних судів, як і у першій редакції, виділено лише декілька статей, що, відповідно, не сприяє розвитку цього важливого інституту, який є важливою гарантією забезпечення реалізації прав та свобод фізичних осіб, а також захисту публічних інтересів.

Кодекс адміністративного судочинства України [47] у розділі IV висуває ряд вимог до процедури виконання судових рішень в адміністративних справах, зокрема, стосовно обов'язковості, своєчасності, точності, дотримання встановленої процедури виконання. Лише за умови дотримання цих принципів в процесі виконання судового рішення в адміністративній справі воно вважається таки, що є виконаним належним чином і у повному обсязі.

Виходячи з аналізу ст. 2 КАСУ, А. В. Яковенко визначає виконання судових рішень в адміністративних справах як завершальну стадію провадження в адміністративному судочинстві, сутність якого полягає в практичній реалізації рішення суду щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб [169, с. 158].

Однак, на нашу думку, варто погодитись з думкою Д. В. Смотрича, який зазначає, що такий підхід до розуміння мети адміністративного судочинства є дещо обмеженим, оскільки системний аналіз ст. ст. 5, 19 КАСУ дозволяє зробити висновок, що метою адміністративного судочинства є також забезпечення захисту суспільного інтересу, якщо із адміністративним позовом до суду звертається суб'єкт публічної адміністрації [151, с. 30]. Цю позицію підтримує і А. І. Педан [75, с. 131].

Існує декілька підходів до розуміння сутності судового контролю за виконанням судових рішень. За умов процесуальної концепції на перший план виходять процесуальні аспекти інституту виконання судового рішення, тобто виконання судового рішення розглядається як діяльність відповідних суб'єктів, що спрямована на втілення у життя конкретного рішення суду, визначає особливості цього процесу, його форми та порядок здійснення.

Однак, на нашу думку, процесуальна концепція не враховує саму природу інституту виконання судових рішень, основою якої є сутність адміністративного судочинства. Тому більш об'єктивною вважаємо матеріально-правову концепцію визначення виконання рішень адміністративних судів, котра, окрім процесуального аспекту, відображає також і матеріально-правову сутність інституту виконання судових рішень, визначаючи, що закріпленої у ст. 2 КАСУ мети адміністративного судочинства, а саме – ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [47] неможливо досягти без гарантування державою реального виконання судових рішень. Прихильники цієї концепції визначають виконання судового рішення як невід'ємну складову права особи на судовий захист, яка полягає у нормативно визначеному комплексі дій, що спрямовані на захист та відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства й держави [14, с. 24].

Судовий контроль за виконанням судових рішень суб'єктами публічної адміністрації має низку особливостей. Перша особливість обумовлюється

специфікою суб'єктів, до яких застосовується такий контроль. Такими суб'єктами є суб'єкти публічної адміністрації, котрі виступають відповідачами в адміністративній справі. До цих суб'єктів, і у випадку винесення судового рішення не на їх користь, суд може застосувати різні заходи судового контролю, не втручаючись при цьому в їх діяльність.

Друга особливість судового контролю адміністративних судів за виконанням судових рішень суб'єктами публічної адміністрації – мета здійснення такого контролю, котра полягає у забезпеченні реалізації прав й інтересів суб'єктів приватного права у публічно-правових відносинах та їх захисту від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, створенні додаткових гарантій для суб'єктів приватного права, котрі необхідні для «врівноваження» можливостей з іншою стороною судового процесу – суб'єктом владних повноважень [151, с. 31], а також у забезпеченні інтересів суспільства й держави.

Варто погодитись з Д. В. Смотричем в тому, що адміністративне судочинство характеризується нерівністю сторін і зазвичай стороною, на котру покладається обов'язок виконання судового рішення є суб'єкт публічної адміністрації. Тому з метою забезпечення закріпленого у ст. 8 КАСУ принципу рівності усіх учасників адміністративної справи, потрібно надати одній із сторін (суб'єкту приватного права) більше гарантій як під час розгляду та вирішення справи, так і під час виконання судового рішення [151, с. 32].

Відповідно до положень КАСУ процесуальними формами контролю за виконанням рішень адміністративних судів є такі: 1) розгляд скарг на дії або бездіяльність виконавців та посадових осіб органів державної виконавчої служби (ст. 287 КАСУ); 2) обов'язок суб'єкта публічної адміністрації, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ст. 382 КАСУ); 3) визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом публічної адміністрації – відповідачем на виконання рішення суду (ст. 383 КАСУ) [47].

Згідно з нормами законодавства, що регламентує загальний порядок виконання рішень судів, визначений Конституцією України, судовий контроль за виконанням судових рішень самостійно, за власною ініціативою суд не може здійснювати контроль посадових осіб, що уповноважені виконувати судові рішення, давати таким особам доручення, витребувати звіти про виконання судових рішень, а здійснюється лише шляхом розгляду скарг на рішення, дії й бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації та стадії виконавчого провадження.

Частинами 1 та 2 статті 382 КАСУ визначено, що суд, котрий ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду такого звіту або в разі його неподання суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накладити на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб [47].

Таким чином, крім загальних засобів контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві застосовуються й додаткові, а саме – витребування звіту про виконання судових рішень від суб'єкта публічної адміністрації та накладення штрафу у випадку невиконання суб'єктом публічної адміністрації дій, спрямованих на ефективне виконання рішень адміністративних судів.

Законодавством встановлюється можливість накладання прямих штрафних санкцій на суб'єкт публічної адміністрації, що є відповідачем по адміністративній справі, в межах котрої такий контроль здійснюється. Так, відповідно до ч.ч. 2-5 ст. 382 КАСУ за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накладити на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за

виконання постанови, штраф у розмірі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Половина суми штрафу стягується на користь позивача, інша половина – до Державного бюджету України. Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому засіданні з повідомленням сторін. Суддя за клопотанням органу чи посадової особи, відповідальних за виконання постанови, на підставі відповідних доказів зменшує розмір штрафу на користь Державного бюджету України за невиконання або неналежне виконання постанови на суму штрафу, який було накладено за ці ж дії державним виконавцем відповідно до законодавства про виконавче провадження. Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, направляється для виконання до державної виконавчої служби. При цьому законодавець наголошує, що сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду і подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою застосування наслідків, установлених частинами першою і другою цієї статті, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою [47].

Проблема застосування норм статті 382 КАСУ полягає у тому, що покладення на суб'єкта публічної адміністрації обов'язку подавати звіт про виконання судового рішення є правом, а не обов'язком суду. Тому застосування цього способу контролю за виконанням рішень адміністративних судів покладається виключно на розсуд суддів, які, не бажаючи збільшення свого навантаження, не поспішають покласти на відповідача-орган публічної адміністрації обов'язок подати звіт про виконання судового рішення, який їм доведеться розглядати.

Мотиви суддів для відмови у застосуванні цієї форми судового контролю можуть бути різними: суд не бачить підстав для зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення; клопотання про накладення на суб'єкта публічної адміністрації подати звіт

про виконання рішення суду надійшло вже опісля ухвалення такого рішення, а на стадії виконання судового рішення уже немає потреби у накладенні на суб'єкта публічної адміністрації обов'язку подавати звіт про виконання рішення [69, с. 76].

Тобто, як бачимо, процедура реалізації адміністративними судами своїх повноважень по контролю за виконанням рішень в частині покладення на органи публічної адміністрації обов'язку подання звітів про виконання судових рішень та накладення штрафів за їх невиконання потребує більш чіткого та детального врегулювання. Окрім того, враховуючи прагнення України наблизити практику функціонування державних інституцій (у тому числі і судової влади) до світових демократичних стандартів, існує нагальна потреба у забезпеченні доброчесності, високого рівня знань, професійного рівня суддів і усвідомлення ними необхідності неупереджено виконувати професійні обов'язки, керуючись принципами верховенства права, законності та справедливості прийняття справедливих судових рішень іменем України.

Таким чином, в теорії адміністративного процесу існує два підходи до розуміння правової природи інституту виконання судового рішення. Матеріально-правовий підхід характеризує виконання судового рішення як невід'ємну складову, гарантованого Конституцією України права особи, котра звертається до адміністративного суду за захистом порушених прав та охоронюваних законом інтересів у публічно-правих відносинах на судовий захист і справедливий розгляд справи. Процесуальний підхід акцентує увагу на порядку виконання судового рішення, особливостях процесу виконання, формах такого виконання, і визначає сутність виконання судового рішення як вчинення суб'єктом виконання такого рішення певних дій, утримання від їх вчинення або прийняття певного рішення.

Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації є окремою формою судового контролю, котрий здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а саме обов'язкового,

своєчасного, точного виконання рішення суду з дотриманням встановленої законом процедури такого виконання. Такий контроль є важливим засобом з боку держави щодо гарантування законності, захисту прав та свобод громадян від свавілля з боку влади. Дієвими формами такого контролю є право суду самостійно вимагати від органу публічної адміністрації виконання прийнятого ним рішення, встановлювати обов'язок звітувати про виконання такого рішення (тобто про факт відновлення порушених прав), а також право накладати штраф за неподання звіту про виконання судового рішення, що при цьому не звільняє орган публічної адміністрації від обов'язку його подання. При цьому процедура застосування реалізації такої форми судового контролю як право адміністративного суду накладати зобов'язання на суб'єкт публічної адміністрації подати звіт про виконання судового рішення та накладати штраф за його невиконання потребує більш детальної регламентації з урахуванням думки науковців та практикуючих юристів [67, с. 344].

Висновки до розділу 1

Судовий контроль виступає однією з функцій судової влади і важливим елементом системи стримувань і противаг, є невід'ємною складовою діяльності судів і виступає одним з найважливіших засобів забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян. Метою судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є відновлення порушених прав та інтересів громадян або юридичних осіб в результаті вирішення спору, однією із сторін якого є суб'єкт публічної адміністрації. Реалізуючи правозахисну функцію держави у публічно-правових відносинах, суди не лише вирішують спори, але й, в кінцевому рахунку, відновлюють законність і правопорядок. В рамках своїх повноважень суди можуть приймати рішення про скасування актів, визнання незаконними дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації, ґрунтуючись на чинній конституції і законодавстві.

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюється як загальними судами, так і спеціалізованими, зокрема адміністративними

судами. Але саме для адміністративних судів судовий контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації є змістом їх діяльності, їхнім призначенням. Це є головною особливістю судового контролю адміністративних судів, яка відрізняє його від судового контролю, який здійснюється іншими судами.

До інших особливостей судового контролю адміністративних судів, які відрізняють його від контролю, котрий здійснюється іншими судами можна віднести: 1) такий контроль має пасивний характер, оскільки здійснюється лише на вимогу фізичної або юридичної особи, яка звертається до адміністративного суду; 2) предмет такого контролю (діяльність адміністративного суду при здійсненні судового контролю пов'язана з правовим спором, який виник між особою та суб'єктом публічної адміністрації, або у зв'язку з невиконанням рішення адміністративного суду, прийнятого за результатами розгляду такого спору); 3) особливі методи та засоби контрольної діяльності, здійснення такого контролю у законодавчо визначеній процесуальній формі.

Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації – це конституційно закріплена особлива правова форма контрольної діяльності держави у сфері здійснення судової влади, змістом якої є здійснювана в особливому процесуальному порядку діяльність адміністративних судів по відправленню правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб нормам законодавства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Основною формою судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є вирішення публічно-правових спорів.

Публічно-правовий спір – це конфлікт, що виникає між суб'єктами публічно-правових відносин, одним з яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, у зв'язку із порушенням суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб. Критеріями відмежування публічно-правового спору від

інших правових спорів є: особливий суб'єктний склад (наявність суб'єкта владних повноважень є обов'язковою умовою для визначення спору як публічно-правового; зміст публічно-правового спору (характер самих правовідносин, із яких він виник - необхідною умовою є реалізація суб'єктом владних повноважень управлінських функцій у публічно-правових відносинах, у яких виник конкретний спір).

Аналіз доктринального розуміння публічно-правового спору і його законодавчого визначення дозволяє зробити висновок, що поняття «публічно-правовий спір» і в доктрині і, більшою мірою, в законодавстві ототожнюється з поняттям «адміністративно-правовий спір».

Адміністративно-правовий спір має багато спільного з конституційно-правовим спором, оскільки конституційно-правове регулювання охоплює широке коло найважливіших суспільних відносин, в тому числі і тих, що виникають у сфері управління. До спільних рис адміністративно-правових та конституційно-правових спорів слід віднести 1) близькі об'єкти спорів (при цьому спір пов'язаний з реалізацією основ конституційного ладу є конституційно-правовим, якщо ж мова йде про виключно управлінські відносини – адміністративним); 2) суб'єктний склад спорів (обов'язковою ознакою адміністративно-правового спору є наявність в якості однієї із сторін суб'єкта владних повноважень. Однак ця ознака не дозволяє чітко розмежувати вказані види публічно-правових спорів, оскільки окремі види конституційно-правових спорів можуть вирішуватись в порядку адміністративного судочинства на основі норм конституційного права).

Адміністративно-правові спори є найбільшим за об'ємом видом публічно-правових спорів. Співвідношення публічно-правових та адміністративно-правових спорів пов'язане з поняттям адміністративних справ з урахуванням розмежування адміністративного і адміністративно-судового процесів, особливостей відповідних проваджень, а також беручи до уваги зміст понять адміністративного процесу та адміністративної юстиції.

Адміністративно-правовий спір – це не врегульована в досудовому порядку розбіжність між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом публічної адміністрації, який наділений владними повноваженнями, з іншого боку, щодо здійснення останнім управлінської діяльності, що передана на розгляд адміністративного суду, яка вирішується в порядку судового контролю за управлінською діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

У зв'язку із цим запропоновано внести зміни до КАСУ, закріпивши термін «адміністративно-правовий спір» як такий, що більш чітко визначає сутність спорів, які розглядаються в порядку здійснення судового контролю.

Окремою формою судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації є, котрий здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а саме обов'язкового, своєчасного, точного виконання рішення суду з дотриманням встановленої законом процедури такого виконання. Такий контроль є важливим засобом з боку держави щодо гарантування законності, захисту прав та свобод громадян від свавілля з боку влади.

Особливостями судового контролю за виконанням судових рішень суб'єктами публічної адміністрації є: 1) специфіка суб'єктів, до яких застосовується такий контроль (такими суб'єктами є суб'єкти публічної адміністрації, котрі виступають відповідачами в адміністративній справі, до яких, і у випадку винесення судового рішення не на їх користь, суд може застосувати різні заходи судового контролю, не втручаючись при цьому в їх діяльність); 2) мета здійснення такого контролю, котра полягає у забезпеченні реалізації та захисту прав й інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, а також у забезпеченні інтересів суспільства й держави; 3) застосування додаткових способів контролю за виконанням судових рішень в адміністративному

судочинстві (витребування звіту про виконання судових рішень від суб'єкта публічної адміністрації та накладення штрафу у випадку невиконання суб'єктом публічної адміністрації дій, спрямованих на ефективне виконання рішень адміністративних судів).

РОЗДІЛ 2

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ОКРЕМИХ ФОРМ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Особливості здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, що здійснюється адміністративними судами відіграє важливу роль у забезпеченні законності, верховенства права та забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, недопущення їх порушення з боку органів публічної влади або припинення рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, якими ці права порушені, оспорені або невизнані. Він забезпечує відповідність дій органів публічної адміністрації законодавству, відповідність передбачених ним процедур; відновлюють порушені незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю публічної адміністрації права та інтереси фізичних та юридичних осіб. Контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні є однією із найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан здійснення діяльності органами публічного управління, виявити основні проблеми в управлінській діяльності та попередити їх виникнення, здійснити оцінку на відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [164, с. 193]. Специфічним видом державного контролю у сфері публічного управління є контроль, який здійснюється судами, в тому числі адміністративними (хоча окремі категорії публічно-правових спорів вирішуються й у цивільному та господарському судочинстві). Однак, основним органом судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є суд, який уповноважений здійснювати адміністративне судочинство – як правило адміністративний суд (в окремих

випадках – місцевий загальний суд чи Вищий антикорупційний суд України). Європейський суд з прав людини у своєму рішенні у справі «Класс та інші проти Німеччини» справедливо зазначає, що те втручання або вплив, який чинить публічна влада у сферу прав людини не може здійснюватися без створення ефективною системою нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада, при цьому повинні бути забезпечені гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури (п. 55 рішення) [116]. Цієї ж правової позиції дотримується Конституційний Суд України, який зазначає, що призначення національної системи адміністративного судочинства полягає в тому, щоб забезпечити судовий контроль щодо рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб відповідно до процедури, узгодженої з вимогами справедливого судового розгляду (рішення у справі щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення від 1 березня 2023 року № 2-р (II) /2023) [115].

Як уже зазначалося у дисертації, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, який здійснюється адміністративними судами, полягає передусім у перевірці правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень та у контролі за виконанням судових рішень, які прийняті судом не на користь вказаних суб'єктів [161, с. 423]. При цьому, в КАСУ поняття «судовий контроль» використано лише для позначення контролю за виконанням судових рішень адміністративних судів (у формі встановлення зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення, а в подальшому – аналіз стану виконання рішення на підставі поданого звіту (ст. 382 КАСУ)). Таке ж розуміння сутності судового контролю за діяльністю публічної адміністрації мають й окремі науковці. Зокрема, К. О. Кропивна вказує, що судовий контроль запроваджується щодо того обсягу дій, які вже визначені в якості обов'язкових для вчинення органом владних повноважень в судовому рішенні і не

передбачає втручання в діяльність іншого органу, а є додатковим засобом правового тиску з метою відновлення законності, а також порушених прав сторін суспільних відносин за участі владних повноважень [51, с. 179]. Як вказує Л. А. Остафійчук, КАСУ передбачено такі процесуальні засоби судового контролю, як: а) зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати до суду звіт про виконання судового рішення; б) накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень – боржника у справі за результатом розгляду такого звіту або його неподання у встановлений судом строк (ч.ч. 1, 2 ст. 382 КАСУ) [73, с. 410]. В той же час, як уже було зазначено у дисертації, поняття «судовий контроль» є ширшим і включає в себе також контроль за діяльністю публічної адміністрації в процесі вирішення справи в адміністративному судочинстві за позовом особи, права та законні інтереси якої порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Судовий контроль адміністративних судів – це діяльність судових інстанцій в сфері контролю законності рішень і дій суб'єктів владних повноважень [23, с. 295].

При цьому, як зазначається у судовій практиці, лише за умови винесення обґрунтованого рішення може забезпечуватися належний публічний та, зокрема, судовий контроль за адміністративними актами суб'єкта владних повноважень [120]; такий контроль власне і є суттю адміністративного судочинства [110].

У взаємозв'язку із судовим контролем за діяльністю публічної адміністрації визначають адміністративне судочинство й у правовій доктрині: специфіка адміністративного судочинства виражається у здійсненні судового контролю за адміністративною нормотворчістю та судовим захистом людини та громадянина, юридичних осіб від незаконних дій (бездіяльності) органів публічної влади, посадових осіб, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування [170, с. 261]. Здійснюючи судовий контроль як один із видів державного контролю за діяльністю публічної адміністрації, адміністративні суди та суди загальної юрисдикції, які виконують в даному

аспекті роль судів, які здійснюють адміністративне судочинство, забезпечують відповідний захист різними формами: передусім через визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, визнання нечинними відповідних рішень в частині, визнання нечинними положень адміністративних договорів, зобов'язання утриматися від вчинення певних дій або вчинити певні дії, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень (ч. 1 ст. 5 КАСУ) [17, с. 299; 47]. Нечинність відповідного рішення суб'єкта владних повноважень, адміністративного договору повністю або в частині, припинення відповідної дії або вчинення юридично значимої дії відповідним суб'єктом, спрямованим на поновлення порушеного протиправним рішенням, дією чи бездіяльністю права чи інтересу фізичної чи юридичної особи, стає по суті наслідком здійснення процедури судового контролю за діяльністю публічної адміністрації (поруч із поновленням порушеного рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта публічного управління чи положеннями адміністративного договору права чи інтересу особи). Вчинення ж відповідних адміністративних процедур – провадження у адміністративній справі щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, щодо реалізації компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (в аспекті відповідного оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, що виходять за межі відповідної компетенції), щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів тощо по суті складає зміст судового контролю за діяльністю публічної адміністрації [166, с. 269].

У зв'язку із цим, в межах даного розділу дисертації доцільно дослідити особливості здійснення судового контролю окремих форм управлінської діяльності публічної адміністрації. При цьому, слід дослідити саме правові форми управлінської діяльності у розумінні В. Р. Білої. Науковиця зазначає, що: «публічне адміністрування як сфера правової об'єктивації охоплює всі види діяльності уповноважених суб'єктів адміністративного права,

спрямованої на досягнення публічного інтересу, нормативно-закріпленого в завданнях відповідного суб'єкта: прийняття управлінських рішень, надання адміністративних послуг, застосування адміністративного примусу, розгляд звернень та скарг фізичних і юридичних осіб, контроль-наглядову діяльність, обмін інформацією, звернення до суду тощо» [11, с. 366]. Вище викладене і є правовими формами діяльності публічної адміністрації (у термінології В. Р. Білої – «правові форми публічного адміністрування»). Вчена відносить до цих правових форм: нормативні акти управління, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії, адміністративні процедури, управлінські програми, автоматичні правові наслідки, акти-плани, акти-волевиявлення [11, с. 371]. Таким чином, в межах даного розділу дисертації доцільно розглянути передусім такі форми діяльності публічної адміністрації, як діяльність щодо видання нормативно-правових актів, індивідуальних правових актів, адміністративних договорів, а також вчинення дій правового характеру або утримання від їх вчинення (бездіяльність суб'єкта владних повноважень).

Переходячи до такої форми судового контролю як контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, слід зазначити, що процесуальний порядок здійснення цієї форми судового контролю визначений ст. ст. 264 і 266 КАСУ. Відповідно до них в порядку адміністративного судочинства можуть бути перевірені на предмет законності (тобто відповідності положенням закону, видання в межах компетенції суб'єкта, наданої законом, регулювання актом лише тих питань, які визначені законом як такі, що мають бути врегульовані на підзаконному рівні) такі нормативно-правові акти публічної адміністрації, як постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (крім тих, які стосуються участі держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку; в такому випадку судовий контроль також можливий, але в іншому порядку, визначеному ст. 266-1 КАСУ), постанови Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, інших суб'єктів владних повноважень. В порядку, визначеному ст. 264 КАСУ здійснюється судовий контроль не тільки щодо законності нормативно-правових актів органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, але й щодо відповідності їх правовим актам вищої юридичної сили. В той же час, предметом судового контролю є лише законність нормативно-правового акту, а не його конституційність, оскільки конституційний контроль здійснює не адміністративний суд як суд загальної юрисдикції, а Конституційний Суд України. Однак, фактично суд може дійти висновку, що правовий акт публічної адміністрації суперечить Конституції України, в такому випадку відповідно до ч. 4 ст. 7 КАСУ, правозастосуванню підлягає не спірний правовий акт, а безпосередньо норми Конституції України [47]. Тобто адміністративний суд, не будучи органом конституційної юрисдикції, здійснює судовий контроль правового акту публічної адміністрації на предмет законності, однак побічним результатом такого контролю може стати виявлення невідповідності відповідного акту положенням Конституції України (лише фактичної, оскільки юридичну невідповідність буде встановлювати Конституційний Суд України, до якого буде звертатися із конституційним поданням Верховний Суд на підставі звернення суду, що вирішував відповідний адміністративний спір). В той же час, зазначене положення може стосуватися й будь-якого іншого правового акту, який підлягає застосуванню до спірних правовідносин.

В КАСУ замість поняття «судовий контроль» в цьому контексті застосовується поняття «оскарження нормативно-правового акту». Останнє розглядається у науковій літературі як право особи на скаргу (звернення) або про право на позов щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень за правилами КАСУ (в контексті даного підрозділу –

щодо оскарження нормативно-правового акту органу виконавчої влади, місцевого самоврядування або іншого суб'єкта публічної адміністрації; оскарження як суб'єктивне право. – Авт.); як усі права, які виникають у зв'язку з поданням скарги (позову), включаючи право на задоволення висунутих вимог, якщо їх визнано обґрунтованими та право на справедливий суд у контексті ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (оскарження як правові наслідки здійснення процедури оскарження. – Авт.) [24]; як юридична гарантія прав людини, спосіб захисту порушених прав особи [57, с. 158-159]. В той же час, через реалізацію права особи на оскарження нормативно-правового акта, вона не тільки здійснює дії щодо запуску судового механізму поновлення її права, що порушене, невизнане або оспорене прийнятим нормативно-правовим актом, а й ініціює процедуру судового контролю щодо того, чи відповідають положення оскаржуваного нормативно-правового акта положенням законів України, а також нормативно-правових актів, що є вищими за юридичною силою. Судовий контроль, як попередньо вказувалося у дисертації, визначається як діяльність судових органів загальної або спеціальної юрисдикції у процесі здійснення правосуддя, яка полягає у визначенні законності актів, дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, метою якого є відновлення законності і правопорядку в державі, а також забезпечення прав та свобод людини й громадянина. Останнє є метою судового контролю за діяльністю публічної адміністрації [60, с. 138].

Нормативно-правовий акт визначений у КАСУ та правовій доктрині як акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [47], як прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово [53, с. 166], як письмовий акт

загальнообов'язкового характеру компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів із метою врегулювання суспільних відносин [106, с. 87], як джерело права, яке є письмовим документом (правовий акт), прийнятим компетентним органом держави, органом місцевого самоврядування або уповноваженим суб'єктом цих органів, або народом шляхом ухвалення акта референдуму, який встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує норми права, які містять правила загального характеру й постійної дії, розрахований на багаторазове застосування у правовідносинах [20, с. 234].

Нормативно-правовий акт як джерело права має особливий суб'єкт правотворчості (може бути видано лише органом законодавчої або виконавчої влади, місцевого самоврядування, уповноважений на видання таких документів в межах своєї компетенції), таку характеристику як юридична сила, яка дає можливість визначити принципи підпорядкування та ієрархічної побудови системи нормативно-правових актів, і залежить від суб'єкта правотворчості та його компетенції і яка є по суті здатністю нормативно-правового акту діяти та породжувати правові наслідки, призводити до виникнення, зміни або припинення правовідносин; володіє такими характеристиками як типовість та документарність; має особливу процедуру прийняття та публікації, яка визначена законодавчо і її порушення впливає на дійсність нормативного акта; повинен бути прийнятий в межах компетенції відповідного органу; діє в просторі, часі та по колу осіб залежно від суб'єкта прийняття відповідного нормативно-правового акта (виходячи із предметної, територіальної та інстанційної адміністративної юрисдикції), нормативний характер правового регулювання (поширюється на невизначену кількість випадків та невизначене коло осіб) [20, с. 234]. Схожий перелік ознак мають правові акти ненормативного характеру (акти індивідуальної дії, про судовий контроль цих актів мова піде в наступному підрозділі дисертації), однак вони породжують права та обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними кола суб'єктів), якому вони адресовані [53, с. 166-167].

Нормативно-правовий акт відноситься до категорії правових актів публічної адміністрації. Як зазначає В. Р. Біла, правові акти публічної адміністрації являють собою волевиявлення уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації, що здійснюється у формі (письмовій, усній, конклюдентній), на підставі та у випадках, встановлених законом, з метою реалізації завдань і виконання функцій публічної адміністрації і викликає настання визначених законом юридичних наслідків. До адміністративно-правових актів публічної адміністрації доцільно відносити: нормативно-правові акти, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії [10, с. 145]. У нормативно-правовому акті як правовому акті публічної адміністрації реалізується компетенція публічної адміністрації щодо встановлення та застосування норм адміністративного права, реалізації прав та забезпечення виконання обов'язків суб'єктами адміністративного права, правової охорони адміністративних правовідносин, його видання здійснюється на основі одностороннього волевиявлення суб'єктів владних повноважень чи узгодженого їх волевиявлення з ініціативи приватного суб'єкта, їх обов'язковість забезпечується засобами адміністративного права виконання їх приписів адресатами та видавниками, нормативно-правовий акт видається виключно уповноваженим суб'єктом в межах сфери відповідальності та наданої законом, відомчим нормативно-правовим актом або адміністративним договором компетенції за встановленою законодавством формою та процедурою видання, прийняття, укладення [11, с. 281].

Виходячи із специфіки нормативно-правового акту як джерела права та акту публічної адміністрації, слід розглянути особливості правовідносин, які виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів.

Зокрема, суб'єктами правовідносин, які виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів є:

1) особи, які ініціюють процедуру оскарження – до цієї категорії відносяться особи, щодо яких застосовано нормативно-правовий акт, а також особи, які є суб'єктами відносин, що регулюються оспорюваним нормативно-правовим актом, якщо вони вважають, що цим актом порушені або порушуються їхні права, свободи та законні інтереси – сама процедура судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання нормативно-правових актів передбачає, що її виникнення можливе саме в інтересах цих осіб, які можуть самостійно ініціювати процедуру судового контролю, або така процедура ініціюється іншими особами, але в інтересах цих осіб. Особи, які ініціюють процедуру оскарження нормативно-правового акту в інтересах інших осіб – це передусім відповідні громадські об'єднання, які звертаються з метою захисту прав, свобод та законних інтересів усіх членів громадського об'єднання у разі якщо це передбачено законом, суб'єкт владних повноважень, якщо вважає, що прийнятий нормативно-правовий акт не відповідає іншому правовому акту, який має більшу юридичну силу, порушує їхню компетенцію або права, свободи та законні інтереси громадян (до їх кола відносимо і органи виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування, і прокурора, і Президента України, і відповідні виборчі комісії щодо захисту прав учасників виборчого процесу) [165, с. 438]. Слід зазначити, що законодавство про адміністративне судочинство не передбачає вимоги щодо того, що оскаржуваний нормативно-правовий акт повинен обов'язково порушувати права та законні інтереси позивача – суб'єкта приватного права, але він має бути застосованим щодо цієї особи;

2) суб'єкт публічної адміністрації, який прийняв оскаржуваний нормативно-правовий акт (перелік органів, акти яких можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, як вже зазначалося, закріплений у ст. ст. 264 та 266 КАСУ);

3) суд як орган судового контролю, який уповноважений застосовувати відповідні заходи судового контролю [165, с. 440].

Юридичним фактом, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, є комплекс дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження та дії суду як органу судового контролю щодо перевірки належності цієї заяви, відповідності її вимогам, які ставляться до адміністративного позову, виконання встановлених КАСУ вимог при її поданні, а також відсутності підстав для повернення такої заяви, залишення її без руху чи відмови у відкритті провадження у справі. Результатом дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження є подання адміністративного позову про оскарження нормативно-правового акту, суду – прийняття такої заяви до розгляду і відкриття провадження у адміністративній справі з подальшим розглядом відповідно до процедури, визначеної КАСУ.

Як справедливо зазначає Велика Палата Верховного Суду, суд, вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, суд керується ст. ст. 169-171 КАСУ і повинен провести оцінку виконання формальних вимог до позовної заяви, а також належності спору як такого, що повинен розглядатися за правилами адміністративного судочинства (віднесення спору до категорії юридичного, публічно-правового, а також поширення на нього юрисдикції адміністративних судів). У разі, якщо за результатами оцінки буде виявлено невідповідність спору встановленим вище критеріям, суд повинен постановити ухвалу про відмову у відкритті провадження у адміністративній справі [77]. Слід зазначити, що зазначена оцінка адміністративного позову з боку суду на предмет відповідності його вимогам, які ставляться до публічно-правового спору стосується будь-якого адміністративного позову, а отже – й інших форм судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Об'єктом правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю нормативно-правових актів публічної адміністрації є власне те, що підлягає судовому контролю: відповідність змісту нормативно-правового акту положенням законодавства; застосовність спірних положень нормативно-правового акту до особи, які ініціюють процедуру оскарження або

в інтересах якої відповідне провадження було відкрито; наявність чи відсутність факту порушення прав та законних інтересів такої особи. Крім цього, Л. Є. Букіна справедливо зазначає, що суд в процесі вирішення справи щодо оскарження нормативно-правового акту публічної адміністрації також здійснює перевірку й інших питань (які на нашу думку можуть бути віднесені до об'єкту правовідносин щодо здійснення судового контролю): наявність у суб'єкта владних повноважень повноваження приймати відповідний нормативно-правовий акт; є статус відповідного суб'єкта владних повноважень (колегіальний орган чи посадова особа); дотримання вимог нормотворчого провадження при прийнятті відповідного акту; дотримання вимог стосовно оформлення нормативно-правового акту як юридично цілісного і структурно завершеного акта (письмова форма, вид конкретного нормативно-правового акту, наявність відповідних реквізитів, у тому числі дата прийняття та номер документа, підпис уповноваженої посадової особи); факт набрання чи ненабрання чинності; дотримання вимог щодо підписання та оприлюднення нормативно-правового акту [16, с. 456]. Верховний Суд у своїй постанові від 17 грудня 2020 року у справі № 826/11039/16 висловив правову позицію, що при здійсненні судового контролю за діяльністю публічної адміністрації суди також повинні враховувати факт багаторазового застосування та триваючої дії (тривалу чинність) нормативно-правового акту, дійсність факту перебування суб'єкта у відносинах, які регулюються нормативно-правовим актом, дату факту порушення прав, свобод, інтересів, тобто коли саме особа (позивач) дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, чи є чинним нормативно-правовий акт, яким порушено права, свободи, інтереси особи (позивача), чи перебуває особа (позивач) у правовідносинах, які регулюються нормативно-правовим актом і який оскаржується до адміністративного суду, коли вступила особа (позивач) у правовідносинах, які регулюються нормативно-правовим актом і, коли з них вибула [79]. Таким чином, важливим елементом об'єкту судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та

застосування нормативно-правових актів є також питання чинності нормативно-правового акту на час його оскарження, оскільки судовий контроль не може стосуватися нормативно-правових актів, які втратили чинність. Так, Окружний адміністративний суд м. Києва, розглядаючи справу про визнання протиправними та скасування постанови Кабінету Міністрів України, якою застосовані карантинні обмеження (відповідна постанова від 11 березня 2020 року № 211 із врахуванням змін внесених згідно постановами Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 року № 241 та від 4 травня 2020 року № 343), відмовив у задоволенні позову, зважаючи на те, що обраний позивачем спосіб захисту має бути спрямований на відновлення порушених прав і захист законних інтересів, і у випадку задоволення судом його вимог, прийняте судом рішення повинно мати наслідком відновлення тих прав, за захистом яких позивач і звернувся до суду; оскаржувані положення акта у відповідній редакції не були на момент прийняття рішення у справі чинними, а тому суд дійшов висновку про те, що права та інтереси позивача є відновленими, обставини, якими обумовлено звернення позивача до суду, є усунутими, а, відтак, позов є таким, що задоволенню не підлягає [93].

Однак, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у нормотворчому провадженні здійснюється виключно у випадках, коли відповідний нормативно-правовий акт вже видано і може бути застосовано. Попередній судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правового акту не здійснюється. В той же час, порушення адміністративних процедур при прийнятті нормативно-правового акту можуть бути об'єктом судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів. Тобто перевірки з боку адміністративного суду можуть підлягати не тільки питання, пов'язані із власне застосуванням уже прийнятого нормативно-правового акту, а й питання нормотворчого провадження, тобто діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо підготовки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів різного рівня [35, с. 29].

Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823 «Про порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю» була визнана протиправною і нечинною відповідно до рішення Окружного адміністративного суду м. Києва у зв'язку із тим, що проєкт постанови Кабінету Міністрів України щодо питання реалізації ст. 259 Кодексу України законів про працю України та ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не міг бути розглянутий та схвалений Урядом за відсутності погодження Державної регуляторної служби. Суд здійснив посилення на правову позицію Верховного Суду, відповідної до якої у разі порушення вимог щодо погодження проєкту нормативно-правового акта з Державною регуляторною службою, у зв'язку із цим – відсутності інформації про аналіз регуляторного впливу відповідного нормативно-правового акту з боку Державної регуляторної служби України, при прийнятті нормативно-правового акту, він повинен бути визнаним протиправним та нечинним (постанова Верховного Суду від 27 листопада 2018 року у справі № 826/2507/18) [132]. Цим самим, підставою для визнання нечинною постанови Кабінету Міністрів України стало саме порушення вимог нормотворчого провадження, тобто предметом судового контролю в даному випадку стало не просто діяльність Кабінету Міністрів України щодо застосування оскаржуваної постанови, а саме діяльність щодо її видання.

Також досить частим у судовій практиці є визначення питання про , чи є оскаржуваний документ нормативно-правовим чи індивідуально-правовим актом і кола осіб, на які він поширюється, а вже потім – чи такий правовий акт не суперечить закону чи не порушує відповідні права та законні інтереси фізичних або юридичних осіб, інтереси держави. Так, Верховний Суд, вирішуючи справу за позовом компанії «ВІЕР Глобал Партнерс, Л.П.» до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу від 11 травня 2022 року № 325/2022 «Про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» в частині, що стосується вилучення фінансових активів ПАТ «Промінвестбанк», який є боржником

позивача з ряду фінансових зобов'язань, встановив, що оскаржуваний Указ не є нормативно-правовим актом, а є актом індивідуальної дії. Цим Указом в оскаржуваній частині введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до якого примусово вилучено визначені в ньому об'єкти права власності російської федерації та її резидентів, зокрема фінансові активи ПАТ «Промінвестбанк». Оскаржуваний Указ не регулює певного виду суспільних відносин та не розрахований на багаторазове застосування, не містить загальнообов'язкових правил поведінки, а (з урахуванням рішення Ради національної безпеки і оборони України, яке ним введено в дію) передбачає індивідуалізовані приписи, спрямовані на вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів, коло яких чітко визначено в цьому рішенні та додатку до нього. Як убачається зі змісту оскаржуваного Указу та відповідного рішення РНБО, позивача не віднесено до кола осіб, у яких вилучаються в Україні об'єкти права власності російської федерації, тобто цей індивідуальний акт не адресований позивачеві та не стосується його прав, свобод та/або інтересів. Отже, видаючи оспорюваний Указ, Президент України не здійснював відносно позивача публічно-владних управлінських функцій, між ними відсутній юридичний спір, що, своєю чергою, не породжує для позивача і права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом, адже для ефективного захисту порушених прав необхідно, щоб існував чіткий зв'язок між стверджуваним порушенням та способом захисту прав або інтересів. У зв'язку із цим, Верховний Суд не задовольнив вимог позивача і не визнав протиправним Указ Президента України у оскаржуваній частині [89].

Аналогічний висновок знаходимо у постанові Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі № 9901/283/19 у справі про визнання протиправним Указу Президента України від 21 травня 2019 року № 304/2019 про призначення особи на посаду Глави Адміністрації Президента України. Верховний Суд відмовив у задоволенні позовних вимог, оскільки такий указ не містить загальнообов'язкових правил поведінки, а передбачає

індивідуалізовані приписи щодо призначення особи на посаду, адресований виключно цій особі і не регулює певний вид суспільних відносин, а спрямований на припинення та виникнення конкретних правовідносин між Адміністрацією Президента України і призначеною особою, не розрахований на багаторазове застосування, а вичерпує дію після призначення на посаду [38, с. 21].

Слід зазначити, що нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності. Законодавчо не встановлено часових обмежень у можливості здійснення судового контролю нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації. Цим самим не обмежуються можливості суду у здійсненні судового контролю нормативно-правових актів публічної адміністрації; він може здійснюватися протягом усього часу чинності нормативно-правового акту, коли він може бути застосований; виняток становлять випадки оскарження рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку. В цьому випадку можливим є подання позовної заяви про оскарження відповідного рішення протягом трьох місяців з дня оприлюднення такого рішення, зазначений строк є граничним і поновленню не підлягає [47].

Судом, уповноваженим здійснювати судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання нормативно-правових актів є Верховний Суд (щодо нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), Київський окружний адміністративний суд (щодо нормативно-правових актів інших суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України) або інший окружний адміністративний суд за місцем перебування позивача чи відповідача (щодо нормативно-правових актів інших суб'єктів владних повноважень), причому здійснюється вирішення справи за процедурою загального позовного провадження (крім вирішення справи Верховним

Судом, який розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження) [47].

Істотних особливостей у процесуальних аспектах вирішення таких справ, крім вже визначених особливої адміністративної юрисдикції (підсудності) і застосування загального позовного провадження (а в окремих випадках – спрощеного позовного провадження) немає, крім встановлення обов'язку судом для суб'єкта владних повноважень – відповідача опублікувати оголошення про відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Така публікація є формою повідомлення заінтересованих осіб про розгляд справи і допомагає залучити до процесу судового контролю тих осіб, на права та обов'язки яких міг негативно вплинути оскаржуваний нормативно-правовий акт. У ч.ч. 5 і 6 ст. 264 КАСУ містяться вимоги щодо змісту оголошення про відкриття провадження у справі та строків його опублікування [47].

У разі, якщо суд виявить невідповідність нормативно-правового акту положенням закону або іншого правового акту вищої юридичної сили, суд визнає нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині; так само визнаються повністю чи частково нормативно-правові акти, прийняті суб'єктом владних повноважень, які не є предметом оскарження, однак які безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача [47].

Отже, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів є самостійною формою судового контролю, який передбачає як контроль за тим, щоб положення уже прийнятого нормативно-правового акту не порушували права та законні інтереси фізичної чи юридичної особи, а також відповідали положенням нормативно-правових актів вищої юридичної сили, були прийняті суб'єктом

владних повноважень в межах його компетенції, так і контроль за дотриманням процедури видання такого нормативно-правового акту, якщо законодавство передбачає особливі процедури погодження такого документа. При цьому, важливим є також те, щоб прийнятий нормативно-правовий акт дійсно поширювався на невизначене коло осіб і не стосувався конкретного юридичного випадку, мав самостійне правове значення нормативно-правового акту, тобто міг спричиняти правові наслідки без необхідності затвердження положень, що у ньому містяться іншим нормативно-правовим актом. Проведення у справах про здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів здійснюється за правилами загального позовного провадження із покладанням обов'язку на суб'єкт владних повноважень обов'язку опублікувати оголошення про факт відкриття провадження у справі.

2.2. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів

Відповідно до ст. 5 КАСУ кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом визнання протиправним та скасування відповідного правового акту чи окремих його положень. Як вже зазначалося, протиправними в порядку адміністративного судочинства можуть бути визнані рішення суб'єктів владних повноважень у формі нормативно-правових актів та актів індивідуального характеру. Останні відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 4 КАСУ – це акти (рішення) суб'єктів владних повноважень, видані (прийняті) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання

адміністративних послуг, які стосуються прав або інтересів визначених в акті осіб, та дія яких вичерпується їх виконанням або мають визначений строк [47].

Слід зазначити, що правовідносини щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів мають схожу структуру. Так, юридичним фактом, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів, також є комплекс дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження та дії суду як органу судового контролю щодо перевірки належності цієї заяви, відповідності її вимогам, які ставляться до адміністративного позову, виконання встановлених КАСУ вимог при її поданні, а також відсутності підстав для повернення такої заяви, залишення її без руху чи відмови у відкритті провадження у справі. Результатом дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження є подання адміністративного позову про оскарження індивідуального правового акту, суду – прийняття такої заяви до розгляду і відкриття провадження у адміністративній справі з подальшим розглядом відповідно до процедури, визначеної КАСУ. У структурі відповідних правовідносин також наявний суб'єкт, який ініціює процедуру здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, а також суб'єкт, який прийняв відповідний правовий акт. В той же час, як буде зазначено нижче, у суб'єктному складі правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є певні особливості. Також слід окремо проаналізувати законодавство про адміністративне судочинство та судову практику про оскарження індивідуальних правових актів щоб більш чітко визначити об'єкт правовідносин, тобто власне що повинно підлягати перевірці при здійсненні процедури судового контролю.

Процесуальний порядок та власне – сутність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів істотно відрізняється залежно від суб'єкта видання такого правового акту.

Так, у разі видання правового акту Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, який має не нормативний, а індивідуальний характер, процесуальний порядок здійснення судового контролю за діяльністю зазначених суб'єктів владних повноважень у сфері видання та застосування цих правових актів, такий же як і щодо відповідних нормативних актів і визначений ст. 266 КАСУ. Однак, ключовим у цьому аспекті є те, що оскаржуваний правовий акт має застосовуватися щодо особи, яка ініціює процедуру судового контролю (про що вже зазначалося у попередньому підрозділі дисертації).

Аналізуючи судову практику у цій сфері, можемо зазначити, що судовий контроль може стосуватися як виключно того індивідуального правового акту, який оскаржений, так і пов'язаного із ним правового акту іншого суб'єкта владних повноважень, на підставі якого прийнято оскаржуваний нормативно-правовий акт.

Зокрема, Верховний Суд, розглядаючи справу про за позовною заявою до Президента України про визнання незаконним та скасування Указу від 29 вересня 2016 року № 423/2016 «Про звільнення судді» в частині звільнення особи з посади судді Шевченківського районного суду м. Києва у зв'язку з порушенням присяги судді, дійшов висновку, що оскаржуваний указ було видано на підставі рішення Вищої ради юстиції про подання Президенту України про звільнення судді з посади у зв'язку із порушенням присяги від 20 липня 2016 року № 1520/0/15-16, яке було визнано незаконним і скасовано на підставі судового рішення, яке набрало законної сили. У зв'язку із цим, суд встановив, що хоча обґрунтованих підстав вважати спірний Указ неправомірним в цій справі немає, але є достатні підстави, щоб його скасувати, адже скасовано подання Вищої ради юстиції, на підставі і на виконання якого його було видано [83]. Втім, суд визнав, що прямого взаємозв'язку між впливом протиправності одного індивідуального правового акту на протиправність іншого немає, оскільки Указ Президента України було прийнято відповідно до повноважень, визначених Конституцією України та

законами України та в порядку, передбаченими ними. В той же час, оскільки було визнано протиправним індивідуальний правовий акт Вищої ради юстиції, який став підставою для видання відповідного Указу Президента України, суд дійшов висновку про необхідність скасування відповідного Указу. Таким чином, об'єктом судового контролю може стати діяльність кількох суб'єктів публічної адміністрації щодо видання та застосування індивідуального правового акту, якщо видання одного з них зумовлює необхідність прийняття іншого; аналогічно, якщо за наслідком судового контролю за діяльністю щодо видання чи застосування одного із пов'язаних індивідуальних правових актів, його буде визнано протиправним, протиправним слід визнати й положення іншого акту, якщо вони застосовуються відповідно до положень першого. При цьому, протиправність пов'язаного із першим індивідуального правового акту може не бути пов'язаною із діями відповідного суб'єкта публічної адміністрації, який міг діяти цілком законно, відповідно до встановленого порядку і в межах своєї компетенції. І навпаки, якщо індивідуальний правовий акт прийнято на підставі іншого акту, підстав для визнання якого протиправним судом не вбачається, позов про визнання індивідуального правового акту протиправним не підлягає задоволенню [94].

Якщо ж розглянути інше питання, коли Президент України видає свій Указ на підставі прийнятого рішення Радою національної безпеки і оборони України, то в даному випадку неможливим є визнання протиправним Указу на підставі визнання протиправним рішення Ради національної безпеки і оборони України. У судовій практиці висловлено правову позицію про те, що рішення Ради національної безпеки і оборони України не є рішенням суб'єкта владних повноважень, яке може бути окремо оскаржено до адміністративного суду, предметом оскарження до адміністративного суду може бути Указ Президента України про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України (рішення Третього апеляційного адміністративного суду від 14 вересня 2021 року у справі № 280/5208/21, ухвала Верховного Суду від 2 червня 2021 року у справі справа № 640/14270/12). У законодавстві

зазначається, що рішення Ради національної безпеки і оборони України є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади, якщо вони введені в дію указами Президента України (тобто набувають правового значення лише після введення їх в дію указом Президента України) [139]. Аналогічно, Окружний адміністративний суд міста Києва, розглядаючи справу за позовом «ТВІНСТАР ХОЛДІНГ С.А.» до Ради національної безпеки і оборони України про визнання протиправним та скасування рішення, зазначив, що рішення Ради національної безпеки і оборони України не може бути оскаржене окремо від Указу Президента України, яким його введено в дію [134]. Також є неможливим оскарження саме рішення Ради національної безпеки і оборони України до суду як окремо, шляхом звернення до суду, так і шляхом заявлення окремої позовної вимоги, оскільки з огляду на викладені вище приписи законодавчих норм, таке рішення не є рішенням суб'єкта владних повноважень в розумінні приписів п. 1 ч. 1 ст. 19 КАСУ і відповідно не дозволить ефективно захистити та відновити (за наявності порушень) права особи, щодо якої застосовано санкції, що не відповідає завданням адміністративного судочинства [95]. Отже, положення про зв'язок між індивідуальними правовими актами, коли один із них затверджує положення іншого, не визначає зв'язку щодо їх законності або протиправності, якщо акт, що затверджується не має самостійного правового значення.

Цікаве положення щодо меж судового контролю за повноваженнями, реалізованими Президентом України під час видання ним оскарженого у цій справі Указу про затвердження рішення Ради національної безпеки і оборони України виклав у рішенні від 8 лютого 2024 року Верховний Суд. Він зазначив, що Колегія суддів не заперечує доводів Товариства про те, що спірний Указ, попри наявність у відповідача певної свободи розсуду під час його видання, не вибуває з-під судового контролю й у визначених процесуальним законом межах підлягає перевірці на відповідність критеріям, визначеним у ч. 2 ст. 2 КАСУ. У світлі вищезазначеного, колегія суддів звертає увагу на постанову Великої Палати Верховного Суду від 13 січня 2021 року у справі №

9901/405/19 у якій наведено висновок про те, що наявність реальної чи потенційної загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, про які йдеться у статті 3 Закону України «Про санкції», безумовно є оціночним поняттям, а достатність підстав вважати існування такої реальної чи потенційної загрози передбачає певну межу дискреції. Верховний Суд висловив правову позицію щодо можливості здійснення судового контролю за здійсненням дискреційних повноважень Президентом України, в тому числі за відповідністю акту, прийнятого за результатами реалізації дискреційних повноважень вимогам ч. 2 ст. 2 КАСУ та наявності підстав для дискреції (постанова від 18 червня 2020 року у справі № 9901/259/19). Судом, на виконання вимог закону, здійснено судовий контроль як за законністю процедури прийняття спірного Указу, так і за обґрунтованістю підстав застосування санкцій до Товариства у спірних правовідносинах. Перевіривши спірний Указ на відповідність критеріям, визначеним у ч. 2 ст. 2 КАСУ, колегія суддів, беручи до уваги встановлені у цій справі обставини та наявні у ній докази, вважає, що такі критерії відповідачем дотримано, а реалізовані ним у спірних правовідносинах дискреційні повноваження не були здійснені у свавільний спосіб, позаяк засновані на Конституції та законах України й існуванні об'єктивних причин, щоб прийняти охоплений предметом цього спору акт саме у такому вигляді, у якому він існує в цьому спорі, що обумовлено необхідністю невідкладного реагування на загрози національній безпеці країни, забезпечення її оборони, незалежності, суверенітету та територіальної цілісності, дотримання прав і свобод людини і громадянина [109]. Отже, судовому контролю можуть підлягати положення індивідуального правового акту як результату здійснення дискреційних повноважень відповідного суб'єкта, а саме – чи ці повноваження засновані на положенням Конституції та законах України, а також спричинені об'єктивними причинами застосування саме дискреційних повноважень, а не повноважень, прямо визначених законодавством.

Цікава правова позиція була висловлена у рішенні Верховного Суду від 14 липня 2021 року у справі № 9901/96/21 за позовом до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу Президента України від 27 березня 2021 року № 124/2021 «Про деякі питання забезпечення національної безпеки України» в частині скасування Указу Президента України від 14 травня 2013 року № 256 «Про призначення ОСОБА_1 суддею Конституційного Суду України». В цьому рішенні суд зазначив, що відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, що викладена у рішеннях від 16 квітня 2009 року №7-рп/2009 та від 13 травня 1997 року №1-зп, суб'єкти владних повноважень не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення; ненормативні правові акти є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені після їх виконання. Хоча ці рішення стосувалися актів ненормативного характеру, прийнятих органом місцевого самоврядування, однак їх можна поширити й на аналогічні акти інших суб'єктів владних повноважень, в тому числі Президента України. Суд зазначив, що Основним законом не передбачено іншого способу реалізації Президентом України конституційних повноважень, пов'язаних з формуванням Конституційного Суду України, крім видання Указу про призначення судді Конституційного Суду України. Тому видання Указу про скасування раніше виданого Указу про призначення судді Конституційного Суду України є протиправним. Оскаржуваний Указ Президента України є актом індивідуальної дії, не має нормативного характеру, вичерпав свою дію фактом його виконання, і на його підставі виникли правовідносини щодо проходження публічної служби ОСОБА_1 на посаді судді Конституційного Суду України. Скасування цього Указу після його видання та реалізації також порушує гарантії стабільності суспільних відносин. У зв'язку із цим, було

прийнято рішення про визнання Указу Президента України протиправним і скасовано оскаржуваний документ [108].

Також певні особливості у процесуальному порядку здійснення судового контролю діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів мають випадки здійснення його щодо індивідуальних актів, прийнятих у сфері виведення банків з ринку. Перелік суб'єктів видання таких правових актів та видів зазначених актів визначені у ч. 1 ст. 266-1 КАСУ. До них віднесено ряд індивідуальних правових актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які стосуються питань віднесення банку до категорії неплатоспроможних, відкликання банківської ліцензії, початку процедури ліквідації банку, його повної ліквідації, запровадження тимчасової адміністрації у банку, призначення уповноважених осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, участі держави у процесі виведення банку з ринку тощо. В такому випадку адміністративні справи розглядаються у порядку загального позовного провадження відповідно до положень ст. 266-1 КАСУ [47].

Ч. 5 цієї статті визначає основні засади здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів стосовно виведення банків з ринку: суд здійснює перевірку прийняття відповідного правового акту у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, які визначають відповідний правовий статус суб'єкта видання оскаржуваного правового акту, прийняття оскаржуваного правового акту відповідно до задекларованої мети та відповідно до встановленого порядку його прийняття, якщо це вплинуло на кількісні, якісні оцінки та висновки щодо відповідності банку критеріям збереження перебування на ринку, відповідність таких оцінок та висновків об'єктивним обставинам справи, відсутність суперечностей між ними [47].

Правовим наслідком здійснення процедури судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів стосовно виведення банків з ринку є прийняття рішення про визнання протиправним (незаконним) відповідного рішення та його скасування, стягнення коштів, на відшкодування завданої протиправним (незаконним) актом. При цьому, на відміну від визнання протиправним та скасування інших індивідуальних правових актів, коли застосування відповідних заходів часто здійснюється одночасно із заходами щодо відновлення стану, що існував до прийняття відповідних актів, визнання протиправним (незаконним) та скасування індивідуального акта/рішення про виведення банку з ринку, не відновлює того становища банку, яке існувало до прийняття такого акта/рішення, а також прав осіб, які були його учасниками, не є підставою для визнання недійсними, нечинними, протиправними та скасування будь-яких рішень, правочинів або інших дій/визнання протиправною бездіяльністю, прийнятих, вчинених або допущених у процедурі виведення неплатоспроможного банку з ринку/ліквідації банку; не породжує будь-яких прав осіб, які були учасниками банку на момент прийняття такого індивідуального акта/рішення, крім права на відшкодування заподіяної шкоди [47].

У правовідносинах, передбачених ст. 266-1 КАСУ є особливим суб'єктний склад. Так, крім органів, які є суб'єктами владних повноважень – Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України, судовому контролю підлягають також індивідуальні акти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Як зазначив Верховний Суд у своєму рішенні від 2 грудня 2021 року у справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «ДП СВ Альтера Одеса» до уповноваженої особи Фонду гарантування фізичних осіб про визнання протиправними дій, зобов'язання вчинити певні дії, суд прийшов до висновку, що Фонд є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та

виведення неплатоспроможних банків з ринку, частина з цих повноважень має статус владних повноважень, особливо тих, які Фонд набуває з моменту запровадження у банку тимчасової адміністрації. В той же час, в приватноправових відносинах, якими є здійснення функцій органу управління банку, у якому запроваджено тимчасову адміністрацію, чи банку, який ліквідується, Фонд не здійснює функцій суб'єкта владних повноважень у розумінні ст. 4 КАСУ [82]. Як зазначається в іншому рішенні, суб'єктом звернення до адміністративного позову щодо оскарження рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, визначених у ст. 266-1 КАСУ, можуть бути не тільки банківські установи, яких стосується відповідне рішення, а й вкладники банку, оскільки прийняття постанови про віднесення банку до категорії неплатоспроможних спрямоване на захист інтересів вкладників, а отже цим актом регулюються і правовідносини з вкладниками банку, тому позивачі не позбавлені права на звернення до суду із цим позовом [81]. Із тих самих причин до переліку таких суб'єктів включаються у судовій практиці у відповідних спорах й кредитори [141].

Право на ініціювання судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів у сфері виведення банків з ринку обмежене трьохмісячним строком з дня оприлюднення такого акта/рішення в порядку, визначеному законом. При цьому цей строк є граничним і поновленню не підлягає. В судовій практиці зазначається, що законодавче обмеження строку протягом якого особа може звернутися до суду, обумовлено специфікою спорів, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства, а запровадження таких строків обумовлене досягненням юридичної визначеності у публічно-правових відносинах [100].

Істотних особливостей у здійсненні процедури судового контролю щодо індивідуальних правових актів інших органів, ніж зазначені у ст. 266 і 266-1 КАСУ немає. Переважно ці спори розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження (за правилами загального позовного провадження

розглядаються відповідні спори лише, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб або потенційно може бути заявлено таку вимогу). Справи за позовами про оскарження рішень щодо надання пенсійних або соціальних виплат або пільг, а також щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, розглядаються за правилами письмового провадження. Процесуальні особливості має здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів про притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 286 КАСУ), індивідуальних правових акті державного чи приватного виконавця (ст. 287 КАСУ), індивідуальних правових актів виборчих комісій (ст. ст. 273 і 277 КАСУ), суб'єктів владних повноважень, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 275 КАСУ), суб'єктів владних повноважень, які запроваджують перешкоди або втручаються у здійснення права на свободу мирних зібрань (ст. 281 КАСУ). Переважно вони стосуються особливих процесуальних строків та визначення підсудності відповідних категорій справ. Однак у ч. 1 ст. 278 КАСУ визначені засади здійснення судового контролю діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів у виборчому процесі: суд повинен встановити порушення законодавства про вибори чи референдум; у разі виявлення порушень суд визначає у рішенні спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення усіх наслідків цих порушень відповідно до закону або приймає інше визначене законом рішення [47].

Говорячи про об'єкт здійснення судового контролю у цій сфері, то як уже зазначалося вище, судовому контролю підлягають питання чи має оскаржуваний нормативно-правовий акт самостійне правове значення чи є документом, який не несе правових наслідків для особи без затвердження іншим індивідуальним правовим актом. При вирішенні питання про визнання протиправним та скасування індивідуального правового акту суб'єкту

публічної адміністрації, суд також повинен перевірити чи цей акт призводить до правових наслідків, якими порушуються права та законні інтереси позивача чи ні. Так, Запорізький окружний адміністративний суд, розглядаючи справу за адміністративним позовом до Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України про визнання протиправним та скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2021 року № 442-р, яким було внесено пропозиції Раді національної безпеки і оборони України щодо застосування персональних санкцій на конкретних осіб (в тому числі позивача). Суд відмовив у задоволенні позовних вимог, оскільки рішення про застосування, скасування та внесення змін до персональних санкцій, приймається виключно Радою національної безпеки і оборони України, відповідне рішення вводиться в силу Указом Президента України і саме такий указ спричиняє негативні юридичні наслідки для особи, до якої застосовуються персональні санкції, а тому саме він підлягає оскарженню. Внесення ж пропозицій щодо застосування, скасування та внесення змін до персональних санкцій, яке здійснюється відповідно до подань центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України, не є юридично значимим для спірних правовідносин, тому не підлягають оскарженню [117].

Аналогічно, судовий контроль може бути здійснено лише щодо того індивідуального правового акту, який порушує права та законні інтереси фізичної чи юридичної особи. Так, в процесі вирішення Херсонським окружним адміністративним судом справи про визнання рішення протиправним та його скасування рішення Новомаячківської селищної ради Олешківського району Херсонської області № 270 від 29 листопада 2011 року, суд прийшов до висновку, що обов'язковою умовою визнання акта недійсним є, окрім невідповідності його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт, порушення у зв'язку з прийняттям відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів позивача у справі. Неодмінною ознакою порушення права особи є

зміна стану її суб'єктивних прав та обов'язків, тобто припинення чи неможливість реалізації її права та/або виникнення додаткового обов'язку. Рішення суб'єкта владних повноважень є такими, що порушують права і свободи особи в тому разі, якщо, по-перше, такі рішення прийняті владним суб'єктом поза межами визначеної законом компетенції, а по-друге, оспорювані рішення є юридично значимими, тобто такими, що мають безпосередній вплив на суб'єктивні права та обов'язки особи шляхом позбавлення можливості реалізувати належне цій особі право або шляхом покладення на цю особу будь-якого обов'язку. Суд дійшов висновку, що оскаржуване рішення ради є таким, що не суперечить чинному на час його прийняття законодавству та компетенції відповідача і не порушує права та охоронювані законом інтереси позивача. Доводи позивача про те, що даним рішенням були порушені його права на отримання земельної ділянки площею 2,0 га суд вважає необґрунтованими, оскільки за таким дозволом позивач не звертався до відповідача, а звертався до органів виконавчої влади. Саме рішення цих органів (РДА або Держземагенства) він мав право оскаржувати, якщо вважав порушенням відмову у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою на земельну ділянку площею не менше 2, 0 га [143].

Судовому контролю підлягає не тільки сфера застосування індивідуального правового акта, а й процедура його прийняття. Так, Одеський окружний адміністративний суд здійснював судовий контроль за діяльністю Фонтанської сільської ради Одеського району Одеської області у сфері прийняття рішення від 6 липня 2021 року на предмет його незаконності, необґрунтованості, а також відповідності дотримання регламенту місцевої ради, яким визначено процедуру прийняття рішень місцевою радою. Так, на думку позивача при прийнятті рішення Фонтанською сільською радою не було здійснено попереднього розгляду проекту оскаржуваного рішення у відповідній комісії ради (хоча необхідність цього передбачена п. 1 ст. 30 Регламенту) або включення цього питання до порядку денного за погодженням із оформленням протокольного рішення (порушені положення

ст. 32 п.2 Регламенту); відсутні висновки і рекомендації комісії щодо проекту рішення у письмовій формі (є порушення ст. 32 п. 2 Регламенту); відсутня пояснювальна записка, в якій вказано, в тому числі, потреба і мета прийняття рішення, зміст «численних звернень» та власне ці звернення (чим було порушено ст. 31 п. 2, п. 4 Регламенту), оскаржуване рішення прийнято без обговорення на пленарному засіданні (вимога проведення обговорень проектів рішень місцевої ради на її пленарному засіданні передбачена у ст. 50 п. 3 Регламенту) [126].

Цікаву правову позицію щодо правових наслідків порушення процедури ухвалення індивідуального правового акту висловив Верховний Суд у справі № 826/15358/17 [87]. Відповідно до нього, саме по собі порушення процедури прийняття акта не повинно породжувати правових наслідків для його дійсності, крім випадків, прямо передбачених законом. Виходячи із міркувань розумності та доцільності, деякі вимоги до процедури прийняття акта необхідно розуміти не як вимоги до самого акта, а як вимоги до суб'єктів владних повноважень, уповноважених на їх прийняття. Порушення процедури прийняття індивідуального правового акту може бути підставою до його скасування лише за тієї умови, що воно вплинуло або могло вплинути на правильність рішення. Рішення може бути скасоване лише для виправлення істотної помилки [87]. Межею, що розділяє істотне (фундаментальне) процедурне порушення від неістотного, є встановлення такої обставини: чи могло бути іншим рішення суб'єкта владних повноважень за умови дотримання ним передбаченої законом процедури його прийняття [138]. Отже, в судовій практиці вважається, що порушення процедури прийняття індивідуального правового акту може бути підставою до його скасування лише за тієї умови, що воно вплинуло або могло вплинути на правильність рішення [129].

У зв'язку із цим зокрема, Дніпропетровський окружний адміністративний суд, розглядаючи справу за позовною заявою ОСОБА_1 до Роздорської селищної ради Синельниківського району Дніпропетровської

області про визнання рішення протиправним, скасування рішення про дострокове припинення повноважень старости Старовишневецького старостинського округу ОСОБА_1 та поновлення на роботі, вирішив, що питання утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону належать до виключних (дискреційних) повноважень відповідної ради, реалізація якого має відбуватися у порядку та спосіб, визначені законом. Зважаючи на дискреційність повноважень селищної ради у даній справі суд не може здійснювати повторну перевірку роботи старости Старовишневецького старостинського округу щодо належного чи неналежного здійснення наданих йому повноважень та допущення у своїй діяльності порушень законодавства України, прав і свобод громадян, як і не може переоцінювати позицію (волевиявлення) депутатів ради, які проголосували за необхідність дострокового припинення повноважень старости. У спірних правовідносинах саме депутати Роздорської селищної ради наділені повноваженнями визначити наявність підстав для прийняття ними рішення про дострокове припинення повноважень старости Старовишневецького старостинського округу, а суд має перевірити чи дійсно такі підстави існували. Суд звертає увагу на те, що при прийнятті оскаржуваного рішення не було допущено суттєвих процедурних порушень, які б мали вирішальне значення та мають наслідком необхідність скасування прийнятого рішення [113].

У рішенні Харківського окружного адміністративного суду від 21 лютого 2023 року у справі № 520/10798/22 за позовом про визнання протиправним та скасування рішення Головного управління Державної податкової служби в Харківській області № 2217/20-40-18-04-25 від 04 листопада 2022 року, зобов'язання вчинити певні дії, підставою для визнання рішення протиправним та його скасування стало порушення процедури прийняття рішення, адже не було прийнято попереднього рішення з пропозицією щодо надання платником податку конкретних додаткових

документів задля підтвердження неможливості виконання позивачем податкових обов'язків [140].

Вирішуючи спір щодо оскарження індивідуального правового акту, суд повинен пересвідчитись у наявності в особи, яка звернулася за судовим захистом, відповідного права або охоронюваного законом інтересу; установити, чи є відповідне право або інтерес порушеним (установити факт порушення), і визначити, чи відповідає обраний позивачем спосіб захисту порушеного права тим, що передбачені законодавством, та чи забезпечить такий спосіб захисту відновлення порушеного права позивача. Тобто обов'язковою умовою судового захисту є наявність порушених прав та охоронюваних законом інтересів безпосередньо позивача з боку відповідача, зокрема наявність в особи, яка звернулася з позовом, суб'єктивного матеріального права або законного інтересу, для захисту якого подано позов.

Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 245 КАСУ, суд може зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. Підставами для прийняття такого рішення відповідно до правової позиції Верховного Суду, викладеної у постанові від 5 травня 2018 року у справі № 826/9727/16 є випадки, якщо судом встановлено порушення прав, свобод чи інтересів позивача, на час вирішення спору прийняття рішення належить до повноважень відповідача, виконано усі умови, визначені законом для прийняття такого рішення, зокрема подано усі належні документи, сплачено необхідні платежі і між сторонами немає спору щодо форми, змісту, повноти та достовірності наданих документів, прийняття рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. В іншому випадку суд може лише визнати протиправним відповідне рішення, але не зобов'язати суб'єкт владних повноважень вчинити дії, спрямовані на поновлення порушеного права через вирішення питання особи за попередньо поданою заявою [88; 118].

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів може здійснюватися одночасно із відповідним контролем за відповідною діяльністю у сфері здійснення відповідних дій публічною адміністрацією. Так, вирішуючи справу про визнання протиправним та скасування наказу № 169 від 1 березня 2021 року про притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності, суд здійснив перевірку дотримання порядку здійснення дисциплінарного провадження і встановивши, що командир військової частини при прийнятті оскаржуваного наказу не врахував ступеня вини позивача, його попередньої поведінки, завдання збитків, тривалості військової служби, рівня знань, не опитано позивача по суті порушень, не надано йому можливості навести доводи та додати докази на спростування своєї вини, притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності не вмотивоване конкретними обставинами та нормами законодавства які порушені позивачем, не вмотивоване застосування саме дисциплінарного стягнення у вигляді догани, а не будь-якого іншого стягнення, дисциплінарне стягнення є протиправними та таке дисциплінарне стягнення має бути скасовано судом через визнання протиправним та скасування відповідного наказу, що оскаржується [127].

Говорячи про судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів про притягнення до адміністративної відповідальності, слід зазначити наступне.

Так, предметом оскарження у справах про оскарження рішень про притягнення до адміністративної відповідальності є постанова, тобто індивідуальний правовий акт, яким на особу покладено певні обтяжуючі обов'язки або яким справу закрито. Протокол, що фіксує факт вчинення протиправного діяння, таких формулювань не вміщує, а тому оскарженню не підлягає. Разом з тим, протоколи про адміністративні правопорушення можуть включати інформацію про застосування відносно осіб, які притягаються до відповідальності, заходів забезпечення провадження у розглядуваних справах. В таких випадках предметом оскарження виступатимуть дії або бездіяльність,

допущені у зв'язку із застосуванням зазначених заходів (ст. 267 Кодексу України про адміністративні правопорушення, ст. 286 КАСУ).

Згідно з ч. 1 ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення, розглядаючи скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення, суд перевіряє законність та обґрунтованість такої постанови. У юридичній літературі висловлюють точку зору, що судова діяльність передбачає також перевірку доцільності її винесення [12, с. 105]. Не можемо погодитися із цим, оскільки ні в Кодексі України про адміністративні правопорушення, ні в КАСУ не міститься такого критерію правомірності рішення у справі про адміністративне правопорушення як доцільності його прийняття. Як впливає із п. 2 довідки Вищого адміністративного суду України від 29 січня 2010 р., такими критеріями є ті, які визначені у ч. 2 ст. 2 КАСУ (в чинній редакції – ч. 2 ст. 2 КАСУ) [102]. Зі змісту статей 288, 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення впливає, що до наведених критеріїв можна звертатися при розгляді даних скарг. А. В. Кишинський справедливо зауважує, що відповідність рішення суб'єкта владних повноважень цим критеріям свідчить про його законність [46, с. 44]. Особливі критерії правомірності постанови про накладення адміністративного стягнення визначені О. І. Миколенко: а) правильність дій адміністративного органу та його правомочність щодо накладення адміністративного стягнення; б) наявність нормативної основи для накладання стягнення; в) додержання порядку притягнення до адміністративної відповідальності; г) відповідність виду і розміру накладеного стягнення тому, що передбачено законом за це правопорушення; д) чи враховані тяжкість правопорушення, дані про особу винного та його матеріальне становище; е) чи враховано строки давності накладення адміністративного стягнення [48, с. 970, 971].

Якщо звернутися до судової практики у цій сфері, можна зазначити, що відповідно до рішення Київського районного суду м. Харкова у справі за позовом до інспектора взводу № 2 роти № 6 батальйону № 3 Управління патрульної поліції у м. Харкові Кравенко Адама Сергійовича про скасування

постанови, предметом судового дослідження за даними правовідносинами є правомірність дій суб'єкта владних повноважень щодо встановлення адміністративного правопорушення, законність та обґрунтованість постанови про адміністративне правопорушення. Досліджуючи питання правомірності застосування адміністративної відповідальності до позивача у вказаних спірних правовідносинах, суд перевіряє, чи були у інспектора підстави для прийняття постанови про адміністративне правопорушення відносно ОСОБА_1 про визнання його винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч.1 ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення та накладення адміністративного стягнення. Судом встановлено, що спірна постанова у справі про адміністративне правопорушення відповідачем була винесена відразу ж безпосередньо на місці, тобто, з порушенням порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення, що призвело до порушення прав позивача, передбачених ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема, користуватися кваліфікованою юридичною допомогою при розгляді справи про адміністративне правопорушення, а тому така постанова є протиправною та підлягає скасуванню в судовому порядку. У справах про оскарження рішень про притягнення до адміністративної відповідальності суб'єкт владних повноважень не може посилається 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. Між тим, на підтвердження встановленого у постанові вчиненого позивачем адміністративного правопорушення, доказів щодо порушення ОСОБА_1 п. 8.5.1 ПДР України, передбачених ст. 251 КУпАП, зокрема, пояснень свідків, речових доказів, показань технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису тощо, відповідачем не надано. У зв'язку із цим, суд дійшов висновку, що оскаржувана постанова підлягає скасуванню [121].

У рішенні Прилуцького районного суду від 6 лютого 2020 року у справі за позовом про скасування постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, підставою для скасування постанови інспектора Прилуцького ВП Національної поліції стало те, що єдиним доказом на підтвердження вчинення ОСОБА_1, адміністративного правопорушення передбаченого ч.1 ст. 122 КУпАП є постанова про вчинення адміністративного правопорушення, якої на переконання суду недостатньо для доведення винуватості ОСОБА_1. За таких обставин суд констатує, що суб'єктом владних повноважень – поліцейським Прилуцького ВП ГУНП в Чернігівській області не надано жодних належних та допустимих доказів для доведення факту скоєння ОСОБА_1 адміністративного правопорушення передбаченого за ч.2 ст.122 КУпАП, а отже неспростовано доводів позивача про те, що жодних порушень ПДР ним не було здійснено [136]. У іншій справі, розглянутій Дарницьким районним судом м. Києва, постанова про накладення адміністративного стягнення за порушення ПДР була скасована, оскільки, в порушення вказаних вимог закону, є підстави стверджувати, що постанова по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожню зафіксоване не в автоматичному режимі від 24.04.2019 серія НК №662882 винесена незаконно, упереджено, з грубим порушенням порядку розгляду справи про адміністративне правопорушення та норм КУпАП, зміст якої не відповідає дійсності, обставинам справи, без посилення на жоден доказ вчинення ОСОБА_1 згаданого адміністративного порушення, що в свою чергу призвело до незаконного притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення [112].

Цим самим, можемо визначити, що судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів про притягнення до адміністративної відповідальності має стосуватися питань здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що передує винесенню постанови про накладення адміністративного стягнення відповідно до вимог, передбачених КУпАП (в

тому числі в частині перевірки дотримання процесуальних гарантій для особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, проведення розгляду справи про адміністративне правопорушення, достатність доказової бази для прийняття об'єктивного та обґрунтованого рішення у формі постанови про накладення адміністративного стягнення). Тобто судовий контроль здійснюється щодо усієї діяльності публічної адміністрації щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а не лише щодо її результату – постанови про накладення адміністративного стягнення.

Обов'язковим в цьому аспекті є дотримання принципів справедливої адміністративної процедури, визначених в Рекомендації № R (91) 1 Комітету Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року, в тому, щодо надання особі, щодо якої розглядається можливість застосування адміністративної санкції: інформації про факти, які їй ставляться в вину та про характер доказів у справі, зібраних проти неї; надання достатнього часу для забезпечення захисту залежно від складності справи та суворості санкцій, що можуть бути застосовані; надання можливості висловити свою думку перед оголошенням рішення про санкцію; адміністративний акт про застосування санкцій містить мотиви, на яких вона ґрунтується [155, с. 33-37].

Аналіз судової практики у справах про оскарження рішень про притягнення до адміністративної відповідальності з прикордонних питань, проведений авторами монографії «Теоретичні та прикладні проблеми захисту інтересів Державної прикордонної служби України в судових органах України та інших держав» дозволяє також вказати, що при вирішенні питання про притягнення фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення з прикордонних питань, виникає багато порушень норм Кодексу України про адміністративні правопорушення та Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, які стають підставою для скасування оскаржуваних постанов. Зокрема, суд

виявляв такі порушення, як підписання протоколу про адміністративні правопорушення особою, що не є уповноваженим представником юридичної особи, яка притягується до відповідальності відповідно до Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», прийняття рішення про притягнення до адміністративної відповідальності за відсутності належних доказів, порушення посадовими особами процедур і вимог провадження у справах про адміністративні правопорушення, які визначені у Інструкції № 898 (в тому числі порушення вимог, які ставляться до тексту протоколу про адміністративне правопорушення і постанови про накладення адміністративного стягнення, відсутність посилань на положення нормативно-правового акта, який передбачає відповідальність, відсутність підпису посадової особи на протоколі про адміністративні правопорушення), невідповідність обставинам, викладеним у протоколі про адміністративне правопорушення, які суперечать обставинам, зазначеним у постанові про накладення адміністративного стягнення, розгляд справи за відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, неправильне визначення виду та розміру адміністративного стягнення, незазначення у постанові про адміністративне правопорушення детальних відомостей, які підтверджують факт вчинення правопорушення і дозволяють встановити його об'єктивну сторону, недотримання строків накладення стягнення [155, с. 101-107, 112, 155-156]. Вище зазначені питання фактично ставали об'єктом здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання індивідуального акту про притягнення до адміністративної відповідальності. В той же час, не завжди зазначені вище обставини можуть стати підставою для скасування оскаржуваної постанови про накладення адміністративного стягнення. Так, Миколаївський окружний адміністративний суд, розглядаючи справу про визнання протиправним і скасування постанови про накладення адміністративно-господарського штрафу на юридичну особу, зазначив, що розгляд відповідачем справи

позивача з перевищенням двомісячного строку, встановленого Порядком здійснення державного контролю на автомобільному транспорті, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 року № 1567, не є тим порушенням, яке має тягнути обов'язкове скасування прийнятої за результатами розгляду постанови про накладення адміністративно-господарського штрафу, оскільки такий штраф накладено з дотриманням строків, встановлених ч. 1 ст. 250 Господарського кодексу України, а саме: протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніш як через один рік з дня порушення [125].

Отже, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів про притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється щодо питань здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що передуює винесенню постанови про накладення адміністративного стягнення відповідно до вимог, передбачених Кодексу України про адміністративні правопорушення (в тому числі в частині перевірки дотримання процесуальних гарантій для особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, проведення розгляду справи про адміністративне правопорушення, достатність доказової бази для прийняття об'єктивного та обґрунтованого рішення у формі постанови про накладення адміністративного стягнення). Тобто судовий контроль здійснюється щодо усієї діяльності публічної адміністрації щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а не лише щодо її результату – постанови про накладення адміністративного стягнення.

2.3. Здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах, що

виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів [47]. Судовий контроль за положеннями адміністративних договорів відіграє важливу роль у забезпеченні захисту прав та законних інтересів фізичних осіб, забезпеченні законності та справедливості у сфері укладання адміністративних договорів, є формою контролю за діяльністю публічної адміністрації, врегульованої положеннями адміністративного договору, а також відповідної діяльності в частині власне можливості укладання таких договорів. Ця форма судового контролю за діяльністю публічної адміністрації дає можливість: захистити права та законні інтереси як суб'єктів владних повноважень, так і інших учасників адміністративних правовідносин, врегульованих положеннями адміністративних договорів, забезпечити законність укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів, усунути порушення, допущені при виконанні адміністративних договорів, в тому числі з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Адміністративний договір у КАСУ визначається як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [47].

Основними характеристиками адміністративного договору є: публічно-правова природа [148, с. 76], тобто укладення в публічних інтересах або на захист публічних інтересів [52, с. 45]; укладення на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має

бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами [55, с. 324-325]; наявність договірної правової норми, яка є наслідком узгодженої волі сторін; однією із сторін договору є суб'єкт публічно-правових відносин, який, зазвичай, має владні повноваження; двосторонній характер; особливість предмета регулювання – питання здійснення влади, управління та саморегулювання, та не всі, а лише ті, що допускають не загальноправову, а договірну форму регулювання; укладається й набуває чинності відповідно до встановленої процедури (ратифікація, затвердження, узгодження, колективні переговори тощо); форма договору є завжди письмовою; йому притаманна неприпустимість відмови від виконання договірних умов в односторонньому порядку; забезпечення виконання умов договору державою та її органами; юридична сила договору залежить від суб'єктів, які його укладають; відповідність Конституції України та законам (передусім тим, які визначають порядок його укладання), а також іншим нормативно-правовим актам органів, що є вищестоящими по відношенню до його сторін; сувора формальна процедура укладання і спеціальний порядок вирішення спорів та конфліктів, пов'язаних із їх виконанням, а також неможливість в односторонньому порядку зміни або відмови від виконання договірних умов. Адміністративний договір може мати як індивідуальний, так і нормативний характер. В останньому випадку йому притаманним є численність і невизначеність адресатів, своєрідність зобов'язань та засобів їх забезпечення (межі договору як засобу нормативно-правової саморегуляції сторін жорстко передбачені їх статусом, у них містяться норми-цілі, норми-координатори, норми-узгодження) і офіційне оприлюднення [20, с. 286-287; 74, с. 267-269; 148, с. 76].

В КАСУ не визначено особливостей розгляду справ з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Тому слід проаналізувати судову практику у справах щодо здійснення судового контролю за суб'єктами публічної адміністрації в частині укладання, виконання, припинення, скасування чи

визнання нечинними адміністративних договорів для того, щоб виявити у чому саме виявляється ця форма судового контролю. Слід вказати, що практика вирішення цих категорій справ в адміністративному судочинстві є неоднозначною, що пов'язано з різними підходами до тлумачення поняття адміністративного договору, зазначеного в п. 14 ч.1 ст.3 КАСУ, і відповідно – про можливість судового контролю адміністративного суду у цій сфері. Так, як зазначає І. В. Трофіменко, у постанові Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області від 13 березня 2014 року у справі 1505/9714/2012 про зобов'язання вчинити дії щодо надання житла із державного житлового фонду за позовом фізичної особи до Білгород - Дністровської міської ради, договір про забезпечення житловими приміщеннями громадян, які проживають в житловому будинку в Одеській області, який підлягає зносу у зв'язку з вилученням земельної ділянки, було визнано адміністративним. З іншого боку, Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим від 23 вересня 2008 року в ухвалі про закриття провадження у справі № 2а-1890/08/6 визнав договір, укладений між органом приватизації від імені Фонду майна Автономної Республіки Крим та СВК «Ізумрудний», покликаний на реалізацію плану приватизації Джанкойського комбікормового заводу, таким, що не є адміністративним, а отже і судовий контроль з боку адміністративного суду не міг бути проведений [158, с. 121-122].

У рішенні Окружного адміністративного суду м. Києва у справі за позовом позовом Приватного підприємства «Авен-Єзер» (надалі за текстом – ПП «Авен-Єзер») до Департаменту інфраструктури виконавчого органу Київської міської державної адміністрації, надалі за текстом – Департамент інфраструктури КМДА, Департамент) про визнання недійсними окремих положень адміністративних договорів, зобов'язання вчинити дії, суд здійснював судовий контроль за діяльністю Департаменту інфраструктури КМДА у формі перевірки відповідності положенням законодавства окремих частин укладених договорів між Департаментом та ПП «Авен-Єзер», а саме:

договорів №№ 13/15, 20/15, 22/15, 35/15, 49/15, 62/15 від 19 серпня 2015 року і №№ 106-18, 107-18 від 15 травня 2018 року про організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування м. Києва, якими визначено засади здійснення контролю за виконанням умов договору, перевірки наявності підстав для внесення змін до положень цих договорів щодо порядку здійснення контролю за виконанням умов договору.

Обґрунтовуючи свої вимоги позивач вказував на те, що спірні пункти договору суперечать нормам чинного законодавства, які регулюють питання контролю за дотриманням перевізником законодавства про транспорт, внаслідок чого такі норми адміністративного договору мають бути визнані недійсними, а п. 4.1 договору має бути приведений у відповідність до вимог п. 56 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1081, який передбачає, що контроль за виконанням умов договору про організацію перевезень пасажирів здійснюється шляхом звернення до Державної служби України з безпеки на транспорті для здійснення заходів державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про автомобільний транспорт. Відповідач, заперечуючи проти позовних вимог зазначає, що у спірних правовідносинах як організатор перевезень, має право відповідно до договору перевезення проводити перевірки дотримання перевізником умов цього договору, при цьому у нього відсутні повноваження стосовно здійснення державного нагляду і контролю, а тому під час проведення перевірок автомобільного перевізника Департамент діє не в якості суб'єкта контролю відповідно до положень Закону України «Про автомобільний транспорт», а реалізує свої права як учасник (сторона) договору відповідно до положень Цивільного кодексу України. Згідно з положеннями Інформаційного листа від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005 Верховного Суду України, якщо органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, навіть при реалізації своїх повноважень, укладають договір відповідно до

норм Цивільного кодексу України, то під час укладання такого договору його сторони вільно домовляються про зміст та обсяг прав і обов'язків за договором. Важливо відзначити, що в змісті цього договору відсутні відносини влади і підпорядкування, що є обов'язковими для адміністративного договору. Кожний суб'єкт такого договору виступає як рівний один до одного.

Суд, вирішуючи цей адміністративний спір, обґрунтував необхідність та можливість здійснення судового контролю. Так, суд вказав, що відповідно до положень п.п. 10 і 12 п. а ч. 1 ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування» і ст. 44 Закону України «Про автомобільний транспорт» питання організації здійснення міських пасажирських перевезень належить до компетенції відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування або місцевих органів виконавчої влади (у разі делегування цих повноважень). Правовідносини, що виникають при цьому між перевізником, що здійснює перевезення пасажирів та органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування визначаються договором про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування і можуть бути доповнені лише за згодою сторін. Суд дійшов висновку, що договір на організацію перевезення пасажирів є публічно-правовим договором, який передбачає: обов'язки перевізника забезпечити певний парк автомобілів, їх технічний стан, умови щодо тарифів, тобто визначає умови, за яких перевізнику дозволяється здійснювати господарську діяльність з перевезення пасажирів. При цьому відносини замовника перевезень та перевізника у різних випадках оформлюються різними документами – у певних випадках оформлюються договором, а в інших – дозволом. Водночас значення як дозволу, так і договору одне й те саме – встановлення вимог до перевізника щодо здійснення ним господарської діяльності, В такому випадку договір на організацію перевезення пасажирів укладається замість індивідуального акта, є правовим актом за участі суб'єкта владних повноважень, укладається на підставі закону, тобто направлений на реалізацію владних управлінських

функцій суб'єкта владних повноважень, стосується прав і обов'язків другої сторони договору, яка не є суб'єктом владних повноважень У зв'язку із цим, такий договір є адміністративним, а при його укладенні суб'єкт владних повноважень має право діяти виключно у законодавчо визначений спосіб. Оскільки станом на час вирішення спору по суті заявлених позовних вимог, на законодавчому рівні не передбачено порядку здійснення контролю за виконанням умов договору на здійснення перевезення пасажирів зі сторони безпосередньо Організатора, а Закон України «Про місцеве самоврядування» не наділяє Організатора компетенцією на здійснення контролю виконання умов договору шляхом проведення перевірок Перевізника, а позивачем згоди на розширення змісту договору положеннями про здійснення контролю за виконанням умов договору не надавалось, суд вважає включення відповідачем до договорів про організацію перевезень пасажирів пунктів, які надають право Організатору самостійно здійснювати контроль за виконанням умов договору у шляхом проведення перевірок, неправомірним. При цьому не має значення той факт існування типової форми договору про організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування м. Києва, оскільки вона не затверджена жодним нормативно-правовим актом.

Як вказано у Інформаційному листі від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005 Верховного Суду України від укладення адміністративного договору його сторони відмовитись не можуть, а його умови визначаються законодавством; укладення такого договору відбувається на виконання закону для задоволення публічних інтересів, а правовий режим цього договору містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права. У зв'язку із цим, суд вирішив, що положення договорів №№ 13/15, 20/15, 22/15, 35/15, 49/15, 62/15 від 19 серпня 2015 року і №№ 106-18, 107-18 від 15 травня 2018 року про організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування м. Києва, якими визначаються особливості здійснення контролю Департаментом за виконанням умов зазначених договорів Перевізником, протиправними та скасував їх; також суд визнав

необхідним внести зміни до п. 4.1 зазначених договорів, привівши його у відповідність із п. 56 Порядку № 1081, зобов'язавши Департамент внести зміни до адміністративних договорів [131]. Рішення із аналогічної справи за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Союз-Авто» до Департаменту транспортної інфраструктури виконавчого органу КМДА ухвалив Київський окружний адміністративний суд у рішенні від 26 червня 2023 року у справі № 320/8356/23 [119].

Аналіз вказаної вище судової справи дозволяє виділити такі особливості здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів:

1) суб'єктом, який ініціює вирішення справи щодо застосування заходів судового контролю є особа, права та законні інтереси якої порушує укладений адміністративний договір або при укладенні чи виконанні договору було порушено вимоги законодавства;

2) при здійсненні судового контролю перевірячі підлягають питання чинності цих договорів, відповідності умов цих договорів, процедури укладання договору і власне – віднесення цих договорів до адміністративних;

3) адміністративний суд вправі здійснити заходи судового контролю лише у випадках, якщо визнає відповідний договір, укладений між органом державної влади чи місцевого самоврядування та відповідним суб'єктом господарювання адміністративним. Одним із таких заходів є визнання адміністративного договору нечинним повністю або частково у разі невідповідності договору чи його частини вимогам чинного законодавства, яке врегульовує спірні правовідносини, в тому числі, якщо договір містить умови, не передбачені законодавством як істотні, внесені без наявності спільної згоди обох сторін і наявності компетенції.

В іншій аналогічній справі, розглянутій Волинським окружним адміністративним судом, було прийнято рішення про відмову у задоволенні позовних вимог Підприємства у формі товариства з обмеженою

відповідальністю ВТП «Санрайз» ЛТД до Виконавчого комітету Луцької міської ради про визнання частково нечинним договору та зобов'язання вчинити дії, оскільки, рішенням Виконкому затверджено типову форму договору про організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом, яка була чинною на момент оголошення конкурсу на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у м. Луцьку, позивач прийняв умови конкурсу, підписав договір, а отже погодився із умовами укладеного договору, в тому числі про можливість проведення перевірок стану виконання договору з боку Організатора. Втім, суд погодився із правовою природою укладеного договору п перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у м. Луцьку між сторонами як адміністративного виходячи із правової позиції Верховного Суду, викладеної у постанові від 4 червня 2019 року у справі №903/605/17, відповідно до якої суб'єкт владних повноважень, який виступає у правовідносинах щодо організації та проведення конкурсу з перевезення пасажирів, виступає як організатор та контролюючий орган у цій сфері. Тому правовідносини, що складаються між організатором та учасниками конкурсу під час його організації та проведення, містять ознаки публічно-правових відносин у розумінні КАСУ. Договір про організацію перевезень, укладений за наслідками проведення такого конкурсу, відповідає ознакам адміністративного договору [111]. В даному випадку результатами судового контролю законності укладеного суб'єктом публічної адміністрації адміністративного договору про організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування, стало визнання такого договору законним і таким, що не порушує права та законні інтереси позивача.

У рішенні Черкаського окружного адміністративного суду від 26 вересня 2023 року у справі № 580/3978/23, за позовом Приватного підприємства «Еліт-Транс» про скасування рішень виконавчого комітету Черкаської міської ради призначення автомобільного перевізника до

проведення конкурсу на автобусному маршруті загального користування та визнання нечинними адміністративних договорів між виконавчим комітетом Черкаської міської ради із Дочірнім підприємством «Чарз-Авто». Суд задовольнив вимоги позивача, оскільки з останнім укладено публічно-правовий договір № 17-21 від 6 травня 2021 року на перевезення пасажирів автомобільним транспортом на автобусному маршруті терміном 1 календарний рік з моменту його підписання, в подальшому строк договору був продовжено на період дії воєнного стану в Україні і протягом одного року з дня його припинення чи скасування. Інший договір – № 2-19 було укладено строком до 7 лютого 2024 року. В подальшому ці договори було розірвано з ініціативи виконавчого комітету Черкаської міської ради 13 грудня 2022 року без будь-якого письмового попередження про порушення перевізником (позивачем) конкурсних умов, які були закріплені в договорах № 2-19 та № 17-21 на перевезення пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування № 7 та № 22 в м. Черкаси. Надалі відповідачем були прийняті рішення від 15 грудня 2022 року №№ 1152 і 1153 про призначення тимчасовим автомобільним перевізником Дочірнє підприємство «Чарз-Авто», з яким було укладено договори №№ 2-22 та 3-22 від 19 грудня 2022 року на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування. Суд задовольнив позовні вимоги, обґрунтувавши свою позицію тим, що підставою для одностороннього розірвання договору на перевезення пасажирів є невиконання чи неналежне виконання умов договору, водночас, таке порушення умов договору повинно бути встановлено в кожному конкретному випадку та підтверджуватися належними доказами. Саме на організатора перевезень покладається обов'язок щодо контролю за здійсненням перевезень, дотримання умов договору, а тому при настанні обставин, що зумовлюють настання наслідків у вигляді одностороннього розірвання договору, відповідач повинен провести перевірку таких обставин та за наслідками її проведення приймати відповідне рішення. Відповідачем не підтверджено долученими до матеріалів справи письмовими доказами фактів,

які б зумовили конкретні обставини для розірвання організатором в односторонньому порядку вказаних договорів. Судом не встановлено, а відповідачем не підтверджено долученими до матеріалів справи письмовими доказами фактів, які б зумовили конкретні обставини для розірвання організатором в односторонньому порядку вказаного договору, оскільки відповідачем не доведено належними та допустимими доказами правомірність вчинення дій, спрямованих на одностороннє розірвання договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом. З урахуванням викладеного, суд дійшов висновку про протиправність вчинених відповідачем дій, спрямованих на одностороннє розірвання договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом від 12 лютого 2019 року № 2-19 року та договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом від 6 травня 2021 року № 17-21. Оскільки, суд дійшов висновку про протиправність вчинених відповідачем дій, спрямованих на одностороннє розірвання договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом від 12 лютого 2019 року № 2-19 та договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом від 6 травня 2021 року № 17-21, то спірні рішення відповідача від 15 грудня 2022 року № 1152 та № 1153 підлягають скасуванню, а адміністративні договори від 19 грудня 2022 року № 2-22 та № 3-22, а також додаткові угоди до них – визнанню нечинними [144]. В цьому випадку суд здійснивши судовий контроль у формі перевірки на відповідність законодавству дій виконавчого комітету Черкаської міської ради щодо одностороннього розірвання попередньо укладених договорів про організацію перевезення пасажирів автомобільним транспортом, призначення тимчасового перевізника без проведення конкурсу, як того вимагає чинне законодавство і укладання із призначеним перевізником адміністративних договорів про організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом, дійшов висновку про протиправність дій виконкому Черкаської міської ради. Цим самим було скасовано протиправні рішення виконкому, яким розірвано договори із попереднім перевізником – позивачем і визнано недійсним

адміністративні договори із новим перевізником. Дана позиція суду певною мірою впливає із правової позиції Великої Палати Верховного Суду від 12 червня 2019 року у справі № 910/2175/18, відповідно до якої предметом розгляду у справах про визнання адміністративного договору недійсним є дії адміністрації як суб'єкта владних повноважень і перевірка результату дій такого органу під час реалізації покладених на нього управлінських функцій, а також відповідність приписам чинного законодавства договору, укладеного сторонами за результатами таких дій, що в цілому свідчить про публічно-правовий характер спірних правовідносин [33, с. 28]. В цьому аспекті науковий інтерес викликає саме те, що адміністративний договір може бути визнаний нечинним у випадку, якщо його укладено на підставі рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, визнаних протиправними.

Схожий результат – визнання протиправними дій суб'єкта владних повноважень і визнання недійсним укладеного на їх підставі адміністративного договору, однак у контексті застосування пенсійного законодавства, має місце у рішенні Чернігівського окружного адміністративного суду від 4 листопада 2021 року у справі № 620/5508/21 за адміністративним позовом до Головного управління Державної податкової служби у Чернігівській області, Головного управління Пенсійного фонду України в Чернігівській області про визнання адміністративного договору недійсним та зобов'язання повернути сплачені кошти, визнання відмови протиправною та зобов'язання призначити пенсію. Суд встановив, що відповідач-1 протиправно не зарахував страховий стаж періоду роботи з позивача, у зв'язку останній був змушений з метою реалізації права на пенсійне забезпечення на рахунок відповідача-2 сплатити грошові кошти для зарахування неповних місяців страхового стажу як повних за періоди січень-грудень 2004 року, січень 2006 року, червень 2008 року, листопад 2012 року, червень та жовтень 2014 року, а із відповідачем 1 – укласти договір про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування із проведення оплати єдиного внеску з метою зарахування

незарахованого періоду роботи як страхового стажу. У зв'язку із тим, що укладання договору про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування було викликано протиправними діями відповідача-1, суд вважає, що договір про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (одноразова сплата єдиного внеску) від 7 грудня 2020 року № 02025109100002 має бути визнаним недійсним. Також суд визнав недійсним повідомлення-розрахунок від 19 грудня 2020 року № б/н, складене Головним управлінням Пенсійного фонду України в Чернігівській області, визнавши і його адміністративним договором та зобов'язав повернути виплачені на підставі обох адміністративних договорів грошові кошти позивачеві [145].

Цікава правова позиція була викладена у рішенні Херсонського окружного адміністративного суду від 14 серпня 2020 року, оскільки позовні вимоги про визнання недійсними положення адміністративних договорів на перевезення пасажирів автомобільним транспортом на приміських внутрішньообласних автобусних маршрутах загального користування є похідними від основної вимоги про визнання недійсним рішення конкурсного комітету з організації та проведення конкурсу на перевезення пасажирів автомобільним транспортом на міжміських та приміських внутрішньообласних автобусних маршрутах загального користування, то єдиною підставою для оскарження цих договорів є виключно протиправність зазначеного рішення. У разі, якщо рішення конкурсного комітету з організації та проведення конкурсу, на підставі якого були укладені спірні договори, є діючим, підстави для визнання недійсними договорів відсутні [142].

Інша форма судового контролю за суб'єктами публічної адміністрації в частині укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів є питання вирішення наявності законних підстав для обов'язкового укладання адміністративного договору і прийняття відповідного рішення адміністративним судом про зобов'язування суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір. В цьому

випадку показовим є рішення Одеського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023 року у справі № 420/8789/22 за позовом прокуратури про зобов'язання укласти охоронний договір. У позовній заяві було зазначено, що Приморською окружною прокуратурою м. Одеси за наслідком вивчення підстав для представницької діяльності за фактом проведення будівельних робіт у будинку, який є об'єктом культурної спадщини, встановлено, що на порушення вимог п. 2 Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1768 від 28 грудня 2001 року (надалі по тексту – Порядок № 1768) відповідачами як власниками відповідного об'єкту культурної спадщини не укладено охоронного договору із відповідним органом охорони культурної спадщини. Суд зазначає, що охоронний договір за своєю правовою природою відноситься до категорії адміністративних договорів, оскільки одним із його учасників є суб'єкт владних повноважень, а сам договір визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері (реалізація державного управління охороною культурної спадщини) і укладається на підставі ст. 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини». По суті він є заміною індивідуального акту органу охорони культурної спадщини, яким покладається на власника зобов'язання щодо забезпечення збереження пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини. Аналогічна правова позиція викладена в постанові Верховного Суду України у справі № 806/1536/18 від 23 грудня 2019 року. Суд визнав факт невиконання відповідачами положення вимог п. 2 Порядку № 1768, яким передбачено їх обов'язок укладання адміністративного охоронного договору, а тому вирішив зобов'язати відповідачів укласти такий договір з Департаментом культури, національностей, релігій та охорони об'єктів культурної спадщини Одеської обласної державної адміністрації [128].

Отже, практика вирішення справ з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів в адміністративному судочинстві є неоднозначною, що пов'язано з різними

підходами до тлумачення поняття адміністративного договору та відповідно до можливості здійснення судового контролю у цій сфері. В той же час, об'єктом судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами є передусім питання чинності цих договорів, відповідність умов цих договорів, процедури укладання договору та законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які стали підставою для укладання адміністративного договору.

2.4. Судовий контроль адміністративних судів за правомірністю адміністративно-правових дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації

Ст. 5 КАСУ закріплює право кожної особи, права та законні інтереси якої порушені суб'єктом владних повноважень, звернутися до адміністративного суду з метою поновлення порушених прав та законних інтересів. Адміністративний суд при цьому, здійснюючи судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, застосовує відповідні способи захисту прав та законних інтересів фізичної чи юридичної особи, інтересів держави, в тому числі через визнання протиправними рішень (у формі правових актів нормативного або індивідуального характеру), дій та бездіяльності. Як уже було вказано в дисертації, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування правових актів може здійснюватися не лише щодо вказаних питань, а комплексно – щодо усієї діяльності публічної адміністрації, включаючи відповідні дії або бездіяльність, що стали основою при формуванні правового припису, що закріплюється у відповідному нормативно-правовому або індивідуально-правовому акті.

Однак, досить часто до видання відповідного правового акту не доходить через вчинення суб'єктом владних повноважень дій чи

бездіяльності, що мають самостійний правовий характер і здійснюються з порушенням встановленого порядку або компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень; такі дії чи бездіяльність можуть самостійно призводити до порушення прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави (однак, як уже зазначалося, вони можуть здійснюватися і в процесі відповідного адміністративного провадження як один із його етапів, причому кінцевим етапом є видання відповідного правового акту). У зв'язку із цим, у КАСУ поняття «оскарження», що застосовується як ініціатива особи щодо проведення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, використовується разом із словами «рішень, дій чи бездіяльності». Процесуальний порядок проведення судового контролю щодо дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень не розрізняється і по суті такий же як і щодо судового контролю щодо рішень (індивідуальних правових та нормативно-правових актів).

Визначення поняття «дія суб'єкта владних повноважень» не знаходимо ні в законодавстві, ні в судовій практиці. Однак, якщо звернутися до Закону України «Про адміністративну процедуру», то відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 цього Закону адміністративний акт визначається як рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийнята (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [101]. Тобто відповідно до Закону дія суб'єкта владних повноважень – це різновид індивідуального правового акту, за умови, що вона призводить до відповідних правових наслідків. Аналогічно, визначається дія суб'єкта владних повноважень у правовій доктрині. Так, В. Р. Біла визначає дію через категорію особливих видів індивідуальних правових актів – актів-дій та актів-волевиявлень. На її думку, перше – це дії посадових осіб публічної адміністрації, що зумовлюють настання юридичних наслідків, а тому можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства так само як і рішення суб'єктів владних повноважень. Друга група індивідуальних актів –

акти-волевиявлення – це акти, що об’єднують ті види активності публічної адміністрації, що спрямовані на реалізацію повноважень та функцій публічної адміністрації, однак не спричиняють безпосереднього настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, припинення, зміни прав та обов’язків суб’єктів адміністративного права (звернення до адміністративного суду, вжиття заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, призначення та проведення експертиз, перевірок, державного фінансового моніторингу, тощо. Такі акти не є рішенням публічної адміністрації, і відповідно, позбавлені можливості судового оскарження, крім прямо встановлених у спеціальних законах випадків. Акти-волевиявлення зумовлюють юридичні наслідки у вигляді тимчасових змін у правовому статусі особи або її участь у нових правовідносинах; здійснюються на підставах встановлених законом періодично або за юридичним фактом; відображають виконавчу діяльність публічної адміністрації; є формою виконання та використання норм адміністративного права публічною адміністрацією; для їх здатності здійснювати регулюючий вплив на адміністративні правовідносини значну роль відіграє процедури реалізації, порушення якої веде до нікчемності акта-волевиявлення [11, с. 164, 198-199]. Тому в контексті здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, такий контроль може бути здійснений передусім щодо актів-дій; акти-волевиявлення оцінюються в аспекті їх впливу на вчинення актів-дій чи інших індивідуальних правових актів.

Дія суб’єкта владних повноважень може бути оскаржена лише у випадку, якщо вона призводить до порушення прав та законних інтересів фізичної чи юридичної особи, інтересів держави та якщо вона не відповідає вимогам чинного законодавства (постанова Верховного Суду від 26 червня 2019 року у справі № 640/12476/16-а) [86].

Інша форма діяльності публічної адміністрації – бездіяльність є навпаки невчиненням у встановлений законом строк дії, яку суб’єкт владних повноважень повинен вчинити, як правило це пасивна поведінка, яка однак

може поєднуватися із вчиненням інших дій, наприклад, наданням відповіді про відмову, частковим або неналежним виконанням [70]. Поняття протиправної бездіяльності суб'єкта владних повноважень міститься у постанові Верховного Суду від 8 вересня 2022 року у справі № 9901/276/19, відповідно до якої вона визначається як зовнішня форма поведінки (діяння) цього органу, що полягає (проявляється) у неприйнятті рішення чи в нездійсненні юридично значимих й обов'язкових дій на користь заінтересованих осіб, які на підставі закону та/або іншого нормативно-правового регулювання віднесені до компетенції суб'єкта владних повноважень, були об'єктивно необхідними і реально можливими для реалізації, але фактично не були здійснені. При оцінці протиправності бездіяльності суб'єкта владних повноважень суд повинен встановити конкретні причини, умови та обставини, через які дії, що підлягали обов'язковому виконанню відповідно до закону, фактично не були виконані чи були виконані з порушенням строків (юридичний зміст, значимість, тривалість і межі бездіяльності, фактичні підстави її припинення, а також шкідливість бездіяльності для прав та інтересів особи) [91]. В іншій постанові Верховного Суду від 18 лютого 2021 року у справі № 160/6885/19 було висловлено правову позицію, що бездіяльність суб'єкта владних повноважень може бути визнана протиправною адміністративним судом лише у випадку, якщо відповідач ухиляється від вчинення дій, які входять до кола його повноважень та за умови наявності правових підстав для вчинення таких дій [81].

В постанові Верховного Суду від 7 липня 2021 року у справі № 9901/345/20 за позовом до ОСОБА_1 до Верховної Ради України про зобов'язання вчинити певні дії, було висловлено цікаву правову позицію. Справа стосувалася питання звернення особи як засудженого до довічного позбавлення волі до Верховної Ради України для вирішення питання щодо реалізації свого права на звільнення від відбування покарання у зв'язку із закінченням строків давності виконання обвинувального вироку. Таке

звернення було направлено позивачем 9 червня 2020 року і містило вимоги: інформування про факти, викладені в заяві голів фракцій та груп, голови Комітету з питань правової реформи і правосуддя, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, надання з їх боку відповіді щодо проблеми, викладеної в заяві. Станом на 23 жовтня 2020 року позивач не отримав відповіді на своє звернення, а тому вважаючи бездіяльність Верховної Ради України протиправною, звернувся до суду за захистом свого порушеного права. Верховний Суд, вирішуючи справу, встановив, що для визнання бездіяльності протиправною недостатньо одного лише факту неналежного та/або несвочасного виконання обов'язкових дій; важливими є також конкретні причини, умови та обставини, через які дії, що підлягали обов'язковому виконанню відповідно до закону, фактично не були виконані чи були виконані з порушенням строків. Оскільки доказів про те, що Верховна Рада України отримала відправлене позивачем звернення немає, не можна стверджувати, що відповідач допустив протиправну бездіяльність щодо надання відповіді на лист позивача від 9 червня 2020 року. Також не доведено, що саме Верховна Рада України в цьому спорі власне через стверджувану в позові бездіяльність спричинила до нерозгляду заяви позивача та до не повідомлення його про результати такого розгляду. Якщо поштове відправлення не надійшло до адресата, останній його не отримав і не розглянув, то такий нерозгляд звернення має свою причину, яка має бути обґрунтована і може бути визнана такою, що призвела до шкідливих наслідків для позивача, якщо такі насправді настали. Захист від цих наслідків може бути позасудовий або судовий, вимоги про захист від порушення права можуть бути спрямовані до відповідних суб'єктів владних повноважень, якщо вони спричинили порушення таких прав, у межах заявлених позовних вимог та обраного позивачем способу захисту порушеного права. Дії чи бездіяльність таких органів можуть бути піддані судовому контролю, але, однак, не в рамках розгляду цієї справи [90]. Отже, протиправною може бути лише та дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, яка є результатом поведінки

самого суб'єкта; у разі, якщо суб'єкт владних повноважень не вчинив дії, яку зобов'язаний був вчинити у зв'язку із неотриманням відповідного звернення від особи, відсутність правової реакції на обставини, викладені у зверненні не є протиправною бездіяльністю.

Слід зазначити, що до порушення прав позивача може призвести не одне рішення, дія чи бездіяльність, а певна їх послідовність. Наприклад, керівник податкового органу приймає рішення про проведення позапланової перевірки; інспектори, які прийшли на перевірку, розпочали її без повідомлення суб'єкта господарювання та, не показавши направлення на перевірку, склали акт з порушенням вимог до змісту; керівник податкового органу не розглянув заперечень платника податків і прийняв рішення про застосування штрафних (фінансових) санкцій. В таких випадках постає питання про об'єкт оскарження. Що повинен оскаржувати позивач: кожна з цих дій (рішень) чи лише останнє – про застосування санкцій? Правова позиція Верховного Суду України з цього питання висловлена у постанові від 22 червня 2010 року, відповідно до якої діяльність митного органу стає публічно-правовою і може бути оскаржена в суді з моменту здійснення процедури митного оформлення, а усі дії, які передують цьому не підлягають оскарженню в суді. Скасовуючи постанову, Верховний Суд України зазначив, що аналіз п. 1 ч. 2 ст. 17 КАСУ, як і будь-яких інших норм права, не дає підстав для висновку про виключення з компетенції адміністративних судів спорів про бездіяльність чи незаконні дії органів влади, їх посадових чи службових осіб з огляд на стадійність прийняття кінцевого рішення. Помилковим є судження, що такі дії або бездіяльність знаходяться за межами публічно-правових відносин. Як зазначено у постанові Вищого адміністративного суду України від 11 жовтня 2010 року рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень можуть бути предметом оскарження (і відповідно – судового контролю) лише у випадках, якщо вони породжують, змінюють або припиняють права та обов'язки у сфері публічно-правових відносин [70].

Проаналізуємо особливості здійснення судового контролю за правомірністю дій або бездіяльності публічної адміністрації, проаналізувавши відповідну судову практику.

Так, у рішенні Донецького окружного адміністративного суду від 17 лютого 2021 року у справі № 200/257/21-а, було визнано протиправними дії Управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України в Донецькій області щодо припинення нарахування та виплати ОСОБА_1 щомісячних страхових виплат у разі смерті потерпілого, оскільки останній хоч і перебував до початку російсько-української війни на обліку у Ровеньківському міському відділенні управління Луганської області (яке припинило свою діяльність у зв'язку з реорганізацією робочих органів Фонду після початку війни), однак з 31 травня 2017 року взятий на облік як особа, яка переміщується з тимчасово окупованої території України, а тому має право на страхові виплати. Суд, встановивши цей факт вирішив, зобов'язати Управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України в Донецькій області поновити нарахування та виплату особі щомісячної страхової виплати у разі смерті потерпілого, з виплатою усієї заборгованості за період її несплати, починаючи з 01 січня 2018 року [114]. В іншій справі Світловодський міськрайонний суд Кіровоградської області прийшов до висновку, що відповідачем було вчинено протиправні взаємопов'язані дії та бездіяльність – неналежний розгляд заяв позивача призвів до протиправної бездіяльності щодо реального вирішення питань про перерахунок пенсії, не було взято до уваги і те, що позивач є ветераном праці, ветераном Збройних Сил України та інвалідом II-ї групи пов'язаної з військовою службою. Тому Світловодський міськрайонний суд Кіровоградської області прийняв рішення, яким постановив визнати протиправними дії та бездіяльність відповідача, військового комісаріату Кіровоградської області, щодо розгляду звернень позивача ОСОБА_1 по перерахунку його пенсії з 1 січня 2008 року в частині врахування у довідці про грошове забезпечення для перерахунку пенсії, розміру додаткових видів грошового забезпечення, надбавок за кваліфікацію,

особливі умови служби з підвищеним ризиком для життя та винагороди за бойове чергування передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2007 року № 1294 «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців» та надання ґрунтовної відповіді. Також було зобов'язано відповідача для перерахунку пенсії позивача з 1 січня 2008 року, подати до Головного управління пенсійного фонду в Кіровоградській області довідку про грошове забезпечення особи з розмірами додаткових видів грошового забезпечення надбавок за кваліфікацію –11%, особливі умови служби пов'язаної з підвищеним ризиком для життя –15%, винагороду за бойове чергування – 15% від розміру посадового окладу [137]. Як бачимо, правовими наслідками здійснення судового контролю за правомірністю вчинення дій або бездіяльності суб'єктом владних повноважень може стати не тільки визнання їх протиправними, а й покладання обов'язків на відповідача вчинити певні дії правового характеру, якщо поновлення порушених прав та законних інтересів неможливе без визнання нечинними або скасування відповідного правового акту, який порушував їх.

В іншому судовому рішенні Київського окружного адміністративного суду від 5 жовтня 2021 року у справі № 320/5157/21 суд, розглянувши справу за позовом про визнання протиправною бездіяльність Пірнівської сільської ради Вишгородського району Київської області, яка полягає у неприйнятті рішення за наслідком розгляду клопотання позивача від 25.01.2021 про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), орієнтовною площею 0,25 га, яка розташована за адресою АДРЕСА_2 та зобов'язання вчинити дії, а саме: повторно розглянути клопотання позивача від 25.01.2021 про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та прийняти відповідне рішення. В даному випадку суд вирішив, що у разі звернення особи до органу місцевого самоврядування із заявою про надання

дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, єдиною підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку. Суб'єкт владних повноважень не вправі відмовити у наданні дозволу заявникові на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з інших причин, чи вказати інші недоліки. Саме рішення Пірнівської сільської ради Вишгородського району Київської області як індивідуальний правовий акт є формою реалізації владних повноважень, встановлених законом, які породжують правові наслідки, змінюють суб'єктивні права та створюють певні обов'язки позивача. Пірнівська сільська рада не прийняла жодного рішення, проте листом повідомила, що рішення за клопотанням ОСОБА_1 не було прийнято в зв'язку з тим, що житловий будинок розташований на земельній ділянці, яка є в користуванні іншої особи. Однак, на думку суду, такий лист не є індивідуальним правовим актом відповідача, а носить лише інформаційний характер, тобто не змінює стану суб'єктивних прав та не створює додаткових обов'язків для позивача, а отже, не може порушувати його прав та охоронюваних законом інтересів у сфері публічно-правових відносин. Жодних доказів того, що відповідач прийняв чи то рішення про затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки чи рішення про відмову у такому затвердженні матеріали справи не містять. Тому суд прийшов до висновку, що відповідач не приймаючи жодного рішення з питання затвердження проєкту землеустрою протиправно бездіяв, а тому правомірність поведінки такого суб'єкта має бути забезпечена результативним рішенням [120]. Цим самим було підтверджено, що судовий контроль може стосуватися лише такої бездіяльності, яка призвела до

порушення прав та законних інтересів особи, в тих випадках, коли суб'єкт владних повноважень був зобов'язаний вчинити дії правового характеру або прийняти відповідний індивідуальний правовий акт.

У постанові Верховного Суду від 16 лютого 2022 року у справі № 620/1915/21 у справі за позовом ОСОБА_1 до Чернігівської міської ради про визнання протиправною бездіяльності щодо нерозгляду по суті заяви ОСОБА_1 про надання згоди на затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд та зобов'язання вчинити певні дії суд прийшов до висновку про відсутність підстав для задоволення позову. Хоча Чернігівська міська рада і не вирішила питання про надання згоди на затвердження проєкту землеустрою, однак листом було проінформовано заявника про необхідність узгодити із сусідніми землекористувачами межі земельної ділянки для подальшого розгляду питання. Суд зазначив, що визначена законом процедура вирішення питання про надання згоди на затвердження проєкту землеустрою (в тому числі в частині вимог про попереднє узгодження меж земельної ділянки із власниками суміжних ділянок) є способом дій відповідного органу місцевого самоврядування у відповідь на звернення громадян щодо того чи іншого «земельного» питання. Позов у цій справі насамперед обумовлений незаконністю дій відповідача з підстав порушення процедури розгляду питання щодо погодження та затвердження проєкту землеустрою, яка однак не була порушена [78].

Протиправність дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень може виникнути не тільки через те, що вони здійснювалися всупереч встановленому порядку чи компетенції суб'єкта владних повноважень. В судовій практиці є випадки застосування органами державної влади підзаконних нормативно-правових актів, які визнані протиправними і нечинними, хоч формально і не скасованими відповідним суб'єктом нормотворення. Так, Окружний адміністративний суд м. Києва, розглядаючи

справу № 640/1577/21 за позовом до Головного управління Пенсійного фонду України в м. Києві про зобов'язання вчинити дії визнав, що постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року №804, застосована відповідачем при здійсненні перерахунку пенсії була визнана протиправною та нечинною повністю на підставі рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 січня 2020 року у справі № 640/19133/19. У зв'язку з чим, були визнані протиправними відповідні дії Головного управління Пенсійного фонду України в м. Києві щодо зменшення розміру пенсії позивачу [130].

Протиправність дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень означає їх здійснення всупереч встановленому порядку чи компетенції суб'єкта владних повноважень. Так, Окружний адміністративний суд м. Києва, розглянувши справу за позовом до військової частини про визнання бездіяльності у вигляді нездійснення перерахунку та нарахування грошового забезпечення, дій, які полягають у незастосуванні положень законодавства, яке врегульовувало особливості нарахування відповідних виплат протиправними та зобов'язання вчинити дії щодо здійснення перерахунку сум грошового забезпечення із урахуванням положень законодавства, нарахування та виплати у зв'язку із цим недоплачених коштів, прийшов до висновку, що відповідач діяв правомірно, застосовуючи при цьому положення інших нормативно-правових актів, що були чинні на момент нарахування та виплати. У зв'язку із цим, суд прийшов до висновку про відсутність підстав для визнання протиправною дій та бездіяльності відповідача та задоволення позову [133]. Важливим у визнанні певних дій суб'єкта владних повноважень протиправними є те, що останній повинен діяти не на підставі та не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [135].

У випадку, якщо суб'єкт владних повноважень здійснив виправлення порушень, оскаржуваних в порядку адміністративного судочинства, і при цьому відсутні підстави вважати, що повне відновлення законних прав та інтересів позивача неможливе без визнання рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними після такого виправлення,

відповідні дії або бездіяльність не визнаються судом протиправними, а провадження у справі закривається. В такому випадку судовий контроль за правомірністю такого рішення чи бездіяльності має також стосуватися випадків вчинення інших дій, які поновлюють порушені протиправними діями чи бездіяльністю права та законні інтереси особи. Так, Верховний Суд, розглядаючи справу за позовом ОСОБА_1 до Національної поліції України про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії залишив касаційну скаргу без задоволення виходячи із того, що відповідачем протягом розгляду справи в адміністративному суді було сформовано та направлено на адресу позивача подання на повернення помилково або надмірно зарахованих до бюджету зборів, платежів та інших доходів бюджету. А тому, оскільки повним відновленням прав позивача є саме отримання ним подання на повернення коштів, оскаржуване порушення було виправлено суб'єктом владних повноважень, тому немає підстав вважати, що повне відновлення законних прав та інтересів позивача неможливе без визнання протиправної бездіяльності відповідача [84].

Отже, можемо визнати, що правовими наслідками здійснення судового контролю за правомірністю вчинення дій або бездіяльності суб'єктом владних повноважень є: визнання їх протиправними чи правомірними, покладання обов'язків на відповідача вчинити певні дії правового характеру, якщо поновлення порушених прав та законних інтересів неможливе без визнання нечинними або скасування відповідного правового акту, який порушував їх. Протиправними є дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у випадках, що вони здійснювалися всупереч встановленому порядку чи компетенції суб'єкта владних повноважень, або якщо вони стали наслідком застосування органами державної влади підзаконних нормативно-правових актів, які визнані протиправними і нечинними, хоч формально і не скасованими відповідним суб'єктом нормотворення.

Висновки до розділу 2

1. Особа, здійснюючи оскарження нормативно-правового акту, не тільки здійснює дії щодо запуску судового механізму поновлення її права, що порушене, невизнане або оспорене прийнятим нормативно-правовим актом, а й ініціює процедуру судового контролю щодо того, чи відповідають положення оскаржуваного нормативно-правового акту положенням законів України, а також нормативно-правових актів, що є вищими за юридичною силою.

Законодавчо не встановлено часових обмежень у можливості здійснення судового контролю нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації. Цим самим не обмежуються можливості суду у здійсненні судового контролю нормативно-правових актів публічної адміністрації; він може здійснюватися протягом усього часу чинності нормативно-правового акту, коли він може бути застосований; виняток становлять випадки оскарження рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку.

Суб'єктами правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів є: а) особи, які ініціюють процедуру оскарження (особи, щодо яких застосовано нормативно-правовий акт; особи, які є суб'єктами відносин, що регулюються оспорюваним нормативно-правовим актом, якщо вони вважають, що цим актом порушені або порушуються їхні права, свободи та законні інтереси; громадські об'єднання, які звертаються з метою захисту прав, свобод та законних інтересів усіх членів громадського об'єднання у разі якщо це передбачено законом; прокурор у межах компетенції; орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, у випадках, передбачених законом, інші особи, які вважають, що прийнятий нормативно-правовий акт не відповідає іншому правовому акту, який має більшу юридичну силу, порушує їхню компетенцію або права, свободи та законні інтереси громадян); б) суб'єкт публічної адміністрації, який

прийняв оскаржуваний нормативно-правовий акт (перелік органів, акти яких можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства закріплені у ст. ст. 264 та 266 КАСУ); в) суд як орган судового контролю.

Юридичним фактом, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, є комплекс дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження та дії суду як органу судового контролю щодо перевірки належності цієї заяви, відповідності її вимогам, які ставляться до адміністративного позову, виконання встановлених КАСУ вимог при її поданні, а також відсутності підстав для повернення такої заяви, залишення її без руху чи відмови у відкритті провадження у справі, в тому числі викликаної негативною оцінкою з боку суду на предмет відповідності адміністративного позову вимогам, які ставляться до публічно-правового спору. Результатом дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження є подання адміністративного позову про оскарження нормативно-правового акту, суду – прийняття такої заяви до розгляду і відкриття провадження у адміністративній справі з подальшим розглядом відповідно до процедури, визначеної КАСУ.

Об'єктом правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів є те, що підлягає судовому контролю: віднесення правового акту публічної адміністрації до категорії нормативно-правових актів, а отже – застосовність визначених КАСУ процедур до випадку, що розглядається; самостійне правове значення нормативно-правового акту, тобто можливість його спричиняти правові наслідки без необхідності затвердження положень, що у ньому містяться іншим нормативно-правовим актом; відповідність змісту нормативно-правового акту положенням законодавства; застосовність спірних положень нормативно-правового акту до особи, які ініціюють процедуру оскарження або в інтересах якої відповідне провадження було відкрите; дійсність положень нормативно-правового акту на час здійснення судового контролю; наявність

чи відсутність факту порушення прав та законних інтересів такої особи; відсутність порушення процедури прийняття, підписання та оприлюднення нормативно-правового акту; дотримання вимог стосовно оформлення нормативно-правового акту.

2. Суб'єктом, який ініціює процедуру здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуального правового акту є особа, на яку безпосередньо поширюються положення відповідного правового акту і права та законні інтереси якої порушені відповідним актом або суб'єкт компетенційного спору. Юридичним фактом, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів, є ті ж чинники, що й у правовідносинах щодо відповідного судового контролю щодо видання та застосування нормативно-правових актів.

Об'єктом правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів є те, що підлягає судовому контролю: віднесення правового акту публічної адміністрації до категорії індивідуальних правових актів, а позивача – до осіб, щодо яких застосовано правовий акт і права та законні інтереси яких порушені; відповідність змісту індивідуального правового акту положенням законодавства; дійсність положень індивідуального правового акту на час здійснення судового контролю; відсутність порушення процедури видання та оформлення індивідуального правового акту та впливу порушень при прийнятті індивідуального правового акту на порушення прав та законних інтересів позивача.

Судовий контроль може стосуватися діяльності кількох суб'єктів публічної адміністрації щодо видання та застосування індивідуального правового акту, якщо видання одного з них зумовлює необхідність прийняття іншого; аналогічно, якщо за наслідком судового контролю за діяльністю щодо

видання чи застосування одного із пов'язаних індивідуальних правових актів, його буде визнано протиправним, протиправним слід визнати й положення іншого акту, якщо вони застосовуються відповідно до положень першого. При цьому, протиправність пов'язаного із першим індивідуального правового акту може не бути пов'язаною із діями відповідного суб'єкта публічної адміністрації, який міг діяти цілком законно, відповідно до встановленого порядку і в межах своєї компетенції. Положення про зв'язок між індивідуальними правовими актами, коли один із них затверджує положення іншого, не визначає зв'язку щодо їх законності або протиправності, якщо акт, що затверджується не має самостійного правового значення. Також судовому контролю можуть підлягати положення індивідуального правового акту як результату здійснення дискреційних повноважень відповідного суб'єкта, а саме – чи ці повноваження засновані на положеннях Конституції та законах України, а також спричинені об'єктивними причинами застосування саме дискреційних повноважень, а не повноважень, прямо визначених законодавством. В той же час, вчинення ж суб'єктом владних повноважень дій у межах компетенції, але непередбаченим способом, у непередбаченій законом формі або з виходом за межі компетенції є підставою для визнання таких дій та правових актів, прийнятих у процесі їх здійснення, протиправними.

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів може здійснюватися одночасно із відповідним контролем за відповідною діяльністю у сфері здійснення відповідних дій публічною адміністрацією (наприклад, контроль за дотриманням процедури дисциплінарного провадження, правомірністю дій, що вчинені з метою встановлення факту вчинення дисциплінарного правопорушення з метою контролю за правомірністю рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження).

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів про притягнення до

адміністративної відповідальності здійснюється щодо питань здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що передують винесенню постанови про накладення адміністративного стягнення відповідно до вимог, передбачених КУпАП (в тому числі в частині перевірки дотримання процесуальних гарантій для особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, проведення розгляду справи про адміністративне правопорушення, достатність доказової бази для прийняття об'єктивного та обґрунтованого рішення у формі постанови про накладення адміністративного стягнення). Тобто судовий контроль здійснюється щодо усієї діяльності публічної адміністрації щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а не лише щодо її результату – постанови про накладення адміністративного стягнення, в тому числі щодо: наявності та належності доказів у справі, які містять відомості, які підтверджують факт вчинення правопорушення і дозволяють встановити його об'єктивну сторону; відповідність обставинам, викладеним у протоколі про адміністративне правопорушення, обставинам, зазначеним у постанові про накладення адміністративного стягнення; відповідність фактичної діяльності уповноважених осіб, які здійснюють провадження у справі про адміністративні правопорушення тим процедурам і вимогам, які визначені у законодавстві про адміністративні правопорушення та відомчим нормативно-правовим актам, які визначають особливості оформлення посадовими особами матеріалів справ про адміністративні правопорушення та здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

3. Практика вирішення справ з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів в адміністративному судочинстві є неоднозначною, що пов'язано з різними підходами до тлумачення поняття адміністративного договору та відповідно до можливості здійснення судового контролю у цій сфері.

Суб'єктами правовідносин щодо здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих

адміністративними договорами є особа, яка ініціює вирішення питання щодо застосування заходів судового контролю у разі, якщо укладений договір порушує її права та законні інтереси, при укладенні чи виконанні договору було порушено вимоги законодавства; інша сторона договору, внаслідок дій виникла необхідність здійснення судового контролю; суд, який застосовує заходи судового контролю.

Об'єктом правовідносин щодо здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами є питання чинності цих договорів, відповідність умов цих договорів, процедури укладання договору та законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які стали підставою для укладання адміністративного договору.

Підставою для проведення судового контролю у цій сфері, крім комплексу дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження та дій суду як органу судового контролю щодо перевірки належності цієї заяви, відповідності її вимогам, які ставляться до адміністративного позову, виконання встановлених КАСУ вимог при її поданні, а також відсутності підстав для повернення такої заяви, залишення її без руху чи відмови у відкритті провадження у справі, є також: а) факт наявності укладеного договору між сторонами; б) трактування цього договору з боку позивача як адміністративного і такого, що є формою реалізації повноважень відповідача як суб'єкта владних повноважень.

Адміністративний суд вправі здійснити заходи судового контролю лише у випадках, якщо визнає відповідний договір, укладений між органом державної влади чи місцевого самоврядування та відповідним суб'єктом господарювання адміністративним. Такими заходами є:

а) визнання адміністративного договору нечинним повністю або частково у разі невідповідності договору чи його частини вимогам чинного законодавства, яке врегульовує спірні правовідносини, в тому числі, якщо договір містить умови, не передбачені законодавством як істотні, внесені без наявності спільної згоди обох сторін і наявності компетенції; якщо договір

укладено на підставі рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, визнаних протиправними;

б) вирішення наявності законних підстав для обов'язкового укладання адміністративного договору і прийняття відповідного рішення адміністративним судом про зобов'язування суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір.

4. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації може бути здійснений щодо актів-дій, тобто дій публічної адміністрації, що зумовлюють настання юридичних наслідків; акти-волевиявлення як дії, які не мають правового значення, оцінюються в аспекті їх впливу на вчинення актів-дій чи інших індивідуальних правових актів. Критеріями правомірності адміністративно-правової дії при здійсненні судового контролю є: їх здійснення відповідно до порядку та компетенції суб'єктом владних повноважень.

Судовий контроль за правомірністю адміністративно-правової бездіяльності стосується перевірки обставин та підстав утримання від вчинення активних дій суб'єктом владних повноважень; у разі, якщо він ухиляється від вчинення дій, які входять до кола його повноважень та за умови наявності правових підстав для вчинення таких дій, бездіяльність такого суб'єкта може бути визнана протиправною. Судовий контроль може стосуватися лише такої бездіяльності, яка призвела до порушення прав та законних інтересів особи, в тих випадках, коли суб'єкт владних повноважень був зобов'язаний вчинити дії правового характеру або прийняти відповідний індивідуальний правовий акт. Також об'єктом правовідносин, які виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за правомірністю бездіяльності публічної адміністрації є юридичний зміст, значимість, тривалість та межі протиправної бездіяльності, фактичні підстави її припинення, шкідливість/протиправність бездіяльності для прав та інтересів заінтересованої особи.

Правовими наслідками здійснення судового контролю за правомірністю вчинення дій або бездіяльності суб'єктом владних повноважень є: визнання їх протиправними чи правомірними, покладання обов'язків на відповідача вчинити певні дії правового характеру, якщо поновлення порушених прав та законних інтересів неможливе без визнання нечинними або скасування відповідного правового акту, який порушував їх.

Протиправними є дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у випадках, що вони здійснювалися всупереч встановленому порядку чи компетенції суб'єкта владних повноважень, або якщо вони стали наслідком застосування органами державної влади підзаконних нормативно-правових актів, які визнані протиправними і нечинними, хоч формально і не скасованими відповідним суб'єктом нормотворення.

У випадку, якщо суб'єкт владних повноважень здійснив виправлення порушень, оскаржуваних в порядку адміністративного судочинства, і при цьому відсутні підстави вважати, що повне відновлення законних прав та інтересів позивача неможливе без визнання рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними після такого виправлення, відповідні дії або бездіяльність не визнаються судом протиправними, а провадження у справі закривається. В такому випадку судовий контроль за правомірністю такого рішення чи бездіяльності має також стосуватися випадків вчинення інших дій, які поновлюють порушені протиправними діями чи бездіяльністю права та законні інтереси особи.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, який здійснюється як під час вирішення адміністративних справ (в тому числі про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, положень адміністративних договорів), так і під час виконання ухваленого судового рішення у адміністративній справі, безперечно гарантує відповідність рішень дії публічної адміністрації нормам чинного законодавства або сприяє поновленню порушених прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, гарантує забезпечення належного виконання публічною адміністрацією функцій держави та місцевого самоврядування, робить діяльність публічної адміністрації більш прозорою та підзвітною.

В той же час, у процесі здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації виникає ряд проблем, передусім викликаних нечіткістю норм КАСУ, якими визначаються особливості здійснення судового контролю за окремими формами управлінської діяльності публічної адміністрації, а також неоднозначним застосуванням цих норм судами загальної юрисдикції. В попередніх розділах дисертації вже зазначалося про те, що власне поняття судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, його форми та види в КАСУ не визначені, замість поняття «судовий контроль» застосовуються інші поняття: «перевірка», «оскарження», «визнання рішень, дій чи бездіяльності протиправними», «визнання адміністративного договору нечинним». Поняття «судовий контроль» застосовується лише щодо здійснення судового контролю за виконанням судових рішень через подання звіту про виконання судового рішення суб'єктом владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення

у порядку, визначеному ст. 382 КАСУ. Втім, поняття «судовий контроль» не знаходимо також в Кодексах адміністративного судочинства Французької республіки (Code de justice administrative, надалі по тексту – CdJA), Федеративної республіки Німеччина (Verwaltungsgerichtsordnung, надалі по тексту – VwGO) та Естонської республіки. Ці нормативно-правові акти використовують поняття «оскарження рішень органів влади» (ст. R311-1 CdJA) [177], «оскарження рішення адміністративного органу» (§46 VwGO) [199], «оскарження адміністративного акту (§8 Кодексу адміністративного судочинства Естонії) [185], «захист від незаконного рішення, втручання або бездіяльності адміністративного органу» (§4 Кодексу адміністративного судочинства Чехії) [200]. Однак, у ст. 1 Закону Республіки Польща «Про провадження в адміністративних судах» зазначається, що Закон «Про провадження в адміністративних судах» регулює судочинство у справах, пов'язаних з контролем за діяльністю публічної адміністрації, та в інших справах, до яких його положення застосовуються в силу спеціальних законів (адміністративні судові справи), а відповідно до ст. 3 – адміністративні суди здійснюють контроль за діяльністю публічної адміністрації та застосовують передбачені законом заходи. Такий контроль включає ухвалення рішень за скаргами на: адміністративні рішення; накази, винесені в адміністративному провадженні, на які може бути подана апеляція; рішення, винесені у виконавчому провадженні та забезпечувальному провадженні, на які може бути подана апеляція; акти або види діяльності у сфері державного управління; письмові тлумачення податкового законодавства, видані в окремих випадках, висновки з цінних паперів та відмови у видачі охоронних висновків; акти органів місцевого самоврядування; акти нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування; бездіяльність або тривале провадження у справах [197].

У ст. 3 Адміністративного кодексу Республіки Молдова визначено, що завданням адміністративного законодавства є урегулювання процесу здійснення адміністративної діяльності та судового контролю за цією

діяльністю, спрямованого на забезпечення дотримання прав і свобод фізичних та юридичних осіб, передбачених законом, з урахуванням суспільного інтересу та норм верховенства права [178], при цьому у тексті Кодексу поняття «судовий контроль» використовується для вирішення справи про анулювання повністю або частково нормативно-правового та індивідуального правового акту, якщо він є незаконним. У зв'язку із цим, доцільно нормативно урегулювати питання визначення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації і в КАСУ, при цьому слід використати: по-перше, визначення судового контролю, визначене у першому розділі дисертації, по-друге, визначити, що судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації є завданням адміністративного судочинства, що певною мірою є імплементацією правової позиції Конституційного Суду України, що викладена у рішенні від 1 березня 2023 року № 2-р (П)/2023 у справі щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення. Нагадаємо, що ним вказано, що призначення національної системи адміністративного судочинства полягає в тому, щоб забезпечити судовий контроль щодо рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб відповідно до процедури, узгодженої з вимогами справедливого судового розгляду [115].

Невизначеним залишається питання критеріїв здійснення судового контролю окремих форм управлінської діяльності, зокрема у сфері видання та застосування нормативно-правових та індивідуальних правових актів, у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами, а також щодо правомірності адміністративно-правових дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Звичайно, в ч. 2 ст. 2 КАСУ містяться загальні критерії судового контролю, однак зазначені питання не враховують особливостей судового контролю за окремими формами управлінської діяльності публічної адміністрації. У зв'язку із цим, фактично відповідні критерії виводяться адміністративними судами під час вирішення адміністративних справ. Непрямо вони були викладені в дисертації під час дослідження змісту об'єктів

правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, індивідуальних правових актів, вчинення адміністративно-правових дій або бездіяльності, а також правовідносин, врегульованих адміністративними договорами. Об'єктом відповідних правовідносин є те, з приводу чого виникає ініціатива щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, оскарження положень адміністративних договорів і власне, що має підлягати перевірці адміністративним судом.

Якщо проаналізувати, що є об'єктом перевірки адміністративними судами за законодавством інших держав можемо відзначити наступне. Так, за адміністративно-процесуальним законодавством Французької республіки, в порядку адміністративного судочинства вирішуються спори, пов'язані з оформленням проектної містобудівної документації, а також отриманням дозволів на проведення містобудівних робіт, заяви про оскарження актів, що регламентують місця стоянок транспортних засобів, справи про визнання недійсним рішень про відмову у в'їзді на французьку територію з правом притулку, про законність постанов про депортацію, про оскарження актів спостережних рад та рішень директорів громадських установ охорони здоров'я, про визнання недійсними актів органів комун, департаментів або регіонів, пов'язаних з передачею права на майно в будь-якій формі, з питань містобудування, ринків, угод про співпрацю та делегування публічних функцій, про оскарження державних контрактів тощо (ст. ст. L 774-1 – L 778-2 CdJA), а також оскарженням рішень, що приймаються виконавчими органами контролю за банківською та страховою діяльністю, з питань конкуренції, контролю фінансових ринку, регулювання у галузі електронних комунікацій та повідомлень, шляхів сполучення, ядерної безпеки, а також Комісії з регулювання енергетики, Вищої ради з телерадіомовлення, тощо (ст. R 311-1 CdJA) [177]. Цим самим, по суті основними формами судового контролю за діяльністю публічної адміністрації за французьким

законодавством є перевірка відповідного адміністративного акту на предмет його невідповідності законодавству, порушення компетенції при його виданні, а також порушення прав та законних інтересів особи. При цьому, контролюючи зловживання повноваженнями при прийнятті адміністративного акту, суд оцінює мотиви (мету) прийняття адміністративним органом рішення, здійснює оцінку, чи не були дискреційні повноваження використані не в тих цілях, для досягнення яких адміністративному органу вони були надані.

Німецьке законодавство про адміністративне судочинство визначає, що адміністративні суди розглядають справи про скасування адміністративного акта (справа про анулювання) і про видачу наказу про прийняття адміністративного акта, який був відхилений або пропущений (справа про зобов'язання) (§42 VwGO). У тій мірі, в якій адміністративний акт є незаконним і в результаті порушуються права позивача, суд скасовує адміністративний акт, а за можливості – і виконавчі провадження за скасованим адміністративним актом. При цьому, суд може не скасувати, а внести зміни до адміністративного акта, що встановлює грошову суму, або робить висновок щодо неї, шляхом встановлення суми в іншому розмірі або заміни це визначення іншим. Якщо визначення суми, що підлягає встановленню або визначенню, потребує значних зусиль, суд може зобов'язати внести відповідні зміни орган, що прийняв оскаржуване рішення; при цьому останній повинен невідкладно проінформувати суд та сторони про результати перерахунку (§113 VwGO). У тій мірі, в якій адміністративний орган уповноважений діяти на свій розсуд, суд також розглядає, чи є адміністративний акт або дія чи бездіяльність незаконними, у зв'язку з перевищенням встановлених законом меж дискреційних повноважень або дискреційними повноваженнями здійснено у спосіб, несумісний із положеннями закону (§113 VwGO). Адміністративний суд може проігнорувати дефект в оскаржуваному адміністративному акті, якщо очевидно, що він буде усунутий в осяжному майбутньому. До таких недоліків

можна віднести, зокрема, порушення процедурних або формальних вимог (§80с VwGO) [199]. Отже, німецькі адміністративні суди, здійснюючи судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюють перевірку правових актів, дії чи бездіяльності на предмет відповідності законодавству, в тому числі при здійсненні дискреційних повноважень. При цьому, наявність чи відсутність процедурних або формальних вимог (наприклад, щодо оформлення документу) є предметом перевірки, однак не є безумовною підставою для скасування адміністративного акту. Об'єктом судового контролю є також визначення можливості зміни правового акту публічної адміністрації замість його скасування.

Польське законодавство про адміністративне судочинство визначає, що суд задовольняє позов про скасування рішення адміністративного органу, якщо встановить, що цей акт був прийнятий з порушенням закону, в тому числі у разі порушення матеріального права, яке вплинуло на результат справи, помилки в праві, що спричинила відновлення адміністративної процедури, будь-яке інше порушення процесуальних норм, якщо воно могло мати значний вплив на результат справи (ст. ст. 145 і 147 Кодексу адміністративного судочинства). У разі визнання рішення адміністративного органу протиправним, суд зобов'язує орган влади видати рішення або наказ протягом визначеного періоду часу із зазначенням способу, у який справу буде розглянуто або вирішено, за винятком випадків, коли рішення залишається на розсуд органу влади (ст. 145а Кодексу адміністративного судочинства). У разі визнання вини органу влади у бездіяльності або тривалому адміністративному провадженні, суд зобов'язує орган визнати право або обов'язок, що впливають з положень закону і суті звернення та вчинити відповідні дії, спрямовані на задоволення заяви особи, поданої до цього органу, якщо суд прийняв рішення про існування у особи відповідного права або обов'язку (ст. 149 Кодексу адміністративного судочинства) [197]. Цим самим, адміністративний суд здійснює оцінку правового акту на предмет відповідності його закону, наявності або відсутності порушення норм

матеріального права чи адміністративної процедури, якщо воно вплинуло на результат вирішення справи, наявності або відсутності прав особи у спірних правовідносинах, наявності підстав для скасування індивідуального акту та ухвалення нового рішення адміністративним органом.

Чеське законодавство про адміністративне судочинство визначає докладно критерії здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації (хоча прямо і не визначає їх саме під такою назвою). Так, при вирішенні справи про оскарження рішення адміністративного органу суд має встановити чи рішення не виключається із судового контролю відповідно до § 70 Кодексу адміністративного судочинства (якщо воно: не є рішенням; є рішенням попереднього характеру; врегульовує провадження в адміністративному органі; видача рішення залежить виключно від оцінки стану здоров'я осіб або технічного стану справ, якщо тільки вони самі по собі не становлять правову перешкоду для здійснення працевлаштування або підприємницької чи іншої господарської діяльності, якщо інше не передбачено спеціальним законом; про відмову або позбавлення професійної кваліфікації фізичних осіб за умови, що вони самі по собі не становлять правової перешкоди для здійснення професії або працевлаштування чи іншої діяльності; перегляд рішення виключається спеціальним законом). Крім цього, суд скасовує оскаржуване рішення на тій підставі, що воно є незаконним або неправильним. Суд також скасує оскаржуване рішення з підстав незаконності, якщо встановить, що адміністративний орган перевищив межі адміністративного розсуду, встановлені законом, або зловживав ним (§ 78 Кодексу). При ухваленні рішення щодо захисту від незаконного втручання, вказівок або примусу з боку адміністративного органу суд має встановити, що особа була прямо позбавлена своїх прав шляхом незаконного втручання, вказівки або примусу адміністративного органу, а також те, що таке втручання було незаконним (§§ 82 та 87 Кодексу). Критеріями судового контролю у справах про захист від бездіяльності адміністративного органу є встановлення законом обов'язку адміністративного органу діяти відповідним чином та

невиконання його протягом встановленого законодавством терміну (§ 81 Кодексу) [200].

Отже, можемо побачити, що законодавство багатьох держав передбачає здійснення адміністративними судами саме судового контролю за діяльністю публічної адміністрації і визначає окремі критерії здійснення такого контролю, тобто власне – що саме підлягає перевірці з боку адміністративного суду. У зв'язку із цим, доцільно внести зміни до КАСУ у частині визначення поняття судового контролю, його форм та заходів, критеріїв визначення правомірності або протиправності нормативно-правових актів, індивідуальних правових актів (рішень), вчинення адміністративно-правових дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, чинності адміністративних договорів.

На нашу думку, слід внести зміни до ст. 2 КАСУ, а саме до ч. 1, в якій передбачити, що: *«завданням адміністративного судочинства є здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації шляхом 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»*. Положення, що містяться у ч. 2 ст. 2 КАСУ на нашу думку слід вилучити зі ст. 2 КАСУ і додати до нової статті «Правові основи здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації», в якій передбачити критерії здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації відповідно до викладеного в дисертації під час дослідження змісту об'єктів правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, індивідуальних правових актів, вчинення адміністративно-правових дій або бездіяльності, а також правовідносин, врегульованих адміністративними договорами. На нашу думку, зміст цієї статті повинен бути наступним:

«Стаття 2-1. Правові основи здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

1. Адміністративний суд вправі здійснювати судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації як під час вирішення адміністративних справ, так і після прийняття судового рішення в адміністративній справі у випадках, передбачених ст. ст. 382 і 383 цього Кодексу.

2. Адміністративний суд здійснює судовий контроль таких управлінських форм діяльності публічної адміністрації, як видання та застосування нормативно-правових актів, індивідуальних правових актів (рішень), вчинення адміністративно-правових дій чи бездіяльності, діяльності у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами, а також інших форм діяльності публічної адміністрації, якщо можливість оскарження їх передбачена цим Кодексом.

3. Критеріями, якими має керуватися адміністративний суд під час здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, встановлення правомірності або протиправності нормативно-правових актів, індивідуальних правових актів (рішень), вчинення адміністративно-правових дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, чинності адміністративних договорів є:

1) віднесення правового акту публічної адміністрації, що оскаржується до категорії нормативно-правових актів або індивідуального правового акту, договору, що оскаржується – до категорії адміністративних договорів, дій чи бездіяльності – до категорії дій чи бездіяльності, що мають публічний характер і зумовлюють правові наслідки, застосовність визначених КАСУ процедур до випадку, що розглядається;

2) наявність або відсутність самостійного правового значення правового акту, дії чи бездіяльності, тобто можливість спричиняти правові наслідки без необхідності затвердження положень, що у ньому містяться іншим правовим актом, наявність або відсутність правового зв'язку між правовими актами, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;

3) відповідність змісту правового акту публічної адміністрації, умов адміністративного договору положенням законодавства, вчинення дії чи бездіяльності відповідно до положень чинного законодавства, наявності або відсутності правових підстав для вчинення дії суб'єктом владних повноважень, наявності або відсутності ухилення від вчинення дії, які входять до кола повноважень суб'єкта владних повноважень;

4) застосовність спірних положень правового акту публічної адміністрації до особи, яка ініціює процедуру оскарження або в інтересах якої відповідне провадження було відкрите;

5) наявності чи відсутності порушення прав та законних інтересів особи, яка ініціює процедуру оскарження або в інтересах якої відповідне провадження було відкрите положеннями індивідуального правового акту, дією чи бездіяльністю;

6) дійсності положень нормативно-правового акту на час здійснення судового контролю;

7) наявності чи відсутності порушення процедури видання та оформлення правового акту, для індивідуального правового акту – також наявності та відсутності впливу порушень при прийнятті індивідуального правового акту на порушення прав та законних інтересів позивача;

8) відповідності процедури укладання договору та законності рішень, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які стали підставою для укладання адміністративного договору;

9) наявності чи відсутності компетенції у суб'єкта владних повноважень на прийняття правового акту, вчинення дії правового характеру або утримання від їх вчинення, укладення адміністративного договору;

10) наявності або відсутності в адміністративному договорі умов, що не передбачені законодавством як істотні, внесені без наявності спільної згоди обох сторін;

11) наявність або відсутність законних підстав для обов'язкового укладання адміністративного договору;

12) відповідність діяльності публічної адміністрації щодо здійснення дисциплінарного провадження або провадження у справах про адміністративні правопорушення тим процедурам і вимогам, які визначені у законодавстві, можливість її впливу на законність прийнятого за наслідками провадження індивідуального правового акту;

13) наявність та належність доказів у справі, які містять відомості, які підтверджують факт вчинення правопорушення і дозволяють встановити його об'єктивну сторону; відповідність обставинам, викладеним у протоколі про адміністративне правопорушення, обставинам, зазначеним у постанові про накладення адміністративного стягнення;

14) у разі, якщо правовий акт є результатом здійснення дискреційних повноважень відповідного суб'єкта публічної адміністрації – відповідність дискреційних повноважень положенням Конституції та законів України, наявність об'єктивних причин застосування суб'єктом саме дискреційних повноважень, а не повноважень, прямо визначених законодавством;

15) прийняття (вчинення) рішень, дій чи бездіяльності суб'єктом владних повноважень на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії), безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо, з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації, 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), з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення, своєчасно, тобто протягом розумного строку.

4. Адміністративний суд за наслідками здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації за умови визнання цієї діяльності протиправною застосовує заходи, передбачені ч. 1 ст. 245 цього Кодексу, а у разі здійснення судового контролю за виконанням судового рішення – заходи, передбачені ст. 382 цього Кодексу».

На жаль, у ч. 1 ст. 245 КАСУ визначені повноваження адміністративного суду під час задоволення адміністративного позову, які можна розглядати як заходи судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових та індивідуальних правових актів, за правомірністю адміністративно-правових дій та бездіяльності зазначених суб'єктів. В той же час, в цій статті не визначені заходи, які можуть бути застосовані за наслідками судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами. На нашу думку слід внести зміни до ч. 1 ст. 245 КАСУ, доповнивши її п.п. 4-1 і 4-2 такого змісту:

«4-1) визнання нечинними адміністративних договорів або їх окремих положень у випадках, якщо договір містить умови, не передбачені законодавством як істотні, внесені без наявності спільної згоди обох сторін і наявності компетенції; якщо договір укладено на підставі рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, визнаних протиправними;

4-2) встановлення обов'язку укласти адміністративний договір у разі невиконання положення законодавства, яке визначає обов'язкове укладання адміністративного договору у спірних правовідносинах».

З метою унормування понятійного апарату доцільним також є внесення змін до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ, якою визначено поняття суб'єкта владних повноважень і викласти її в такій редакції: *«7) суб'єкт владних повноважень (публічна адміністрація) – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих*

повноважень, або наданні адміністративних послуг». Крім цього, доцільно доповнити ст. 4 п. 25 КАСУ наступного змісту: «25) Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації – це діяльність адміністративних судів у процесі здійснення адміністративного судочинства, яка полягає у визначенні законності актів, дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб, чинності адміністративних договорів, метою якого є відновлення законності і правопорядку в державі, а також забезпечення прав та свобод людини й громадянина».

Ще одним із положень, які слід розглянути є питання обов'язку суб'єкта владних повноважень опублікувати оголошення про факт відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений відповідно до ч. 4 ст. 264 КАСУ. Як зазначається у судовій практиці, неопублікування оголошення щодо оскарження нормативно-правового акту є грубим порушенням норм процесуального права, оскільки за наслідками розгляду справи суд ухвалює рішення, яке може вплинути на права, свободи чи інтереси осіб, на яких поширює дію оскаржений нормативно-правовий акт [99]. Є. В. Лазнюк зазначає на проблемі несвоєчасного виконання зобов'язання відповідачем опублікувати оголошення про оскарження нормативно-правового акту у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений і власне – процесуального порядку оформлення судом рішення про такий обов'язок. В даному разі незрозуміло, чи зобов'язання опублікувати оголошення може покладатися на відповідача ухвалою суду про відкриття провадження у справі чи окремою ухвалою з цього приводу під час підготовчого провадження. Науковець пропонує узгодити відповідне питання шляхом внесення доповнень до ст. 171 та ст. 171-1 КАСУ. При цьому, науковець також вказує на невизначеності поняття «реквізити нормативно-правового акта», яке розкриває як його назву та орган, який його видав; номер, дату прийняття, відомості про реєстрацію, якщо така мала місце. Авторка зазначає, що слід урегулювати питання, якщо

публікація рішення суду або повідомлення про його прийняття неможлива у встановлений КАСУ термін у зв'язку з певною періодичністю випуску офіційного друкованого видання. В такому випадку резолютивна частина постанови суду має бути опублікована після закінчення встановленого терміну в найближчому номері такого видання. Якщо офіційне друковане видання припинило свою діяльність, рішення суду або повідомлення про його прийняття публікується в іншому друкованому виданні, в якому публікуються нормативно-правові акти відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого органу, уповноваженої організації або посадової особи тощо [53, с. 180-182].

В той же час, у судовій практиці частими є випадки звернення позивача до адміністративного суду із позовом не тільки щодо визнання протиправними та скасування окремих положень нормативно-правового акту, а й щодо публікації оголошення про визнання його протиправним та скасування [92; 96; 97; 98]. Звичайно, зважаючи на відсутність відповідного положення у ст. 264 КАСУ суди відмовляли у задоволенні відповідної вимоги. В той же час, вважаємо доцільним надати можливість встановлювати обов'язок для суб'єкта владних повноважень після визнання його нормативно-правового акту повністю або частково протиправним здійснити публікацію оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Таке оголошення повинно містити реквізити нормативно-правового акта, дату ухваленого судового рішення та номер справи, визначення, у якій частині нормативно-правовий акт визнано протиправним. На нашу думку, такі зміни дозволили б іншим органам державної влади, органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам дізнаватися про факт визнання протиправним і скасування відповідного нормативно-правового акту у судовому порядку і не застосовувати положення акту, визнаного протиправним (як вже було зазначено у дисертації, в судовій практиці є випадки застосування таких правових актів, коли на підставі протиправних нормативно-правових актів в подальшому приймаються індивідуальні правові

акти). На нашу думку, встановлення обов'язку для суб'єкта владних повноважень після визнання його нормативно-правового акту повністю або частково протиправним здійснити публікацію оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений слід передбачити у двох випадках: а) наявності такої вимоги як позовної і задоволення її адміністративним судом; б) ініціативи суду в контексті здійснення судового контролю за виконанням судового рішення. Слід зазначити, що молдовське законодавство про адміністративне судочинство передбачає, що рішення адміністративного суду, що набрало законної сили, про скасування незаконного адміністративного акта, повністю або частково, набрання чинності яким обумовлено його опублікуванням в офіційному джерелі підлягає опублікуванню у цьому ж джерелі або в іншому виданні, визначеному в судовому рішенні. При цьому, витрати, пов'язані з оприлюдненням судового рішення, несе відповідач [178]. При цьому, слід сказати, що вимога щодо публікації про факт ухвалення рішення про визнання адміністративного акту протиправним, за молдовським законодавством стосується не тільки нормативно-правових актів, а й актів індивідуального характеру, за умови, що при їх прийнятті вони підлягали офіційному опублікуванню.

Крім цього, на нашу думку, доцільним було б запровадження такої ж практики щодо випадків оскарження індивідуальних правових актів щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності. В даному аспекті публікацію оголошення про відкриття провадження у справі з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, а також після прийняття рішення суду, яким задоволені відповідні позовні вимоги і відповідні рішення, дії чи бездіяльність визнані протиправними і скасовані, можна було б вважати інформуванням громадськості про те що позивач не є особою, яка вчинила адміністративне правопорушення або факт вчинення адміністративного правопорушення на даний момент ще оспорюється. Це звичайно мало би позитивні наслідки для особи в аспекті відшкодування їй немайнової шкоди

протиправним рішенням про притягнення її до адміністративної відповідальності.

Як свідчать окремі законодавчі пропозиції народних депутатів України, не є безпроблемною й інша сфера судового контролю за діяльністю публічної адміністрації – судовий контроль за виконанням судового рішення у адміністративній справі.

На вдосконалення механізму судового контролю за виконанням рішень судів та процедури встановлення або зміни способу виконання судових рішень спрямований відповідний законопроект № 7648, відповідно до якого передбачається запровадження обов'язкового здійснення судового контролю за виконанням рішень у справах щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами 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; вчинення певних дій щодо майна. Також законопроект передбачає цифровізацію процесу судового контролю за виконанням судового рішення, покладання зобов'язання подання звіту про виконання судового рішення не тільки на відповідача, а й на державного виконавця або органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, уточнення строків для надання звіту про виконання судового рішення (не менш як десять днів). Також передбачено, що за наслідками судового контролю суд своєю ухвалою може не просто накласти на суб'єкта владних повноважень штраф, а й змінити спосіб та порядок виконання судового рішення [103]. В цілому можемо підтримати дану законодавчу ініціативу, однак на нашу думку обов'язковими для застосування заходів судового контролю за виконанням судового рішення у адміністративній справі мають стати не тільки передбачені законопроектом рішення у справах про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень з пенсійних та соціальних питань, а й судові рішення

про оскарження нормативно-правових актів, а також рішень, дій чи бездіяльності щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Інший законопроект № 5310 (про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, щодо відновлення принципу справедливості під час здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах) містить іншу новацію, яку слід підтримати – те, що не може бути накладено штраф на керівника або особу яка виконує обов'язки керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення суду у разі, якщо ними подано звіт про неможливість виконання рішення суду про стягнення коштів державного або місцевого бюджетів, відповідно до якого причиною такого невиконання є підтверджений факт відсутності відповідних бюджетних асигнувань та додано копії документів на підтвердження вжитих заходів для встановлення таких бюджетних асигнувань або здійснення інших дій, спрямованих на виконання судового рішення [104].

Отже, сфера правового регулювання судового контролю за діяльністю публічної адміністрації потребує удосконалення в частині визначення поняття судового контролю, його форм та заходів, критеріїв визначення правомірності або протиправності нормативно-правових актів, індивідуальних правових актів (рішень), вчинення адміністративно-правових дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, чинності адміністративних договорів, запровадження випадків покладання обов'язку на суб'єкта владних повноважень здійснити публікацію оголошення про факт визнання протиправним нормативно-правового акту, а також індивідуального правового акту щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності. Також слід підтримати законодавчі пропозиції щодо удосконалення процедур судового контролю за виконанням судового рішення у адміністративних справах. При цьому, запропоновано запровадити обов'язковий судовий контроль за виконанням судового рішення, ухваленого у справах про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень з

пенсійних та соціальних питань, а також рішень, дій чи бездіяльності щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Висновки до розділу 3

У процесі здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації виникає ряд проблем, передусім викликаних нечіткістю норм КАСУ, якими визначаються особливості здійснення судового контролю за окремими формами управлінської діяльності публічної адміністрації, а також неоднозначним застосуванням цих норм судами загальної юрисдикції, в тому числі: відсутність поняття «судового контролю за діяльністю публічної адміністрації», його форм та видів в КАСУ, застосування поняття «судовий контроль» лише щодо здійснення судового контролю за виконанням судових рішень через подання звіту про виконання судового рішення суб'єктом владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення у порядку, визначеному ст. 382 КАСУ, невизначеність критеріїв здійснення судового контролю окремих форм управлінської діяльності, зокрема у сфері видання та застосування нормативно-правових та індивідуальних правових актів, у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами, а також щодо правомірності адміністративно-правових дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

У зв'язку із цим, запропоновано внести зміни до КАСУ, якими передбачено, що:

а) завданням адміністративного судочинства є здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації шляхом 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;

б) заходами судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є заходи, передбачені ч. 1 ст. 245 КАСУ як повноваження адміністративного

суду під час задоволення адміністративного позову, також доповнивши їх таким заходом як визнання нечинними адміністративних договорів або їх окремих положень у випадках, якщо договір містить умови, не передбачені законодавством як істотні, внесені без наявності спільної згоди обох сторін і наявності компетенції; якщо договір укладено на підставі рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, визнаних протиправними;

в) доповнити існуючі критерії правомірності та законності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень іншими, які фактично застосовуються в судовій практиці.

Крім цього, з метою інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб про факт визнання протиправним і скасування відповідного нормативно-правового акту у судовому порядку та попередження випадків застосування положення акту, визнаного протиправним цими органами чи особами, запропоновано встановити обов'язок для суб'єкта владних повноважень після визнання його нормативно-правового акту повністю або частково протиправним здійснити публікацію оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений у випадку наявності такої вимоги як позовної і задоволення її адміністративним судом або ініціативи суду в контексті здійснення судового контролю за виконанням судового рішення. Крім того, з метою інформування громадськості про те що позивач не є особою, яка вчинила адміністративне правопорушення або факт вчинення адміністративного правопорушення на даний момент ще оспорюється, доцільним є запровадження такої ж практики щодо випадків оскарження індивідуальних правових актів щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Слід підтримати пропозиції до законодавства, викладені у законопроектах №5310 і № 7648, якими передбачається цифровізацію процесу судового контролю за виконанням судового рішення, покладання зобов'язання подання звіту про виконання судового рішення не тільки на

відповідача, а й на державного виконавця або органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, уточнення строків для надання звіту про виконання судового рішення та випадків звільнення суб'єкта владних повноважень від відповідальності за невиконання судового рішення, а також встановлення для суду здійснювати такий контроль за виконанням судового рішення, ухваленого у справах про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень з пенсійних та соціальних питань. Запропоновано розширити випадки обов'язкового застосування заходів судового контролю за виконанням судового рішення у адміністративній справі для судових рішень про оскарження нормативно-правових актів, а також рішень, дій чи бездіяльності щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

ВИСНОВКИ

1. Судовий контроль виступає однією з функцій судової влади і важливим елементом системи стримувань і противаг, є невід'ємною складовою діяльності судів і виступає одним з найважливіших засобів забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян. Метою судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є відновлення порушених прав та інтересів громадян або юридичних осіб в результаті вирішення спору, однією із сторін якого є суб'єкт публічної адміністрації. Реалізуючи правозахисну функцію держави у публічно-правових відносинах, суди не лише вирішують спори, але й, в кінцевому рахунку, відновлюють законність і правопорядок.

Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації – це конституційно закріплена особлива правова форма контрольної діяльності держави у сфері здійснення судової влади, змістом якої є здійснювана в особливому процесуальному порядку діяльність адміністративних судів по відправленню правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб нормам законодавства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Ознаками судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є: 1) судовий контроль є змістом їх діяльності, їхнім призначенням; 1) пасивний характер, оскільки такий контроль здійснюється лише на вимогу фізичної або юридичної особи, яка звертається до адміністративного суду; 2) предмет такого контролю (діяльність адміністративного суду при здійсненні судового контролю пов'язана з правовим спором, який виник між особою та суб'єктом публічної адміністрації, або у зв'язку з невиконанням рішення адміністративного суду, прийнятого за результатами розгляду такого спору); 4) особливі методи та

засоби контрольної діяльності, здійснення такого контролю у законодавчо визначеній процесуальній формі.

2. Основною формою судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є вирішення публічно-правових спорів. Публічно-правовий спір – це конфлікт, що виникає між суб'єктами публічно-правових відносин, одним з яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень, у зв'язку із порушенням суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб. Критеріями відмежування публічно-правового спору від інших правових спорів є: особливий суб'єктний склад (наявність суб'єкта владних повноважень є обов'язковою умовою для визначення спору як публічно-правового; зміст публічно-правового спору (характер самих правовідносин, із яких він виник; необхідною умовою є реалізація суб'єктом владних повноважень управлінських функцій у публічно-правових відносинах, у яких виник конкретний спір).

Аналіз доктринального розуміння публічно-правового спору і його законодавчого визначення дозволяє зробити висновок, що поняття «публічно-правовий спір» і в доктрині і, більшою мірою, в законодавстві ототожнюється з поняттям «адміністративно-правовий спір».

Адміністративно-правові спори є найбільшим за об'ємом видом публічно-правових спорів. Співвідношення публічно-правових та адміністративно-правових спорів пов'язане з поняттям адміністративних справ з урахуванням розмежування адміністративного і адміністративно-судового процесів, особливостей відповідних проваджень, змісту понять адміністративного процесу та адміністративної юстиції.

Адміністративно-правовий спір – це не врегульована в досудовому порядку розбіжність між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом публічної адміністрації, який наділений владними повноваженнями, з іншого боку, щодо здійснення останнім управлінської діяльності, що передана на розгляд адміністративного суду, яка вирішується в

порядку судового контролю за управлінською діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

У зв'язку із цим запропоновано внести зміни до КАСУ, закріпивши термін «адміністративно-правовий спір» як такий, що більш чітко визначає сутність спорів, які розглядаються в порядку здійснення судового контролю.

3. Окремою формою судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації, котрий здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а саме обов'язкового, своєчасного, точного виконання рішення суду з дотриманням встановленої законом процедури такого виконання.

Особливостями судового контролю за виконанням судових рішень суб'єктами публічної адміністрації є: 1) специфіка суб'єктів, до яких застосовується такий контроль (такими суб'єктами є суб'єкти публічної адміністрації, котрі виступають відповідачами в адміністративній справі, до яких, і у випадку винесення судового рішення не на їх користь, суд може застосувати різні заходи судового контролю, не втручаючись при цьому в їх діяльність); 2) мета здійснення такого контролю, котра полягає у забезпеченні реалізації та захисту прав й інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, а також у забезпеченні інтересів суспільства й держави; 3) застосування додаткових засобів контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві (витребування звіту про виконання судових рішень від суб'єкта публічної адміністрації та накладення штрафу у випадку невиконання суб'єктом публічної адміністрації дій, спрямованих на ефективне виконання рішень адміністративних судів)

4. Суб'єктами правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів є: а) особи, які ініціюють процедуру

оскарження (особи, щодо яких застосовано нормативно-правовий акт; особи, які є суб'єктами відносин, що регулюються оспорюваним нормативно-правовим актом, якщо вони вважають, що цим актом порушені або порушуються їхні права, свободи та законні інтереси; громадські об'єднання, які звертаються з метою захисту прав, свобод та законних інтересів усіх членів громадського об'єднання у разі якщо це передбачено законом; прокурор у межах компетенції; орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, у випадках, передбачених законом, інші особи, які вважають, що прийнятий нормативно-правовий акт не відповідає іншому правовому акту, який має більшу юридичну силу, порушує їхню компетенцію або права, свободи та законні інтереси громадян); б) суб'єкт публічної адміністрації, який прийняв оскаржуваний нормативно-правовий акт; в) суд як орган судового контролю.

Юридичним фактом, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, є комплекс дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження та дії суду як органу судового контролю щодо перевірки належності цієї заяви, відповідності її вимогам, які ставляться до адміністративного позову, виконання встановлених КАСУ вимог при її поданні, а також відсутності підстав для повернення такої заяви, залишення її без руху чи відмови у відкритті провадження у справі, в тому числі викликаної негативною оцінкою з боку суду на предмет відповідності адміністративного позову вимогам, які ставляться до публічно-правового спору. Результатом дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження є подання адміністративного позову про оскарження нормативно-правового акту, суду – прийняття такої заяви до розгляду і відкриття провадження у адміністративній справі з подальшим розглядом відповідно до процедури, визначеної КАСУ.

Об'єктом правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів є те, що підлягає судовому

контролю: віднесення правового акту публічної адміністрації до категорії нормативно-правових актів; самостійне правове значення нормативно-правового акту; відповідність змісту нормативно-правового акту положенням законодавства; застосовність спірних положень нормативно-правового акту до особи, які ініціюють процедуру оскарження або в інтересах якої відповідне провадження було відкрите; дійсність положень нормативно-правового акту на час здійснення судового контролю; наявність чи відсутність факту порушення прав та законних інтересів такої особи; відсутність порушення процедури прийняття, підписання та оприлюднення нормативно-правового акту; дотримання вимог стосовно оформлення нормативно-правового акту.

5. Суб'єктом, який ініціює процедуру здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуального правового акту є особа, на яку безпосередньо поширюються положення відповідного правового акту і права та законні інтереси якої порушені відповідним актом або суб'єкт компетенційного спору. Юридичним фактом, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів, є ті ж чинники, що й у правовідносинах щодо відповідного судового контролю щодо видання та застосування нормативно-правових актів.

Об'єктом правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів є те, що підлягає судовому контролю: віднесення правового акту публічної адміністрації до категорії індивідуальних правових актів, а позивача – до осіб, щодо яких застосовано правовий акт і права та законні інтереси яких порушені; відповідність змісту індивідуального правового акту положенням законодавства; дійсність положень індивідуального правового акту на час здійснення судового контролю; відсутність порушення процедури видання та оформлення індивідуального правового акту та впливу порушень при прийнятті

індивідуального правового акту на порушення прав та законних інтересів позивача.

Судовий контроль може стосуватися діяльності кількох суб'єктів публічної адміністрації щодо видання та застосування індивідуального правового акту, якщо видання одного з них зумовлює необхідність прийняття іншого; аналогічно, якщо за наслідком судового контролю за діяльністю щодо видання чи застосування одного із пов'язаних індивідуальних правових актів, його буде визнано протиправним, протиправним слід визнати й положення іншого акту, якщо вони застосовуються відповідно до положень першого. При цьому, протиправність пов'язаного із першим індивідуального правового акту може не бути пов'язаною із діями відповідного суб'єкта публічної адміністрації, який міг діяти цілком законно, відповідно до встановленого порядку і в межах своєї компетенції. Положення про зв'язок між індивідуальними правовими актами, коли один із них затверджує положення іншого, не визначає зв'язку щодо їх законності або протиправності, якщо акт, що затверджується не має самостійного правового значення.

Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів про притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється щодо усієї діяльності публічної адміністрації щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а не лише щодо її результату – постанови про накладення адміністративного стягнення, в тому числі щодо: наявності та належності доказів у справі, які містять відомості, які підтверджують факт вчинення правопорушення і дозволяють встановити його об'єктивну сторону; відповідність обставинам, викладеним у протоколі про адміністративне правопорушення, обставинам, зазначеним у постанові про накладення адміністративного стягнення; відповідність фактичної діяльності уповноважених осіб, які здійснюють провадження у справі про адміністративні правопорушення тим процедурам і вимогам, які визначені у законодавстві про адміністративні правопорушення та відомчим нормативно-

правовим актам, які визначають особливості оформлення посадовими особами матеріалів справ про адміністративні правопорушення та здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

6. Суб'єктами правовідносин щодо здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами є особа, яка ініціює вирішення питання щодо застосування заходів судового контролю у разі, якщо укладений договір порушує її права та законні інтереси, при укладенні чи виконанні договору було порушено вимоги законодавства; інша сторона договору, внаслідок дій виникла необхідність здійснення судового контролю; суд, який застосовує заходи судового контролю.

Об'єктом правовідносин щодо здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами є питання чинності цих договорів, відповідність умов цих договорів, процедури укладання договору та законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які стали підставою для укладання адміністративного договору.

Підставою для проведення судового контролю у цій сфері, крім комплексу дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження та дій суду як органу судового контролю щодо перевірки належності цієї заяви, відповідності її вимогам, які ставляться до адміністративного позову, виконання встановлених КАСУ вимог при її поданні, а також відсутності підстав для повернення такої заяви, залишення її без руху чи відмови у відкритті провадження у справі, є також: а) факт наявності укладеного договору між сторонами; б) трактування цього договору з боку позивача як адміністративного і такого, що є формою реалізації повноважень відповідача як суб'єкта владних повноважень.

Адміністративний суд вправі здійснити наступні заходи судового контролю: а) визнання адміністративного договору нечинним повністю або частково у разі невідповідності договору чи його частини вимогам чинного законодавства, яке врегульовує спірні правовідносини; б) вирішення наявності

законних підстав для обов'язкового укладання адміністративного договору і прийняття відповідного рішення адміністративним судом про зобов'язування суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір.

7. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації може бути здійснений щодо актів-дій, тобто дій публічної адміністрації, що зумовлюють настання юридичних наслідків; акти-волевиявлення як дії, які не мають правового значення, оцінюються в аспекті їх впливу на вчинення актів-дій чи інших індивідуальних правових актів. Критеріями правомірності адміністративно-правової дії при здійсненні судового контролю є: їх здійснення відповідно до порядку та компетенції суб'єктом владних повноважень.

Судовий контроль за правомірністю адміністративно-правової бездіяльності стосується перевірки обставин та підстав утримання від вчинення активних дій суб'єктом владних повноважень; у разі, якщо він ухиляється від вчинення дій, які входять до кола його повноважень та за умови наявності правових підстав для вчинення таких дій, бездіяльність такого суб'єкта може бути визнана протиправною. Судовий контроль може стосуватися лише такої бездіяльності, яка призвела до порушення прав та законних інтересів особи, в тих випадках, коли суб'єкт владних повноважень був зобов'язаний вчинити дії правового характеру або прийняти відповідний індивідуальний правовий акт. Також об'єктом правовідносин, які виникають у зв'язку із здійсненням судового контролю за правомірністю бездіяльності публічної адміністрації є юридичний зміст, значимість, тривалість та межі протиправної бездіяльності, фактичні підстави її припинення, шкідливість/протиправність бездіяльності для прав та інтересів заінтересованої особи.

Правовими наслідками здійснення судового контролю за правомірністю вчинення дій або бездіяльності суб'єктом владних повноважень є: визнання їх протиправними чи правомірними, покладання обов'язків на відповідача вчинити певні дії правового характеру, якщо поновлення порушених прав та

законних інтересів неможливе без визнання нечинними або скасування відповідного правового акту, який порушував їх.

8. Основними проблемами, які виникають у процесі здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є: відсутність поняття «судового контролю за діяльністю публічної адміністрації», його форм та видів в КАСУ, застосування поняття «судовий контроль» лише щодо здійснення судового контролю за виконанням судових рішень через подання звіту про виконання судового рішення суб'єктом владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення у порядку, визначеному ст. 382 КАСУ, невизначеність критеріїв здійснення судового контролю окремих форм управлінської діяльності, зокрема у сфері видання та застосування нормативно-правових та індивідуальних правових актів, у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами, а також щодо правомірності адміністративно-правових дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

У зв'язку із цим, запропоновано внести зміни до КАСУ, якими передбачити уточнити, що завданням адміністративного судочинства є здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин; закріпити перелік заходів судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, а також доповнити існуючі критерії правомірності та законності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень іншими, які фактично застосовуються в судовій практиці; встановити обов'язок для суб'єкта владних повноважень після визнання його нормативно-правового акту або індивідуального правового акту щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності повністю або частково протиправним здійснити публікацію оголошення про це у випадку наявності такої вимоги як позовної і задоволення її адміністративним судом або ініціативи суду в контексті здійснення судового контролю за виконанням судового рішення.

Слід підтримати пропозиції до законодавства, викладені у законопроектах № 5310 і № 7648, якими передбачається цифровізацію процесу судового контролю за виконанням судового рішення, покладання зобов'язання подання звіту про виконання судового рішення не тільки на відповідача, а й на державного виконавця або органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, уточнення строків для надання звіту про виконання судового рішення та випадків звільнення суб'єкта владних повноважень від відповідальності за невиконання судового рішення, а також встановлення для суду здійснювати такий контроль за виконанням судового рішення, ухваленого у справах про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень з пенсійних та соціальних питань. Запропоновано розширити випадки обов'язкового застосування заходів судового контролю за виконанням судового рішення у адміністративній справі для судових рішень про оскарження нормативно-правових актів, а також рішень, дій чи бездіяльності щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй [за ред. Ю. П. Битяка]. Х. : Право, 2010. 624 с.
2. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право., 2004. 401 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : ТОВ «Юридична думка», 2007. 592 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс. : в 2-х т. / В. Б. Авер'янов. К. : Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.
5. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін., за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
6. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
7. Адміністративне судочинство: підручник / За ред. Т. О. Коломоець. Київ: Істина, 2009. 256 с.
8. Англійсько-український словник термінів та понять з державного управління / уклад. Г. Райт та ін.; пер. В. Івашко. К. : Основи, 1996. 128 с.
9. Басова Ю. Дослідження змісту поняття «законність» в діяльності органів публічної адміністрації. *Митна справа*. 2012. № 3. С. 171-175.
10. Біла Л. Р. Правові акти публічної адміністрації: теоретико-правове дослідження. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 140-145.
11. Біла Л. Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні: дис. ... докт. юр. наук : 12.00.07. Національний авіаційний університет. Київ, 2020. 431 с.

12. Богуцький В. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / В. В. Богуцький, В. В. Богуцька, В. В. Мартиновський. 5-те вид., перероб. і допов. Харків : Юрайт, 2013. 224 с.
13. Бородін І. Л. Адміністративно-правові засоби захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 405 с.
14. Брайченко С.М., Фоменко В.М. Теоретичні аспекти процедури виконання судових рішень в Україні. *Фінансовий простір*. 2019. № 2 (34). С. 20-26.
15. Бринцева Л.В. Адміністративно-правові спори: загальна характеристика та адміністративний порядок їх вирішення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2012. 223 с.
16. Букіна Л. Є. Деякі аспекти оскарження нормативно-правових актів в порядку адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 454-456.
17. Буханевич О. М., Гаврік Р. О., Галус О. О. Вирішення спорів про компетенцію як вид судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 298-301.
18. Буханевич О. М., Івановська А. М. Конституційний контроль як вид державного контролю : змістовно-функціональна характеристика. *Публічне право*. 2019. № 4 (36). С. 9-18.
19. Буханевич О.М., Івановська А.М. До питання про правову природу публічного контролю. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 103-109.
20. Ватрас В. А. Джерела сімейного права: дис. ... докт. юр. наук : 12.00.03. Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2021. 516 с.
21. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності

законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16#Text>

22. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності публічної адміністрації : дис... докт. юрид. наук: 12.02.07. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро. 2016. 480 с.

23. Волкова Ю. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики. *Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу*: тенденції, перспективи, практика: колективна монографія / Є. Герасименко, П. Діхтієвський, Н. Задирака, Т. Коломоєць, В. Клиничук та ін.; за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : «Baltija Publishing», 2022. С. 288-312.

24. Гаврік Р. О. До питання про зміст поняття «право на судове оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень» в практиці Європейського суду з прав людини та в законодавстві України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Юридичні науки*. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2018_2_11.

25. Галай В. О., Яворська О. О. Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Випуск 72. С. 300-305.

26. Гарагата К. О. Публічно-правовий спір: питання доктринального тлумачення. *Актуальні питання реформування правової системи України* : зб. наук. ст. за матеріалами V Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 30 - 31 травня 2008 р. / уклад. Т. Д. Климчук. Луцьк : Волин. облас. друкарня, 2008. С. 85-87.

27. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 215 с.

28. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Том 1. С. 37-42.
29. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності: опорний конспект лекцій. Київ: НАДУ, 2009. 108 с.
30. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 218 с.
31. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 20 с.
32. Гуть Н.Б. Контрольна функція адміністративного процесу. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. Том 31 (70). Ч. 2. 2020. № 2. С. 59-64.
33. Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду. Рішення, внесені до ЄДРСР за період з 06.06.2019 по 05.07.2019. Київ: Верховний Суд України, 2019. Вип. 10. 51 с. URL: <https://su.arbitr.gov.ua/userfiles/media/Didgest%2026.07.2019.pdf>.
34. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.
35. Дідик Н. І., Бесага І. В. Особливості нормотворчого провадження у публічній сфері. *Соціально-правові студії*. 2018. Випуск 2. С. 25-31.
36. Добош З.А. Особливості застосування судового контролю у діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Серія ПРАВО. Випуск 68. С. 148-152.
37. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія). Доповідь про правовладдя (Ухвалено Венеційською Комісією на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) CDL-AD(2011)003rev). URL:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr)

38. Єзеров А., Пирогов В. Практика Верховного Суду у справах щодо юридичних актів (рішень, бездіяльності) Президента України. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 1. С. 18-30.

39. Жернаков М. В. Ознаки публічно-правового спору. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 216-225.

40. Заяць Н. Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 202-205.

41. Івановська А. М. Розмежування судового та конституційного контролю: теоретико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 234-237.

42. Івановська А.М. Конституційний контроль в системі державного контролю: теоретико-правові та праксеологічні засади : дис.... докт. юрид. наук. 12.00.02, 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2021. 511 с.

43. Івановська А.М. Конституційний контроль в системі державного контролю : монографія. Харків : Право. 2021. 485 с.

44. Карпа М. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенції органів публічної влади (теоретичні аспекти). *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. №. 3 (34). С. 26-34.

45. Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125-129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2011_7_33

46. Кишинський А. В. Співвідношення перегляду по справах про адміністративні правопорушення в адміністративному і судовому порядку. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 143-146.

47. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (редакція від 9.12.2023 р.). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

48. Кодекс України про адміністративні правопорушення: наук.-практ. коментар / за заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. Х. : Одісей, 2010. 1024 с.

49. Колесник В.А. Теоретико-методологічні передумови розгляду публічно-правових спорів: публічно-управлінський аспект. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/7_2018/38.pdf

50. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (редакція від 1.01.2020 р.). *Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

51. Кропивна К.О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право*. 2016. № 3-4. С. 177-182. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2016_3-4_29.

52. Кубко Є. Б., Самсін І. Л. Про деякі аспекти природи адміністративно-правових договорів. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. № 4 (116). С. 44-48.

53. Лазнюк Є. В. Провадження в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів: дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07. Дніпро, 2017. 235 с.

54. Лозинський Ю. Р., Павлович-Сенета Я.П. Публічно-правовий спір і його значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 377-379.

55. Лорткіпанідзе Г. Г. Поняття та особливості адміністративних договорів у сфері забезпечення національної безпеки України. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 323-326.

56. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 148-156.
57. Лученко Д. В. Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 4. С. 152-160.
58. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К. : Атіка, 2003. 576 с.
59. Марченко О. О. Форми судового контролю в державному управлінні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Харків, 2011. 168 с.
60. Михайлов О. О. Правова природа судового контролю за діяльністю публічної адміністрації: окремі теоретико-правові аспекти. *Київський часопис права*. 2022. № 3. С. 134-139.
61. Михайлов О. О. Діяльність публічної адміністрації як об'єкт судового контролю. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 7. С. 43-46.
62. Михайлов О. О. До питання про мету судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Мультидисциплінарні наукові дослідження і інновації* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., м. Куновіце, Чеська Республіка 17-18 листопада 2021 р. Куновіце : Академія ГУСПОЛ, 2021. С. 57-61.
63. Михайлов О. О. До питання про сутність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 10-11 вересня 2021 року). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 54-58.
64. Михайлов О. О. Механізм реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації: змістовна характеристика. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. С. 109-114.

65. Михайлов О. О. Механізм реалізації судового контролю: теоретичні аспекти. *Theory and practice of modern science: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the II International Scientific and Theoretical Conference (Vol. 1), November 12, 2021. Kraków, Republic of Poland: European Scientific Platform. P. 43-45.*

66. Михайлов О. О. Правова природа механізму реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 4-5 лютого 2022 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2022. С. 22-25.*

67. Михайлов О. О. Судовий контроль за виконанням рішень адміністративних судів у справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 9. С. 341-344.*

68. Михайлов О.О. Судовий контроль: теоретичні підходи до змісту. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 3-4 вересня 2021 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2021. С.41-44.*

69. Михайлов О. О. Форми судового контролю за виконанням рішень адміністративних судів у справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації. *Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять перші осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 6 жовтня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 74-76.*

70. Науково-практичний коментар до статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. *Liga 360. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КК003049>.*

71. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. К. : Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

72. Новий тлумачний словник сучасної української мови : 25 000 слів та словосполучень з дод. та доп.; уклад і голов. ред. В.Т. Бусел. К., Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.

73. Остафійчук Л. А. Судовий контроль в адміністративному судочинстві і дискреція судів першої інстанції щодо його встановлення. Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції: колективна монографія / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 388-415.

74. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: дис. ... докт. юр. наук : 12.00.01. Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України К., 2009. 442 с.

75. Педан А. І. Правова природа виконавчого провадження в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 130-134.

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

77. Постанова Верховного Суду від 10 листопада 2021 року у справі № 9901/242/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101211552>.

78. Постанова Верховного Суду від 16 лютого 2022 року у справі № 620/1915/21. *IpLex.* URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=103371601&red=100003650cad7341d03eb7fafd5641a8f6a0a0&d=5>.

79. Постанова Верховного Суду від 17 грудня 2020 року у справі № 826/11039/16. *Zakon Online.* URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/93630532>.

80. Постанова Верховного Суду від 18 лютого 2021 року у справі № 160/6885/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94973800>.

81. Постанова Верховного Суду від 18 лютого 2021 року у справі № 826/6665/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95007125>.

82. Постанова Верховного Суду від 2 грудня 2021 року у справі № 826/7427/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101608729>.

83. Постанова Верховного Суду від 21 лютого 2020 року у справі № 800/521/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87758757>.

84. Постанова Верховного Суду від 22 січня 2021 року у справі № 640/16224/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94328226>.

85. Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2021 року у справі № 370/2759/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102170712>.

86. Постанова Верховного Суду від 26 червня 2019 року у справі № 640/12476/16-а. *Zakon Online - Право знати!* URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/82685640>.

87. Постанова Верховного Суду від 29 квітня 2020 року у справі № 826/15358/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88986357>.

88. Постанова Верховного Суду від 5 вересня 2018 у справі № 826/9727/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76248096>.

89. Постанова Верховного Суду від 6 квітня 2023 року у справі № 990/152/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110144519>.

90. Постанова Верховного Суду від 7 липня 2021 року у справі № 9901/345/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98368445>.

91. Постанова Верховного Суду від 8 вересня 2022 року у справі № 9901/276/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/106330152>.
92. Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 22 січня 2014 року у справі № 344/9090/13-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/36830950>.
93. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 17 березня 2021 року у справі № 640/8070/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/95609635>.
94. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 25 серпня 2015 року у справі № 826/14387/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/49712530>.
95. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 4 квітня 2022 року у справі № 420/10494/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/103843215>.
96. Постанова Славутицького міського суду Київської області від 8 вересня 2016 року у справі № 377/560/16-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/61188531>.
97. Постанова Суворовського районного суду м. Херсона від 6 вересня 2011 року у справі № 2-а-6010/11. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/18598286>.
98. Постанова Тернівського міського суду Дніпропетровської області від 4 грудня 2014 року у справі № 194/1900/14-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/41730065>.
99. Постанова Чернігівського окружного адміністративного суду від 16 березня 2011 року у справі № 2а/2570/769/2011. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/14286592>.
100. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 11 січня 2021 року у справі № 640/26893/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/94200681>.

101. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX (редакція від 1.01.2024 р.). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

102. Про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності : довідка Вищого адміністративного суду України від 29 січня 2010 р. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 1. С. 115-133.

103. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення механізму судового контролю за виконанням рішень судів та процедури встановлення або зміни способу виконання судових рішень від 8 серпня 2022 року (№ 7648). *Законопроекти*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40206>.

104. Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, щодо відновлення принципу справедливості під час здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах від 29 березня 2021 року (№ 5310). *Законопроекти*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26090>.

105. Пронський Е., Колеснікова М. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні. *Visegrad journal on human Rights*. 2016. № 2. Том 2. С. 130-135.

106. Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України: дис. ... докт. юр. наук : 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2018. 473 с.

107. Ржепецька К. М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини. *Форум права*. 2009. № 2. С. 364-368: URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rkmicl.pdf>

108. Рішення Верховного Суду від 14 липня 2021 року у справі № 9901/96/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98306624>.

109. Рішення Верховного Суду від 8 лютого 2024 року у справі № 800/573/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117249585>.

110. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 13 червня 2022 року у справі № 120/18299/21-а.. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104729207>.

111. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 23 листопада 2020 року у справі № 140/13653/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93106006>.

112. Рішення Дарницького районного суду м. Києва від 13 січня 2020 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87915749>.

113. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 26 квітня 2023 року у справі № 160/3051/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110465862>.

114. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 17 лютого 2021 року у справі № 200/257/21-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94932844>.

115. Рішення Другого Сенату Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення) від 1 березня 2023 року № 2-р (ІІ)/2023 у справі № 3-27/2022(54/22). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-23#Text>.

116. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 року. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text.

117. Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 26 грудня 2022 року у справі № 280/12892/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108251958>.

118. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 24 січня 2020 року у справі № 320/778/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87164853>.

119. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 26 червня 2023 року у справі № 320/8356/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111813523>.

120. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 5 жовтня 2021 року у справі № 320/5157/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100143666>.

121. Рішення Київського районного суду м. Харкова від 17 січня 2020 року у справі № 640/8205/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87566422>.

122. Рішення Конституційного Суду України за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин сьомої, дев'ятої, пункту 2 частини шістнадцятої статті 236-8 Кримінально-процесуального кодексу України від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-09#Text>.

123. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «ДІД Конс» щодо офіційного тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 37 Закону України «Про виконавче провадження» у взаємозв'язку з положеннями частини першої статті 41, частини п'ятої статті 124, пункту 9 частини третьої статті 129 Конституції України, статті 115 Господарського

процесуального кодексу України, пунктів 1.3, 1.4 статті 1, частини другої статті 2, абзацу шостого пункту 3.7 статті 3 Закону України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» (справа про стягнення заборгованості з підприємств паливно-енергетичного комплексу) від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-12>.

124. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням акціонерної компанії «Харківобленерго» щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 17, пункту 8 частини першої статті 26, частини першої статті 50 Закону України «Про виконавче провадження» від 26 червня 2013 року № 5-рп/2013. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-13>.

125. Рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 8 листопада 2023 року у справі № 400/9356/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114764132>.

126. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 10 грудня 2021 року у справі № 420/18590/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101809786>.

127. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 16 грудня 2021 року у справі № 420/9916/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102350847>.

128. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023 року у справі № 420/8789/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109305932>.

129. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 22 грудня 2022 року у справі № 420/12196/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108009757>.

130. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 22 березня 2021 року у справі № 640/1577/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95679856>.

131. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 26 жовтня 2022 року у справі № 640/5088/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/106959321>.

132. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 28 квітня 2021 року у справі № 640/17424/19. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1742805-21#Text>.

133. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 30 березня 2021 року у справі № 640/22274/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/95913512>.

134. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 7 грудня 2020 року у справі № 640/26794/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/93365665>.

135. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 27 грудня 2022 року у справі № 440/10063/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/108143598>.

136. Рішення Прилуцького районного суду Чернігівської області від 6 лютого 2020 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/87416157>.

137. Рішення Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області від 23 липня 2010 року у справі № 2-а-19/10. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/11003724>.

138. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 12 січня 2023 року у справі № 480/6225/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/108511545>.

139. Рішення Третього апеляційного адміністративного суду від 14 вересня 2021 року у справі № 280/5208/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/99624199>.

140. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 21 лютого 2023 року у справі № 520/10798/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/109112383>.

141. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 3 березня 2021 року у справі № 820/8319/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95362320>.

142. Рішення Херсонського окружного адміністративного суду від 14 серпня 2020 року у справі № 540/2538/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91000036>.

143. Рішення Херсонського окружного адміністративного суду від 27 травня 2020 року у справі № 540/346/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89597619>.

144. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 26 вересня 2023 року у справі № 580/3978/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114300181>.

145. Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 4 листопада 2021 року у справі № 620/5508/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100821102>.

146. Рябченко О. Категорія «публічно-правовий спір» : розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4-5. С. 174-178.

147. Савчук О. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів Державної фіскальної служби України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. 2017. № 876. С. 170-174.

148. Сидор М. Я. Договірно-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 75-81.

149. Сковчиляс-Павлів О. В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9-2. Том 1. С. 123-126.

150. Словник української мови: [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол : І. К. Білодід (голова) [та ін.]. 1970 – 1980. Т. 4 : С / Т. 4 : І-М / ред. тому : А.А. Бурячок, П.П. Доценко. К., Наукова думка, 1973. 840 с. URL: http://ukrlit.org/slovnky/slovnky_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh/%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC

151. Смотрич Д. В. Процесуально-правові засади виконання судових рішень в адміністративних справах : дис ... доктора філософії. 081 – Право. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2021. 242 с.

152. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практичний посібник / Л. Б. Сало, І. Я. Сенюта, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.

153. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємства : Консум, 2003. 463 с.

154. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 22 с.

155. Теоретичні та прикладні проблеми захисту інтересів Державної прикордонної служби України в судових органах України та інших держав: колективна монографія / В. Л. Зьолка, Р. О. Гаврік, С. І. Царенко, О. М. Царенко. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2020. 176 с.

156. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України. Київ, 2012. 20 с.

157. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.0. Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України. Київ, 2012. 224 с.

158. Трофіменко І. В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 4. С. 118-123.

159. Хлібороб Н. Є. Особливості структури публічно-правових відносин. *Вісник Львівського національного університету імені І. Франка*. Серія «Право». 2010. Вип. 51. С. 155-161.

160. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка», Львів. 2012. 216 с.

161. Цвіркун Ю. І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020. 545 с.

162. Цвіркун Ю.І. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідачами в яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Том 2. С. 66-75.

163. Цвіркун Ю.І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2019. Том 30 (69). № 1. С. 69-77.

164. Чаплинська Ю. А. Контроль щодо забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 190-195.

165. Шийович Р. Я. Суб'єкти оспорювання нормативно-правових актів у суді першої інстанції. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 437-442.
166. Шило С. М. Особливості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 3 (9). Том 3. С. 267–271.
167. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. *Лексика – українські енциклопедії та словники*. URL : <http://leksika.com.ua/legal/>
168. Юрченко В.П. Правові засади віднесення публічно-правових спорів до адміністративної юрисдикції: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2014. 200 с.
169. Яковенко А.В. Нормативно-правове забезпечення виконання судових рішень в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 6 (2). С. 157-161.
170. Ярема О. Г. Адміністративне судочинство як спосіб забезпечення публічного порядку. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 260-264.
171. Adidur Rahman Control over Administration-Legislative, Executive and Judicial. *Online class notes for 4th sem (M)* URL: <https://haaconline.org.in/attendance/classnotes/files/1588500314.pdf>
172. Alder John. Constitutional and Administrative Law, London, 2007. 480 p.
173. Bačić Arsen, Bačić Petar. Ustavna demokracija i sudovi - o teoriji i praksi artifi cijelnog pravnog razloga. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47, 2/2010., str. 489-494.
174. Borković Ivo. Upravno Pravo. Zagreb, 2002. 483 p.
175. Bradley Anthony, Ewing Keith. Constitutional and Administrative Law, London, 2003. 846 p.

176. Butorović Mirko, Bačić Petar. Zaštita prava čovjeka u europskim organizacijama, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008., str. 667-669.

177. Code de justice administrative. Dernière mise à jour des données de ce code: 03 mars 2024. *Légifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/.

178. Codul administrativ al Republicii Moldova. Publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466. *Ministerul Justiției*. URL : https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro.

179. Craig P. A new framework for EU administration: the financial regulation 2002. *Law and Contemporary Problems*, 2004. 68 (1). P. 107-133

180. Dobjani LL.M Erajd. The Extent of Judicial Administrative Control the Power of the Administrative Court. *Academicus International Scientific Journal*. 2015. Issue 11. C. 116-126.

181. Emese Pál Towards an autonomous administrative power? *Studia iuridica/ Cassoviensia ročník 5*. 2017, číslo 1. p. 34-46.

182. European commission for emocracy through law (Venice commission) preliminary opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine (24 July 2015, CDL-PI(2015)016). URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI%282015%29016-e>

183. Fortsakis T. Principles governing good administration. *European Public Law*. 2005. 11 (2). P. 207-217.

184. Haid Tibor. Main Models of Administrative Justice. *Bolyai Szemle 2010*. XIX. nr. 1. (1 Jan 2010.) P. 147-160.

185. Halduskohtumenetluse seadustik Vastu võetud 27.01.2011. *Riigi Teataja*. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019054>.

186. Harlow C., Rawlings, R. Law and administration [2nd edition]. Butterworths. Harlow, C. Global administrative law: the quest for principles and values. *European Journal of International Law*, 2006. 17 (1). P. 187-214.

187. Kirkham, R. Prevention is better than litigation: the importance of good administration. *Journal of Social Welfare and Family Law*. 2004. 26 (3), 301-311.
188. Krijan Pero. Komentar Zakona o Upravnim Sporovima, Zagreb, 2006. 328 p.
189. Montesquieu Charles Lous de Secondat Baron: On the Spirit of the Laws (translated by Imre Csécsi and Pál Sebestyén) Akadémia, 1962. 312 p.
190. Oliver De Schutter, International Human Rights Law. Cambridge University Press, 2010. 1146 p.
191. Petrik Ferenc. Centenary of Hungarian Public Administration. *Jogtudományi Közlöny* nr. 6. 1996. 345 p.
192. Rozsnyal Krisztina. A közigazgatási bírászkodás európai dimenziója. *The European Dimension of Administrative Justice*. *Jogtudományi Közlöny* nr. 9, 2007. 383 p.
193. Sinani B., Taleski D. An overview of the judicial control of state executive power. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 56, 4/2019. str. 1013-1029.
194. Sinani Blerton i dr. sc Taleski. Dane. An overview of the judicial control of state executive power. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 56, 4/2019. str. 1013-1029.
195. Sinani Blerton. Judicial control of state executive power. *Jurnalul de Studii Juridice Year XIV*. June. 2019, No. 1-2. P. 20-41.
196. Takács A. A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése II. *Jogtudományi Közlöny*. 1993. 48 (7). P. 261-272.
197. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. *Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Open Lex*. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi-16982717>.
198. Váczi Péter. Fair and effective public administration. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 2 №. 1. 161-170.

199. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO): Ausfertigungsdatum: 21.01.1960. *Gesetze im Internet*. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html>.

200. Zákon č. 150/2002 Sb. Zákon soudní řád správní. *Zákony pro lidi*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ТА ВІДОМОСТІ ПРО
АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Михайлов О. О. Правова природа судового контролю за діяльністю публічної адміністрації: окремі теоретико-правові аспекти. *Київський часопис права*. 2021. № 3. С. 134-139. URL: <http://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/50/48>
DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2021.3.21>

2. Михайлов О. О. Механізм реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації: змістовна характеристика. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 6. С. 109-114. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://nvppp.in.ua/vip/2021/6/18.pdf>
DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.18>

3. Михайлов О. О. Судовий контроль за виконанням рішень адміністративних судів у справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 341-344. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://lsej.org.ua/9_2022/83.pdf
DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/83>

4. Михайлов О. О. Діяльність публічної адміністрації як об'єкт судового контролю. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 7. С. 43-46. URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/1095>
Doi: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.7.8>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Михайлов О.О. Судовий контроль: теоретичні підходи до змісту. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. м. Дніпро, 3-4 вересня 2021 року. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2021. С. 41-44.

6. Михайлов О. О. До питання про сутність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 10-11 вересня 2021 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 54-58.

7. Михайлов О. О. Механізм реалізації судового контролю: теоретичні аспекти. *Theory and practice of modern science: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the II International Scientific and Theoretical Conference (Vol. 1), November 12, 2021. Kraków, Republic of Poland: European Scientific Platform. P. 43-45.*

8. Михайлов О. О. До питання про мету судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Мультидисциплінарні наукові дослідження і інновації* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., м. Куновіце, Чеська Республіка 17-18 листопада 2021 р. Куновіце : Академія ГУСПОЛ, 2021. С. 57-61.

9. Михайлов О. О. Правова природа механізму реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 4–5 лютого 2022 року). – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2022. С. 22-25.

10. Михайлов О. О. Форми судового контролю за виконанням рішень адміністративних судів у справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації. *Актуальні проблеми юридичної науки* : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції «Двадцять перші осінні юридичні читання»

(м. Хмельницький, 6 жовтня 2022 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 74-76.



ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД
вул. Козацька, 42, м. Хмельницький, 29009, (0382) 64-15-77,
inbox@adm.km.court.gov.ua

29.12.2013 № 56242/13

АКТ
про впровадження у діяльність Хмельницького окружного
адміністративного суду результатів дисертаційного дослідження
Михайлова Олександра Олександровича на тему
«Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної
адміністрації в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»

Результати дисертаційного дослідження Михайлова Олександра Олександровича на тему «Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні» мають важливий теоретичний і методологічний фундамент, вкрай актуальну практичну важливість, що робить їх надзвичайно корисними та потенційно застосовними під час здійснення Хмельницьким окружним адміністративним судом своїх повноважень, а також вони можуть бути взяті до уваги при проведенні науково-методичної роботи, тренінгів для суддів та працівників апарату суду. Для правозастосовчої діяльності велику цінність мають сформульовані аспірантом принципи судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Результати дисертаційного дослідження дозволять вдосконалити концептуальні підходи щодо організаційного та правового забезпечення судового контролю з метою підвищення його ефективності.

В.о. голови суду



Блонський В.К.

ДОДАТОК В



ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
 ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
 E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 598201720344281002200032328 в ДКСУ у м. Києві.
 МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

Від 25.09.2023 № 0935/23
 На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Хмельницького університету
 управління та права імені Леоніда Юзькова
 Олег ОМЕЛЬЧУК

[Signature]
 «25 вересня» 2023 року

АКТ

про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету
 управління та права імені Леоніда Юзькова
 результатів дисертаційного дослідження
 Михайлова Олександра Олександровича
 на тему «Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної
 адміністрації в Україні»
 на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – ректор Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України Омельчук Олег Миколайович, члени комісії – завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України Буханевич Олександр Миколайович, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України Самсін Ігор Леонович, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук

наук, доцент Галус Олена Олександрівна склали цей акт про те, що аспірант Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Михайлов Олександр Олександрович підготував дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні», результати якого, були використані під час розробки та викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Теорія та практика адміністративного судочинства».

Голова комісії
ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Олег ОМЕЛЬЧУК

Члени комісії

завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України

Олександр БУХАНЕВИЧ

професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Ігор САМСІН

доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент



Підпис: *Олена Галус*
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова



Олена ГАЛУС

Підпис: *Олександр Буханевич*
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова



Підпис: *Ігор Самсін*
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова



Підпис: *Олена Галус*
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Підпис: *Олександр Буханевич*
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Підпис: *Ігор Самсін*
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова