

Міністерство внутрішніх справ України
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Р.В. Миронюк, В.М. Пищида

**СУДОВИЙ РОЗГЛЯД СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ
З ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ
ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ**

Монографія

Дніпро
2018

УДК 342.922
М 32

*Рекомендовано до друку вченою радою Дніпропетровського
державного університету внутрішніх справ
(протокол № 9 від 31 травня 2018 р.)*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

доктор юридичних наук, доцент **Шатрава Сергій Олександрович**
(Харківський національний університет внутрішніх справ);

доктор юридичних наук, доцент **Ільков Василь Васильович** (Дніпропетровський окружний адміністративний суд).

Миронюк Р. В., Пицида В.М.

М 32 Особливості розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном: монограф. / Р.В. Миронюк, В.М. Пицида. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 156 с.

ISBN 978-617-7665-52-5

Здійснено комплексне дослідження особливостей судового розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном; вивлено процесуальні вади діяльності суду щодо їх розгляду та виокремлено напрямки удосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Визначено правову природу публічного майна як об'єкта адміністративно-правового регулювання, з'ясовано юрисдикційну природу спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, та виокремлено її публічно-правову складову. Запропоновано авторське визначення «спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном», виокремлено його ознаки. Розкрито зміст процесуальних стадій судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном. З'ясовано особливості перегляду судових рішень у справах з розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

Виокремлено зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном та запропоновано шляхи його реалізації в Україні. Надано низку пропозицій щодо внесення законодавчих змін з метою покращення процесуальних засад діяльності суддів з розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

Для науковців, аспірантів, студентів та всіх, хто цікавиться проблемами адміністративного процесу.

ISBN 978-617-7665-52-5

УДК 342.922

© Миронюк Р.В., 2018

© Пицида В.М., 2018

© ДДУВС, 2018

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ	7
1.1. Публічне майно як об'єкт адміністративно-правового регулювання	7
1.2. Юрисдикційна природа спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном	20
1.3. Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном	34
1.4. Предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном	46
Розділ 2. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ	59
2.1. Процесуальний статус учасників судового провадження у справах щодо спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном	59
2.2. Стадії судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном	79
2.3. Особливості перегляду судових рішень у справах з розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном	103
2.4. Зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном та шляхи його реалізації в Україні	126
ВИСНОВКИ	135
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	140

ПЕРЕДМОВА

Публічно-правові відносини виникають між фізичними (юридичними) особами та суб'єктами владних повноважень при реалізації прав, обов'язків чи повноважень в різних сферах, у тому числі у сфері використання об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно і привселюдно можуть використовувати з метою досягнення публічної мети (публічних завдань) або для задоволення власних потреб. Відповідно як і будь-які інші, публічно-правові відносини виникають між певними суб'єктами з приводу конкретних об'єктів матеріального та нематеріального світу. Так, з одного боку, згідно зі ст. 41 Конституції України, громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону [1]. З іншого боку, суб'єкти владних повноважень (перед усім органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) реалізуючи свої повноваження з приводу публічного управління державним або комунальним майном мають право приймати рішення, вчиняти дії з приводу використання та розпорядження публічним майном. Спільність прав громадян (юридичних осіб) та суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном часто призводить до конфлікту їх інтересів, який за неможливості його узгодженого вирішення підлягає вирішенню в судовому порядку за нормами КАСУ [2].

Слід зауважити, що в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних з розглядом публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном, в той же час аналіз судової практики вказує на те, що тільки в 2016 році до адміністративних судів було подано 3 тис. 150 позовів до суб'єктів публічної адміністрації, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном [3]. Аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду даної категорії справ вказує на ряд складностей, пов'язаних в першу чергу з визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу розпорядника публічного майна.

Таким чином, часткове вирішення проблем, які виникають при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном, можливе шляхом з'ясування пра-

вової природи спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, їх ознак та особливостей судового порядку їх вирішення, що й зумовлює актуальність тематики монографічного дослідження.

У цілому проблематика вирішення різних категорій адміністративних справ в адміністративних судах була предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-адміністративістів, зокрема: В. Авер'янова, О. Агеєва, А. Альохіна, О. Бачерікова, В. Бевзенка, Е. Демського, В. Ількова, А. Кармолицького, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоець, Р. Куйбіди, О. Луніної, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, О.Пасенюка, В. Перепелюка, М. Руденка, Я. Рябченко, І. Сіліча, С. Стеценка, В. Тимощука, Н. Хлібороб, М. Цуркана, А. Школика, Є. Яковенко та ін. Так, на монографічному рівні були досліджені особливості судового розгляду адміністративних справ пов'язаних з: проходження публічної служби в Україні (Цуркан М.І., 2009 р.) [4]; виборчим процесом (Бачеріков О.В., 2011 р.) [5]; оскарженням рішень органів державної податкової служби України (Яковенко Є.О, 2013 р.) [6]; державною реєстрацією юридичних фактів, рішень та діяльності (Луніна О.С., 2015 р.) [7] та ін. Окремо слід відміти роботи Хлібороб Н.Є [8] та Тимошенко К.О. [9], в яких комплексно досліджено правову природу публічно-правового спору, що зумовлює необхідність його розгляду в порядку адміністративного судочинства (2012 р.).

В той же час, попри багатоманітність наукових джерел, в яких досліджувались особливості судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, до цього часу пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним, не проводилось, що й зумовлює актуальність тематики даного дослідження та потребує наукового аналізу.

Мета монографічного дослідження полягає у розкритті особливостей судового розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, визначенні процесуальних вад діяльності суду щодо їх розгляду та виокремлення напрямів удосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері.

На досягнення поставленої мети в роботі вирішено такі дослідницькі завдання: визначено правову природу публічного майна як об'єкта адміністративно-правового регулювання; з'ясовано юрисдикційну природу спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, та виокремлено її публічно-правову складову; запропоновано поняття та визначено ознаки публічно-правового спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном; здійснено класифікацію публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та ро-

зпорядженням публічним майном; з'ясовано предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном; визначено процесуальний статус учасників судового провадження у справах щодо спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном; розкрито зміст процесуальних стадій судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном; з'ясувано особливості перегляду судових рішень у справах щодо розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном; виокремлено зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, та запропоновано шляхи його реалізації в Україні. Вироблено низку пропозицій щодо внесення законодавчих змін з метою покращення процесуальних засад діяльності судів з розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

Вирішити окреслені завдання ми спробуємо шляхом системного аналізу сучасного стану теоретичного та нормативного забезпечення порядку вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, виокремлення проблем практики їх судового розгляду та вироблення ґрунтовних пропозиції та рекомендацій, у тому числі на підставі вивчення емпіричних матеріалів та зарубіжного досвіду.

Сподіваємося, що книга буде цікавою як для фахівців у галузі адміністративного процесу, адміністративного судочинства, так і для суддів і працівників апарату адміністративних судів.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ

1.1. Публічне майно як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Публічно-правові відносини виникають не лише з приводу здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами владних повноважень своїх прав та виконання ними юридичних обов'язків. Такі правовідносини утворюються також щодо об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно і привселюдно можуть використовувати з метою досягнення публічної мети (публічних завдань) або для задоволення власних потреб. Відповідно як і будь-які інші, публічно-правові відносини виникають між певними суб'єктами і з приводу конкретних об'єктів матеріального та нематеріального світу [11, с.40]. Так, з однієї сторони відповідно до статті 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону [1]. З іншої сторони суб'єкти владних повноважень (перед усім органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) реалізуючи свої повноваження з приводу публічного управління державним або комунальним майном мають право приймати рішення, вчиняти дії з приводу використання та розпорядження публічним майном. Спільність прав громадян (юридичних осіб) та суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном часто призводить до конфлікту їх інтересів, який за неможливості його узгодженого вирішення підлягає вирішенню в судовому порядку за нормами КАСУ [2]. Слід зауважити, що визначення публічно-правової природи відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, а також аналіз законодавчих засад діяльності адміністративних судів в Україні та практики їх діяльності дає можливість стверджувати, що їх предметна компетенція поширюється на розгляд спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, які можна поділити на такі категорії: 1) спори фізичних

чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаної з використанням та розпорядженням публічним майном; 2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження публічним майном; 3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках неможливості використання та розпорядження публічного майна, що знаходиться в їх державному управлінні. І якщо поширення юрисдикції адміністративних судів з розгляду спорів щодо використання та розпорядження публічним майном не викликає сумнівів, то в правозастосовчій практиці проблемними та такими, що потребують нагального вирішення залишаються питання щодо визначення ознак та видів публічного майна, яке є об'єктом публічно-правових спорів, його правового статусу, меж повноважень органів публічної адміністрації та форм реалізації прав громадян і юридичних осіб щодо його використання та розпорядження ним, що складає предмет публічно-правового спору.

Виходячи із загальної мети дослідження в межах даного підрозділу роботи, доцільно з'ясувати поняття, ознаки та види публічного майна як адміністративно-правової (адміністративно-процесуальної) категорії, досягнення якої можливе через вирішення таких задач: визначення поняття та ознак публічного майна; виокремлення видів публічного майна та стану його правового регулювання.

Щодо правової природи поняття «публічне майно» слід зазначити таке. Законодавство України не містить визначення поняття «публічне майно», і тому при розгляді цього поняття необхідно, по-перше, визначити, як трактує вітчизняне законодавство поняття «майно»; по-друге його співвідношення з поняттям «власності» та «публічної власності». Так, відповідно до ст. 190 ЦК України майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [12]. Господарське законодавство України визначає майно як сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів (ст. 139 ГК) [13]. О.М. Тадеєва в свою чергу звертає увагу на те, що у Конвенції ООН проти транснаціональної організованої зло-

чинності під поняттям «майно» розуміють будь-які активи, матеріальні чи нематеріальні, рухомі чи нерухомі, виражені в речах чи у правах, а також юридичні документи або акти, які підтверджують право на такі активи чи інтерес [14].

Стосовно ж поняття «публічна власність», то воно, нажаль, теж немає належного нормативного визначення. Як вірно зазначає О.М. Тадеєва, в національній правовій доктрині були спроби нормативно урегулювати поняття «публічної власності», зокрема в Проекті Конституції України 1992 року в якому здійснювалась градація власності в Україні на державну, комунальну та приватну, а в статті 66 зазначалось, що земля, вода, повітряний простір, надра, ліси, узбережжя, тваринний світ, природні ресурси континентального шельфу та виключної морської (економічної) зони України є публічною власністю, а відповідно інші речі матеріального світу, в тому числі і земля можуть бути у приватній та комунальній власності [15, с.180].

В нормах діючої Конституції така градація чітко не просліджується, однак виокремлюється власність українського народу (ст.13), державна власність (ст.ст.13,41), комунальна власність (ст.ст. 41, 142, 143), приватна власність (ст.41) [1].

Оскільки тлумачення поняття «публічний» в законодавстві відсутнє, необхідно звернути увагу та аутентичне його розуміння, що надано в Великому тлумачному словнику сучасної української мови, де під ним розуміють такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний, призначений для широкого відвідування, користування, загальнодоступний [16, с.756]. Виходчи з цього та сутності вищевказаних форм власності, слід резюмувати, що публічна власність включає в себе три форми власності – власність українського народу, держави та комунальна власність, як власність територіальних громад.

Кожна з форм публічної власності має певне нормативне закріплення. Так статтю 13 Конституції України визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією [1]. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V [17] визначає перелік об'єктів державної власності та покладає обов'язок на здійснення управління ними від імені держави на Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) та інші органи виконавчої вла-

ди (далі – ОВВ). Зокрема статтею 3 цього закону визначено перелік такого майна, до якого віднесено: майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; державне майно, що забезпечує діяльність ОВВ; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування НАН України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду [17].

Об'єкти власності територіальних громад частково визначені в статті 142 Конституції України, до них віднесено – рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [18], в якому в статті 16 фактично продубльовано зміст норми статті 142 Конституції, без зазначення чіткого переліку видів майна територіальних громад.

Таким чином, слід констатувати, що в національному законодавстві неврегульованим залишається поняття, ознаки публічного майна, перелік публічного майна та публічної власності. Виправлення цієї прогалини нами вбачається в двох альтернативних шляхах: першому – прийняттю комплексного Закону України «Про публічну власність», в якому має бути визначено поняття публічної власності та майна, їх ознак та видів такої власності і майна; другому – визначення чітких ознак, видів публічного майна за його формами у Законі «Про управління об'єктами державної власності» та Законі «Про місцеве самоврядування».

При розробці відповідних змін до вказаних законів, необхідно врахувати, що до ознак публічного майна слід віднести: 1) воно є об'єктом власності народу України, державної власності та власності територіальних громад; 2) ним може користуватися на власний розсуд необмежену кількість раз необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання; 3) воно є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їх завдань і функцій, створення умов здійснення фізичними особами їх прав, свобод, інтересів, а також засобом задоволення суспі-

льних потреб та інтересів; 4) його охорона забезпечується нормами публічного та приватного права; 5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України; 5) загальний порядок вчинення правочинів з даним майном регулюється галузями приватного права, зокрема цивільного права; 6) особливий порядок (режим) володіння, користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права; 7) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління та процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом; 8) рішення про відчуження такого майна приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта; 9) подібно до відчуження утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень; 10) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження даним майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі та у порядку визначеному законами та можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку.

Вищевказані ознаки публічного майна вказують на можливість виокремлення його видів за окремими класифікаційними ознаками. Зокрема залежно від форми власності слід виокремити публічне майно: державної, комунальної (муніципальної), змішаної (спільної) власності. Як було вказано вище, певний перелік публічного майна державної власності визначено в Законі України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V [17]. Обмежений перелік такого майна визначений на підзаконному рівні у Постанові КМУ від 21 вересня 1998 року № 1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [19].

Перелік публічного майна комунальної власності законодавчо не визначено, однак окремі положення щодо його правового статусу врегульовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, де право комунальної власності визначено як «право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [18]. До об'єктів права комунальної власності, зокрема, належать: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, пенсійні фонди, ча-

стки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, а також відумерла спадщина.

Слід констатувати, що чітких критеріїв відмежування загальнодержавного та комунального публічного майна, як і його видів в законодавстві України не вироблено і досі, і впершу чергу це пов'язано з відсутністю єдиних реєстрів комунальної та загальнодержавної власності.

Втім, слід відмітити, що спроби систематизувати та виокремити види загальнодержавного та комунального майна були зроблені ще на початку формування держави Україна в новітній її історії, зокрема в: Постанові КМУ від 5 листопада 1991 р. №311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю» [20] та в Постанові КМУ від 14 квітня 1994 р. № 238 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною власністю та власністю Республіки Крим» [21]. В даних документах визначено перелік публічного майна, яке передається у комунальній власність місцевих громад (органам місцевого саморядування) та у власність АРК Крим, все це майно виокремлено за сферами господарювання (галузями).

Спроба систематизувати публічне майно комунальної власності знайшла своє втілення в Проекті Закону України «Про комунальну власність в Україні», який було подано до Верховної Ради України від 06.06.2008 р. № 2617 [22], але до цього часу він не набув свого законодавчого втілення. Статтею 3 проекту цього Закону до складу об'єктів комунальної власності входять рухоме і нерухоме комунальне майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території, необмежене і не вилучене з обігу, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, майнові комплекси підприємств, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане у встановленому законом порядку у комунальну власність іншими суб'єктами власності, майнові права, надані послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, інші речі, цінні папери, матеріальні і нематеріальні блага, які на праві власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності.

Перелік об'єктів виключно комунальної власності може встановлюватися статутом територіальної громади або рішенням сільської, селищної, міської ради. Тому за відсутності визначення переліку комунального майна на законодавчому рівні, це питання регулюється в рівні актів органів місцевого самоврядування. Наприклад, Статутом територіальної громади м. Дніпро визначено, що до комунальної власності належать рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження (розділ 11) [23].

Публічним майном змішаної (спільної) власності виступає переважно земельна ділянка, що є спільною власністю з визначенням частки кожного з учасників спільної власності та регулюється Земельним кодексом України [24]. В той же час цим Кодексом визначено відмежування права державної та комунальної власності на земельні ділянки, зокрема: землі оборони можуть перебувати лише в державній власності (ст. 77); землі в межах населених пунктів перебувають у комунальній власності, крім земельних ділянок приватної та державної власності; земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність (ст. 88). Окремі спроби відмежування державного та комунального майна зроблено в Законі України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 року № 2269-ХІІ [25], але знову ж таки за відсутності чітких критеріїв їх відмежування.

Слід резюмувати, що найбільш повний перелік публічного майна, як і його правовий статус, виділено в Цивільному кодексі України (ЦК України), в якому публічне майно віднесено до «права публічної власності», що поділяється на :1) право власності Українського народу; 2) право державної власності; 3) право комунальної власності.

Так, стаття 324 ЦК відтворює положення ст. 13 Конституції, в якій закріплено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші приро-

дні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Право власності Українського народу може бути визначене як можливість народу через уповноважені державні органи або безпосередньо використовувати (володіти, користуватися, розпоряджатися тощо) майно, котре йому належить відповідно до Конституції.

На думку одних авторів, Конституція відображає ставлення до землі (право на землю) Українського народу як до території держави, як до об'єкта природи, а не до конкретних ділянок, розмежованих на земельній території держави для спеціального використання [26, с.123]. Інші науковці пропонують розрізняти ті випадки, коли право власності на землю зачіпає інтереси суспільства в цілому – тоді земля визначається як об'єкт права власності Українського народу (і держави відповідно), і ті випадки, коли згідно з Конституцією людині належить і гарантується право власності на землю [27, с.23].

В свою чергу ч. 2 ст. 324 ЦК встановлено, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, встановлених Конституцією. Тлумачення цієї норми дає можливість зробити висновок, що управління майном від імені народу здійснює відповідно Верховна Рада України та органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, однак при цьому вони не є власниками того майна, що належить до об'єктів права власності Українського народу, їх повноваження стосовно цього майна зводяться лише до здійснення права управління зазначеним майном.

Коли йдеться про здійснення права власності на майно, яке є власністю Українського народу, слід зазначити, що воно може відбуватися як через згадані вище органи, так і безпосередньо народом шляхом вирішення відповідних питань на всеукраїнському референдумі.

Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності Українського народу відповідно до закону (ч. 3 ст. 324 ЦК), тобто доступ до користування природними об'єктами права власності Українського народу, але таке користування має відбуватися у порядку і межах, встановлених законом.

При цьому слід враховувати, що реалізація права власності Українського народу (в розумінні окремо взятого громадянина) на право володіння землями державної (публічної) власності в тому числі публічного майна має здійснюватись шляхом звернення до органів публічної влади, які мають прийняти обов'язковий до виконання адміністративний акт, який буде засвідчувати право володіння громадянином відповідною зе-

мельною ділянкою (або майном).

Окремо слід розглядати право власності на предмети, речі (майно) вилучене з обігу. Фахівцями в галузі цивільного права зверталася увага на те, що речі, вилучені з обігу, не є об'єктами цивільних правовідносин, внаслідок чого здійснення права держави з використання таких речей, розпорядження ними тощо не є сферою дії приватного (цивільного) права [28, с.89]. З позиції цивілістів здійснюючи такі дії, держава виступає як суб'єкт владних відносин, її влада над речами у цьому випадку є виявом властивостей публічної влади. У зв'язку з цим ці відносини є сферою дії публічного права з усіма наслідками цього (метод впливу на учасників, принципи, засоби захисту тощо).

На підтримку згаданої позиції вони наводять такі аргументи: 1) правове становище речей, вилучених з обігу, визначається нормами публічного права; 2) порядок користування та розпорядження такими речами також має публічно-правовий характер; 3) управління речами, що вилучені з цивільного обігу теж є сферою публічно-правового регулювання [28, с. 92].

Дослідники історії держави і права зарубіжних країн вказують на те, що праву інших країн також відомий поділ майна держави на приватне та публічне. Зокрема, ними зазначено, що у Цивільному кодексі Французької Республіки у ст. 537 виокремлюється майно приватних осіб і майно юридичних осіб публічного права [29, с. 482].

Фахівці в галузі цивільного права до приватного майна держави відносять все майно юридичних осіб публічного права, яке не віднесене до публічного майна. Це майно знаходиться у цивільному обігу; публічна юридична особа, якій це майно належить, є його власником, вона має право відчужувати це майно, обтяжувати його на користь інших осіб речовими правами, право власності на таке майно може набуватися за давністю [28, с.90].

У вітчизняній правовій доктрині закріплено, що право державної власності від імені українського народу здійснюють органи державної влади (ст. 13 Конституції України). Схожу норму визначає ст. 326 ЦК, в якій зазначено, що від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади. До них, насамперед, належить глава держави – Президент України, який виступає від імені держави в різних правовідносинах, у тому числі здійснює право державної власності. Правом державної власності наділений аож Парламент України – Верховна Рада України, яка затверджує державний бюджет України і здійснює контроль за його використанням. В свою чергу право державної власності здійснює Кабінет Міністрів України,

Фонд державного майна України та інші уповноважені органи, у тому числі державні підприємства і установи.

Здійснюючи зазначені функції, органи державної влади діють не як суб'єкти права власності, а як представники цього суб'єкта: вони діють не від власного імені і не в своєму інтересі, а від імені і в інтересі держави в цілому, носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в якій є її народ. Через органи державної влади здійснюється воля не цих органів, а самого народу, який може висловити свою волю, здійснити свою владу безпосередньо (ст. 5 Конституції).

Підставами набуття права державної власності є загальні для усіх видів права власності підстави: 1) виготовлення нової речі (ст. 331); 2) переробка речі (ст. 332); 3) привласнення загальнодоступних дарів природи (ст. 333); 4) отримання продукції, плодів та доходів (ч. 2 ст. 189); 5) договір; 6) спадкування за заповітом (глава 85 ЦК).

Спеціальними підставами набуття права державної власності (тобто, такими, що стосуються лише цього виду права власності) є: 1) виявлення скарбу, що є пам'яткою історії та культури (ч. 4 ст. 343); 2) викуп земельної ділянки у зв'язку з суспільною необхідністю органом державної влади (ст.ст. 350, 351); 3) викуп пам'ятки історії та культури (ст. 352); 4) реквізиція (ст. 353); 5) конфіскація (ст. 354 ЦК). [28, с.92].

Право комунальної власності часткового урегульовано Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до ст. 60 територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [18].

Підставами виникнення права комунальної власності згідно із Законом України від 3 березня 1998 р. «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» може бути передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності тощо [19].

Щодо видів публічного майна, то його поділ можна здійснювати за різними критеріями.

Так В.М. Бевзенко за ознакою цільового призначення виокремлює: а) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адмі-

ністрації, – автотранспорт, засоби зв'язку; б) майно державних та комунальних установ та фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання; в) публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо; г) публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів; д) природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій [30, с. 311].

І.В. Паламарчук на відміну від вищевказаних видів публічного майна за цільовим призначенням виокремлює корпоративні права держави в статутних фондах суб'єктів господарювання [31, с.54]

На нашу думку, за цільовим призначенням можна визначити такі види публічного майна: 1) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації – автотранспорт, засоби зв'язку; 2) майно державних та комунальних установ і фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання; 3) публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери; 4) публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів; 5) природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах суб'єктів господарювання [32, с.484; 33, с. 498].

Виділяючи публічне майно за способом утворення, В.М. Бевзенко розрізняє публічне майно виключно штучного походження, до якого відносить вогнепальну зброю й спеціальні засоби, які застосовуються Збройними Силами України, правоохоронними органами (наручники, гумові кийки, засоби зв'язування, сльозогінні речовини, світлозвукові пристрої відволікаючої дії, пристрої для відкриття приміщень і примусової зупинки транспорту, водомети, бронемашини та інші спеціальні і транспортні засоби, службові собаки); об'єкти, території, споруди військово-промислового комплексу; будівлі споруди, майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилі зації відходів, ринки, ринкові комплекси; стаціонарні й пересувні технічні засоби і пристрої, заводи, фабрики; автомобільний транспорт, залізничний транспорт, морський та річковий транспорт, авіаційний транспорт, трубопровідний транспорт та відповідна інфраструктура, інший транспорт (їздові тварини, мототранспорт); засоби та об'єкти зв'язку; електрична, ядерна енергія [30, с.312]. У свою чергу відомий дослідник публічної власності М.П. Карадже-Іскров крім штучно створеного публічного майна викремлює публічне майно природного походження, відносячи до нього природні ресурси, землю,

водні та лісові ресурси [34, с.62],

Таким чином, на нашу думку, залежно від способу утворення публічне майно буває: штучного походження – вогнепальна зброя та спецзасоби, які знаходяться на обліку Національної поліції, ЗСУ, СБУ та інших правоохоронних органів; природного походження – заповідники, природно-архітектурні комплекси, земельні, водні ресурси, надра.

Залежно від режиму використання публічне майно може бути: 1) закритого режиму використання – озброєння, військова техніка, боеприпаси; 2) обмеженого режиму використання – трубопровідний транспорт, газотранспортна система, засоби спецзв'язку; 3) загального режиму використання – дороги, під'їзди, площі, парки, сквери, тротуари.

Також критерієм класифікації публічного майна є межі його суспільного значення. Так, за межами суспільного значення публічне майно можна поділити на: а) майно місцевого значення, яке має природне або штучне походження, знаходиться в межах певної адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, села, селища) та призначене для використання, задоволення потреб та обслуговування місцевими громадами; б) майно національного значення, яке має природне походження (наприклад, ландшафтні парки, заповідники) або штучне походження (музейні, меморіальні комплекси) та призначене для використання, задоволення потреб та обслуговування всіх громадян, які на законних підставах проживають в Україні; в) майно міжнародного (світового значення), яке має природне походження (наприклад, Гори Карпат, Чорне море та його акваторія) або штучне походження (об'єкти всесвітнього спадку ЮНЕСКО, які визначені Конвенцією про охорону всесвітнього культурного і природного спадку від 12 жовтня 1988 року [35]) та призначене для користування міжнародною спільнотою.

У підсумку зазначимо, що попри існування багатьох критеріїв класифікації публічного майна, зумовленої відсутністю її нормативного визначення, суттєве значення для визначення його як об'єкту публічно-правового спору, що має вирішуватись в межах адміністративного судочинства має виокремлення публічного майна за його цільовим призначенням на:

1) майно загального користування, до якого слід віднести:

а) залізничні, автомобільні, водні, повітряні шляхи (за винятком тих, що перебуває у приватній власності згідно з нормами чинного законодавства, наприклад ст. 25 Закону України «Про автомобільні дороги» [36]);

б) бульвари, вулиці, провулки, дороги, майдани, площі, набережні, парки, під'їзди, проїзди, сквери правовий статус яких визначений у ст. 83

ЗК України та віднесено їх до земель, що перебувають у власності територіальних громад та не підлягають передачі у приватну власність [24];

в) будинки та приміщення громадського призначення, перелік яких визначений в додатку А до Державних будівельних норм України (ДБН В.2.2-9-2009) [37], які об'єднані в такі групи: будинки, споруди та приміщення дошкільних навчальних закладів, будинки, споруди та приміщення навчальних закладів, закладів охорони здоров'я та відпочинку, фізкультурно-оздоровчі та спортивні заклади, культурно-видовищні, дозвіллєві та культові закладів, заклади підприємств торгівлі, харчування та побутового обслуговування, заклади соціального захисту населення, науково-дослідні установи, приміщення транспорту, призначені для безпосереднього обслуговування населення, заклади комунального господарства (окрім виробничих, складських та транспортних будинків і споруд) [38];

2) майно державних і комунальних підприємств, організацій, закладів, фондів, до якого слід віднести: публічні грошові кошти як вид публічного майна; будинки дитячих дошкільних закладів; дитячі дошкільні заклади загального, спеціального та оздоровчого типу; будинки дитини та дошкільні дитячі будинки; • дошкільні заклади, об'єднані з початковою або основною школою; будинки навчальних закладів; загальноосвітні та спеціалізовані школи;

3) майно, що забезпечує функціонування органів публічної адміністрації: меблі, оргтехніка, автотранспорт, засоби зв'язку, спецзасоби, вогнепальна зброя та боєприпаси, інформаційні бази даних, архівні документи та інше публічне майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації, становить собою публічні грошові кошти, рухоме та нерухоме майно закритого або обмеженого режиму користування, необхідне для здійснення такими суб'єктами їх повноважень, функцій, вирішення завдань та досягнення мети діяльності;

4) публічні грошові кошти: кошти світових та європейських інституцій, залучені до використання в Україні на потреби розвитку публічної сфери, кошти Державного бюджету, кошти місцевих бюджетів, кошти від надання додаткових адміністративних послуг. Останню групу публічного майна – публічних грошових коштів найбільш повно дослідив В.М. Бевзенко, виділивши три їх групи: 1) публічні грошові кошти європейських та світових інституцій, залучені до використання в Україні; 2) державні публічні грошові кошти – кошти державного бюджету (наприклад, п. 1 ст. 92, ст.ст. 95, 96 Конституції України); 3) місцеві публічні грошові кошти – кошти місцевих бюджетів – бюджети Автономної Республіки Крим, областей, районів, бюджетів місцевого самовря-

дування (наприклад, п.п. 1, 2, 23, 34 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [39]); 4) видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом (п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України); 5) витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів (п. 14 ст. 2 Бюджетного кодексу України); 6) власні надходження бюджетних установ – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності (п. 15 ст. 2 Бюджетного кодексу України); 7) державний борг – загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення (п. 20 ст. 2 Бюджетного кодексу України); 8) доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) (п. 23 ст. 2 Бюджетного кодексу України); 9) міжбюджетні трансфери – дотації, субвенції, субсидії; 10) публічні грошові кошти фондів пенсійного страхування; 11) публічні грошові кошти фондів соціального страхування; 12) публічні грошові кошти фондів медичного страхування; 13) публічні грошові кошти благодійних фондів; 14) публічні грошові кошти, отримані з будь-яких інших джерел, не заборонених законодавством [30, с. 328-329].

1.2. Юрисдикційна природа спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

Як було з'ясовано вище, публічне майно – одна з найголовніших категорій у нашому житті, адже саме ним усі ми користуємося кожного дня незалежно від нашого бажання. І, як вірно зазначає О.М.Тадеева «рівень життєдіяльності і благоустрою населення в кожній державі першочергово залежить від того, наскільки вона забезпечує своїх громадян речами загального користування, тобто тими, якими може користуватися кожна людина незалежно від статусу, віку, статі, віросповідання та будь-яких інших ознак» [14]. Попри те, що поняття «публічне майно» не знайшло законодавчого закріплення, відповідно як і його види, аналіз нормативних джерел дає можливість до об'єктів публічного

майна віднести: майдани, вулиці, проїзди, шляхи, парки, сквери, споруди, автошляхи, ринки, тобто всі об'єкти матеріального світу, якими володіє держава та суспільство, а також публічні фінанси та активи. Публічне адміністрування у сфері використання та розпорядження публічним майном здійснюють суб'єкти публічної адміністрації, і очевидно, що вони стають відповідачами в адміністративному суді у випадку прийняття незаконного рішення, дії чи бездіяльності, пов'язаної з використанням та розпорядженням публічним майном.

Слід зауважити, що в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних з розглядом публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном, в той же час аналіз судової практики вказує на те, що тільки в 2014 році до адміністративних судів було подано 3 тис. 150 позовів до суб'єктів публічної адміністрації, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном [40]. Аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду даної категорії справ вказує на ряд складностей, пов'язаних в першу чергу з визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу розпорядника публічного майна [41].

Таким чином, часткове вирішення проблем, які виникають при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном можливе шляхом з'ясування правової природи спорів пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, що і є предметом дослідження в межах даного підрозділу роботи зумовлює необхідність вирішення таких задач: дослідження публічно-правової природи відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном та наведення аргументів, що вказують на необхідність розгляду публічно-правових спорів, що виникають з приводу управління даним майном в межах адміністративного судочинства.

До недавнього часу законодавство не містило визначення терміна «публічно-правовий спір». За змістом ч. 2 ст. 4 КАСУ який діяв до 15 грудня 2017 року «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення» [11]. З прийняттям нової редакції КАСУ, який набув чинності 15 грудня 2017 року поняття «публічно-правовий спір» набуло законодавчого закріплення в ст. 4, відповідно до якої «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» [2]. Однак нормативне закріплення цього поняття не вирішує проблеми визначення всіх видів публічно-правових спорів, а вказує лише найбільш поширені з них, які найчастіше зустрічаються в практиці діяльності адміністративних судів.

Пленум ВАСУ у постанові «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 № 8 роз'яснює, що для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне. Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 2 ч.1 ст. 4 КАСУ у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [42].

Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [42].

Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції: 1) понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір (ч.1 ст. 4 КАС України); 2) визна-

чення категорій справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів (ч.1 ст. 19 КАС України); 3) встановлення категорій справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів (ч.2 ст. 19 КАС України) [42].

Для того щоб визначити юрисдикційну природу спорів пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном доцільно спочатку з'ясувати вироблену в правовій науці позицію щодо розмежування судової юрисдикції щодо приватно-правової та публічно-правової природи спорів.

У юридичній літературі висловлюються різні думки щодо розмежування судової юрисдикції, крім того, наявна судова практика свідчить про неоднакове застосування судами норм процесуального права та у деяких випадках навіть про хибне визначення судової юрисдикції, що не сприяє належному судовому захисту порушених прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Важливість чіткого розмежування судових юрисдикцій не викликає сумніву, тому що неправильне визначення юрисдикції справи тягне за собою скасування судових рішень та закриття провадження у справі щодо розгляду її в одній із юрисдикцій; а позивачу після закриття справи необхідно знову із такою ж позовною заявою звертатись до суду іншої юрисдикції. Як слушно наголошує С. Демченко, це призводить до суттєвого збільшення тривалості розгляду справи, невиправданого затягування судового вирішення спору, що болісно відбивається і на позивачеві (фізичній чи юридичній особі), і на державі, оскільки призводить до непродуктивних державних витрат, втрати авторитету суду та свідчить про неефективність судового захисту в Україні [43, с. 24].

КАСУ та ЦПК України використовують поняття «компетенція судів» щодо розгляду справ та вказують на те, які саме справи розглядаються у порядку адміністративного чи цивільного судочинства. Зокрема, відповідно до ст. 19 КАСУ компетенція адміністративних судів поширюється на спори: фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом; щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Згідно зі ст. 15. ЦПК України суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо: захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства [12]. Відповідно до ст. 12. ГПК України господарським судам підвідомчі: 1) справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, у тому числі щодо приватизації майна, та з інших підстав, крім: спорів про приватизацію державного житлового фонду; спорів, що виникають при погодженні стандартів та технічних умов; спорів про встановлення цін на продукцію (товари), а також тарифів на послуги (виконання робіт), якщо ці ціни і тарифи відповідно до законодавства не можуть бути встановлені за угодою сторін; спорів, що виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції Конституційного Суду України та адміністративних судів; інших спорів, вирішення яких відповідно до законів України та міжнародних договорів України віднесено до відання інших органів; 2) справи про банкрутство; 3) справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції; 4) справи, що виникають з корпоративних відносин у спорах між юридичною особою та її учасниками (засновниками, акціонерами, членами), у тому числі учасником, який вибув, а також між учасниками (засновниками, акціонерами, членами) юридичної особи, пов'язаними із створенням, діяльністю, управлінням та припиненням діяльності такої особи, крім трудових спорів; 4-1) справи у спорах між господарським товариством та його посадовою особою (у тому числі посадовою особою, повноваження якої припинені) про відшкодування збитків, завданих такою посадовою особою господарському товариству її діями (бездіяльністю); 5) справи у спорах щодо обліку прав на цінні папери; 6) справи у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесені до компетенції адміністративних судів; 7) справи у спорах з майновими вимогами до боржника, стосовно якого порушено справу про банкрутство, у тому числі справи у спорах про визнання недійсними будь-яких правочинів (договорів), укладених боржником; стягнення заробітної плати; поновлення на роботі посадових та службових осіб боржника, за винятком спорів, пов'язаних із визначенням та сплатою (стягненням) грошових зобов'язань (податкового боргу), а також справ у спорах про визнання недійсними правочинів (договорів), якщо з відповідним позовом звертається на виконання своїх повно-

важень контролюючий орган, визначений ПК; 8) справи за заявами про затвердження планів санації боржника до порушення справи про банкрутство [13].

Е.В. Катаєва, здійснивши аналіз положень КАСУ та ЦПК України, робить висновок, що критерієм визначення юрисдикції місцевих загальних судів щодо розгляду ними справу порядку цивільного судочинства є галузі права—цивільного, сімейного, житлового, земельного, трудового [44, с.106]. В той же час слід зазначити, що разом з цим, ЦПК України не виключає можливість розгляду у порядку цивільного судочинства інших справ, за виключенням лише тих справ, розгляд яких прямо передбачено правилами іншого судочинства. КАСУ визначає дещо інші критерії віднесення спорів до юрисдикції адміністративних судів, а саме: функціональний, що полягає у визначенні статусу одного з учасників юридичного конфлікту як суб'єкта владних повноважень і предметний, який пов'язаний із визначенням сфери спірних правовідносин. Зміст поняття «публічно-правові відносини», яке вжито у ст. 2 КАСУ не розкривається і в жодному нормативно-правовому акті не має його визначення. Правова конструкція ст. 2 КАСУ вказує на те, що до юрисдикції адміністративних судів належать лише ті справи, що не підлягають розгляду у порядку інших видів судочинства.

У юридичній літературі є декілька підходів щодо визначення критеріїв розмежування юрисдикції судів. Як правило науковці виділяють такі критерії належності справ до юрисдикції того чи іншого суду: суб'єктний склад сторін спору, предмет спірних правовідносин, характер спірних правовідносин [45, с. 55].

В. Бевзенко зазначає, що для визначення адміністративної юрисдикції необхідно враховувати наявність та зміст таких критеріїв, як: 1) спір про право; 2) суб'єктний склад публічно-правових відносин; 3) наявність публічно-правових відносин; 4) наявність публічного інтересу. Далі він зауважує, що загалом ці критерії однаковою мірою характерні для усіх публічно-правових спорів, які можуть розглядатися судами загальної та конституційної юрисдикції. Проте відмінність цих критеріїв полягає, по-перше, у їх змісті, по-друге, у підставах їх виникнення [46, с. 182–183]. У свою чергу, Д. Шадура виділяє загальні та спеціальні критерії цивільної юрисдикції. Загальні критерії – це такі підстави, які вказують на цивільну юрисдикцію, обмежуючись зазначенням загальних ознак тієї чи іншої справи. До них він уважає належними предметний (характер спірних правовідносин) і суб'єктний (суб'єктний склад спірних правовідносин) критерії. Спеціальні критерії – це такі підстави, які вважають ту чи іншу справу прямо належною до цивільної юрисди-

кції [47, с. 14].

Окремі критерії відмежування справ цивільної юрисдикції від інших категорій справ визначає Пленум Вищого Спеціалізованого суду України з розгляду кримінальних та цивільних справ, який в своїй постанові «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 01.03.2013 № 3 відносить до таких критеріїв: наявність у них спору про право цивільне (справи за позовами, що виникають із будь-яких правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства); суб'єктний склад такого спору (однією зі сторін у спорі є, як правило, фізична особа) [48].

Пленум ВАСУ у постанові «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 № 8 роз'яснює, що вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАСУ встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції: понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3; визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у ч. 1 ст. 17; встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17); встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17) [42].

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Одним із обов'язкових суб'єктів публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, до якого належать орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інший суб'єкт, при здійсненні ними владних управлінських функцій як на основі законодавства, так і на підставі виконання делегованих повноважень.

Розкриваючи зміст такого критерію розмежування юрисдикції судів як суб'єктний склад сторін спору варто казати, що до юрисдикції певного суду відносяться лише ті спори, учасником яких є певний суб'єкт права. Однак під час його застосування однорідні за своєю природою правовідносини можуть опинитися у різних судових юрисдикціях. Зокрема корпоративні спори підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства, якщо хоча б одним із їх учасників є громадянин, в господар-

ському, якщо одним із учасників є юридична особа. У схожій юрисдикційній роздвоєності можуть опинитися й інші приватні правовідносини, адже фізичні та юридичні особи в однаковій мірі здатні набувати та реалізовувати цивільні права. Так, спір фізичної особи, яка має статус суб'єкта підприємницької діяльності, у цивільно-правових, житлових чи інших правовідносинах, що не має ознак господарського та не пов'язаний з господарською діяльністю, підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства. Тобто цей підхід не дозволяє визначити підвідомчість справи, однією стороною в якій є фізична особа, що має статус суб'єкта підприємницької діяльності, яка в одних випадках може діяти як суб'єкт цієї діяльності, а в інших – як звичайний суб'єкт цивільних відносин.

Що стосується сфери публічних правовідносин, то можливості фізичних осіб у набутті публічних прав майже такі самі як і в юридичних осіб. Адміністративні правовідносини за участю фізичних осіб не відрізняються від адміністративних відносин за участю юридичних осіб. З огляду на це, спори щодо таких правовідносин незалежно від суб'єктного складу невідної сторони віднесено до адміністративної юрисдикції. Однак якщо орган державної влади, орган місцевого самоврядування, тобто суб'єкт владних повноважень бере участь у справі не на виконання своїх владних повноважень, а з інших правових підстав, не здійснює владних управлінських функцій щодо іншого учасника спору, то залежно від змісту вимог і суб'єктного складу сторін справа підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства відповідно до вимог ст. 15 ЦПК України [49].

Наявність владних повноважень означає, що органи держави мають право встановлювати формально обов'язкові приписи, тобто норми права чи індивідуальні приписи, і домагатися, за допомогою встановлених законом засобів їх здійснення. Тобто, одним із суб'єктів публічно-правового спору, його обов'язковим учасником є суб'єкт владних повноважень, до якого належать орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інший суб'єкт, при здійсненні ними владних управлінських функцій як на основі законодавства, так і на підставі виконання делегованих повноважень. Разом із цим, практика розгляду справ, однією із сторін в яких є орган державної влади, наділений владними повноваженнями, не є однаковою. Ні законодавець, ні вищі судові інстанції не визначилися, у яких же випадках такий спір належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, а за яких обставин такі спори мають розглядатися в порядку цивільного чи господарського, навіть кримінально-процесуального судочинства.

чинства [50, с. 70–71].

Оскільки державні органи та органи місцевого самоврядування можуть бути як суб'єктами приватних правовідносин, так і суб'єктами публічних правовідносин, на цій підставі і виникають юрисдикційні колізії між цивільним та адміністративним судочинством. При чому їх статус визначається виключно нормами публічного права, незалежно від того, які права публічно-правового значення (цивільні чи публічні) вони мають намір реалізувати.

Водночас практика судового правозастосування свідчить, що ознака суб'єкта спору (суб'єкт владних повноважень) не є вирішальним критерієм віднесення його до розгляду адміністративного суду. При розмежуванні компетенції адміністративних і господарських судів провідне значення має саме критерій ознаки «предмета спору». Якщо спір пов'язаний з правовідносинами реалізації права власності, у тому числі носієм публічно-владних повноважень, то його суди мають вирішувати в порядку господарського судочинства (якщо він виник за участю юридичної особи, іншого суб'єкта господарювання).

Таким чином, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що юрисдикція адміністративних судів поширюється не на всі спори з суб'єктом владних повноважень, а лише на ті спори, які пов'язані із здійсненням цим суб'єктом владних управлінських функцій, а тому при визначенні підвідомчості справи адміністративними судами потрібно виходити з характеру спірних правовідносин, прав та інтересів, за захистом яких звернувся позивач, а не лише із суб'єктивного складу учасників правовідносин. Предмет спору як критерій віднесення справи до того чи іншого виду судової юрисдикції є ефективним лише тоді, коли у процесуальних законах чітко та ясно викладено його властивості.

На основі викладеного вище можна зробити висновок, що конфлікт судових юрисдикцій закладений саме на законодавчому рівні, його ефективно вирішення можливе лише шляхом внесення відповідних змін до КАСУ та визначення завдання адміністративного судочинства у такий спосіб, який усуває цей конфлікт, а також визначення змісту понять «публічно-правовий спір», «владна управлінська функція» та уточнення поняття «суб'єкт владних повноважень». Адже діяльність органів влади є публічною незалежно від того, які права (приватні чи публічні) вони реалізують. Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАСУ до адміністративної юрисдикції віднесено лише ту діяльність (рішення, дії, бездіяльність), яка спрямована на реалізацію публічних прав та обов'язків держави (територіальної громади). Окремі суди не беруть це положення до уваги і через це втручаються у цивільну юрисдикцію. Тому правильне застосу-

вання таких критеріїв як суб'єктний склад сторін спору, наявність публічно-правових відносин, наявність публічного інтересу, вирішити питання щодо віднесення конкретного правового спору до юрисдикції адміністративного суду.

Здійснивши порівняльний аналіз предметної юрисдикції судів щодо розмежування адміністративних та господарських справ, виробивши загальні ознаки відмінності, спробуємо нижче перенести їх з урахуванням відмежування публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що пов'язані з використанням та розпорядженням публічним майном.

Виходячи з загальної юрисдикції адміністративних судів, визначеної в статті 19 КАСУ основною категорією спорів, розгляд яких здійснюється в межах їх компетенції, є 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.

Про те, що дані рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть стосуватись використання та розпорядження публічним майном вказують норми різних за юридичною силою нормативно-правових актів. Базовим серед них, в якому зазначаються повноваження суб'єктів владних повноважень щодо прийняття рішення, вчинення дій, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном є Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V [17]. В ньому вперше визначено поняття управління об'єктами державної власності як реалізацію повноважень Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та інших органів виконавчої влади (далі – ОВВ) щодо володіння, користування і розпорядження об'єктами державної власності, у межах, визначених законодавством України та з метою задоволення державних та суспільних потреб. Слід резюмувати, що через визначення поняття «управління об'єктами державної власності» на законодавчому рівні закріплено право приймати рішення, вчиняти дії щодо володіння, користування та розпорядження державним майном, що знаходиться в користуванні цього органа, зокрема статтею 3 цього закону визначено перелік такого майна, до якого віднесено: майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій (далі – корпоративні права держави); державне майно, що забезпечує діяльність Президента Украї-

ни, Верховної Ради України та КМУ; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду [17]. Однак в Законі, хоч і в загальному, але все ж зазначається, що таке право не поширюється на майно, що складає об'єкти власності Українського народу, визначені частиною першою статті 13 Конституції України, зокрема землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [1].

Інші нормативні акти, дублюючи норми вищезначеного закону надають право іншим суб'єктам владних повноважень приймати рішення, або здійснювати дії, пов'язані з використанням та розпорядженням публічним майном. Зокрема: Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII визначає, що в межах своїх повноважень КМУ здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання у тому числі забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації та подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації [51]; тобто має право приймати рішення щодо використання та розпорядження державним майном. Такими ж повноваженнями щодо використання та розпорядження державним майном наділені центральні органи виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI міністерства та інші центральні органи виконавчої влади будучи юридичними особами публічного права здійснюють управління об'єктами державної власності, в тому числі приймають в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є центральний орган виконавчої влади [52]. Аналогічні повноваження ЦОВВ продубльовані у відповідних Поло-

женнях про них, які затверджені Постановами КМУ та регламентують порядок реалізації владних повноважень, у тому числі щодо використання та розпорядження державним майном.

Особливими повноваженнями щодо використання та розпорядження державним майном, рішення, дії та бездіяльність якого можуть бути оскаржені до адміністративного суду наділений Фонд державного майна України, діяльність якого регулюється відповідним Законом України від 9 грудня 2011 року № 4107-VI та покладає на цей орган виконавчої влади реалізацію державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна [53]. Адже виходячи із мети та завдань його створення Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності, та наділяється правом приймати рішення про приватизацію державного майна, здійснює його продаж в процесі приватизації та приймає рішення (вчиняє інші дії), пов'язані з розпорядженням та використанням державного майна.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [54] визначено, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень, здійснюючи виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізуючи повноваження, делеговані їй відповідною радою, приймає рішення щодо управління державним майном, передане їм в установленому законом порядку, про його приватизацію. Більше того, статтею 19 цього закону, хоч і в декларативному порядку, але визначено повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі управління майном та приватизації.

Повноваження щодо прийняття рішень, вчинення дій відносно розпорядження та використання майна місцевих громад надані сільським, селищним, міським та обласним радам як органам місцевого самоврядування, у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [18], зокрема щодо: прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; ви-

значення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу та ін.

На необхідність визнання юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду спорів пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном вказує і Постанова Пленуму ВАСУ «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року № 8, в п.12 якої зазначено, що «управління та розпорядження державним і комунальним майном є організаційно-правовою діяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють її шляхом прийняття актів з дотриманням встановленої процедури» [48], а відповідно спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності щодо використання та розпорядження публічним майном, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Більше того такі категорії справ були включені до Класифікатора категорій адміністративних справ, який має важливе значення для організації адміністративного судочинства адже на його основі визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація та узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо. Методичні роз'яснення щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, затверджені рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114 в пункті 26 зазначають, що спори щодо порушень під час: 1) передачі державних об'єктів нерухо-

мости у користування, списання матеріальних ресурсів, отримання прибутків від корпоративних прав держави слід віднести до категорії спорів щодо управління об'єктами державної власності (пункт 5.5 Класифікатора) (ухвала Вищого адміністративного суду України від 21 червня 2006 року, в ЄДРСР № 39125; ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 січня 2010 року, в ЄДРСР № 8007608; ухвала Вищого адміністративного суду України від 25 травня 2010 року, в ЄДРСР № 9818217); 2) передачі комунальної земельної ділянки у користування – до категорії спорів щодо передачі земель територіальної громади у користування (підпункт 6.2.1 Класифікатора) (ухвала Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2010 року, в ЄДРСР № 9818552) [55].

Про те, що саме публічне майно є об'єктом досліджуваної нами категорії публічно-правових спорів, вирішення яких здійснюється в адміністративних судах, на підставі та в порядку визначеному КАСУ вказують ознаки публічного майна до яких можна віднести: 1) воно є об'єктом власності народу України, державної власності та власності територіальних громад; 2) ним може користуватися на власний розсуд необмежену кількість раз необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання; 3) воно є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їх завдань і функцій, створення умов здійснення фізичними особами їх прав, свобод, інтересів, а також засобом задоволення суспільних потреб та інтересів; 4) його охорона забезпечується нормами публічного та приватного права; 5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України; 6) загальний порядок вчинення правочинів з даним майном регулюється галузями приватного права, зокрема цивільного права; 7) особливий порядок (режим) володіння, користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права; 8) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління та процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом; 9) рішення про відчуження такого майна приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта; 10) подібно до відчуження утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень; 10) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження даним майном приймають суб'єкти владних повноважень на

підставі та у порядку визначеному законами України; 11) суб'єкти владних повноважень за порушення порядку володіння, використання та розпорядження даним майном несуть відповідальність приймають; 12) рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження цим майном можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку. Отже, визначення сутності публічного майна як адміністративно-правової категорії, вказує на необхідність вирішення в порядку адміністративного судочинства спорів щодо його використання та розпорядження [56].

1.3. Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

Проблематику правової природи публічно-правових спорів піднімали в своїх роботах ряд вчених: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Банчук, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, С. Головатий, Р. Калюжний, В. Кампо, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, М. Лошицький, Д. Лук'янець, Р. Мельник, О. Пасенюк, Ю. Педько, В. Перепелюк, Г. Пономаренко, А. Руденко, А. Селіванов, М. Смокович, Г. Ткач, М. Цуркан, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шишкін, А. Школик, Н. Янюк та ін. Ряд вчених на монографічному рівні здійснили аналіз наукової позиції щодо тлумачення цієї правової категорії, та консолідуючи їх запропонували законодавчо закріпити цю правову категорію. Не вдаючись до детального аналізу даного поняття, зазначу, що всі автори приходять до консолідованої позиції щодо розуміння публічно-правового спору як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень).

Так, Н. Писаренко та В. Сьоміна під поняттям «адміністративно-правовий спір» пропонують визначати юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватись як в судовому, так і позасудовому(адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних

процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник. До ознак адміністративно-правового спору вони відносять: 1) щільний зв'язок з державним управлінням та управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, які представляють державу; 2) виникнення з відносин різної галузевої належності; 3) обов'язковою стороною спору у більшості випадків виступає владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління; 4) виникнення, як правило, з відносин між нерівними учасниками [57, с. 22–23].

В свою чергу Е. Катаєва вказує, що зазначений підхід має деякі дискусійні моменти, оскільки він не враховує складності правової природи правовідносин, спори з яких належать до юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, в одному спорі можуть бути поєднані фінансові, бюджетні, трудові та ін. правовідносини, а не лише суто адміністративні [58, с.80]. Такими є, приміром спори щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності у виборчому процесі тощо. Т.Мацелик в свою чергу зазначає, що при визначенні поняття «адміністративно-правовий спір», потрібно брати до уваги, що «адміністративно-правовий спір» охоплює спори, що виникають не тільки з безпосередньо адміністративно-правових, але також з інших публічно-правових відносин (фінансових, податкових, митних, антимонопольних, виборчих і тощо) [59, с. 52].

Нижче доцільно розглянути риси властиві адміністративно-правовому спору як різновиду публічно-правового спору. Першою рисою є те, що він виникає у правовідносинах, що характеризуються юридичною нерівністю, врегульовані імперативним методом правового регулювання і в основі яких присутній публічний (а не індивідуальний, приватний) інтерес [60, с. 80]. В адміністративно-правовій науці існують різні підходи щодо виокремлення видів адміністративно-правових відносин, яке в своїй більшості вони зводяться до їх поділу на: регулятивні і правоохоронні; матеріальні і процесуальні; спричинені правомірними діями та спричинені неправомірними діями; відносини у сфері управління економікою, соціального захисту та інше; такі, що захищаються в адміністративному порядку та судовому порядку; вертикальні і горизонтальні [61, с. 51–55; 62, с. 136; 63, с. 34; 64, с. 53; 65, с.65; 66, с.23; 67, с.13; 68, с.64; 69,с.45; 70, с.32].

Менш поширеним у науці є тлумачення публічно-правових відносин, оскільки виокремлення їх почало відбуватись з огляду на вироблення в сучасній правовій науці теорії поділу права на публічне та приватне, яка є класичною для більшості правових систем розвинутих країн світу. Більшість думок зводяться до того, що публічно-правові відносини можуть бути реалізовані у різних сферах життєдіяльності суспільст-

ва, однак їх обов'язковим учасником є органи публічної влади [71, с. 23]. Так, вірними є позиції окремих авторів, які до обсягу поняття «адміністративно-правовий спір» відносять усі публічно-правові спори (а не лише ті, що виникають з адміністративно-правових відносин), крім тих, які законодавством віднесені до іншої категорії спорів. Так, на думку Т. Мацелик, до публічно-правових відносин належать також ті, що виникають у сфері оподаткування між фізичними особами підприємця та органами державної податкової служби. Однак, на думку автора їх слід відрізнити від приватно-правових, адже, якщо та сама фізична особа-підприємець уклала з органом податкової служби договір підряду на виконання ремонтних робіт у приміщенні цього органу, то відносини тут уже регулюються нормами цивільного права і є приватноправовими [72, с. 53].

Другою специфічною рисою адміністративно-правового спору як різновиду публічно-правового спору є те, що однією зі сторін спору виступає суб'єкт владних повноважень [73, с.33]. Тут слід враховувати те, що предметом спору є діяльність суб'єкта владних повноважень спрямована на реалізацію таких повноважень, тобто владно управлінська діяльність або діяльність з надання адміністративних послуг.

Поряд із загально правовими способами захисту прав (визнання права, припинення дій, що порушують право тощо) на думку О. Бринцева «у публічно-правових спорах наявні також і специфічні способи захисту прав, зокрема, визнання недійсним нормативного акту органу державної влади і місцевого самоврядування, визнання недійсним акту індивідуальної дії органу державної влади і місцевого самоврядування, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень» [74, с. 50]. До вказаного переліку можна додати скасування нормативних та індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень. Так, відповідно до п. 9,10 ч.5 ст. 160 нового КАСУ «у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень має бути наведено обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача», «у справах щодо оскарження нормативно-правових актів мають бути зазначені відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акту до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт» [2].

Адміністративно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів. У даному випадку йдеться про позовне провадження у разі вирішення спору в судовому порядку, що має свої особливості порівняно із розгля-

дом цивільних позовів, і провадження за адміністративною скаргою, коли спір вирішується у позасудовому (адміністративному) порядку [75, с. 151].

Таким чином, можна зробити висновок, що адміністративно-правові спори є найбільшим за обсягом різновидом публічно-правових спорів. Водночас вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 2 ч. 1 ст. 4 нового КАСУ у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б одна сторона має здійснювати публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір має виникати у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій або хоча б одна сторона має надавати 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 [2]. Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [42].

Таким чином, під публічно-правовим спором слід розуміти спір фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Вжитий у п. 7 ч. 1 ст. 4 нового КАСУ термін суб'єкт владних повноважень включає в себе орган державної влади, 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 [2]. Тобто, в порядку адміністративного судочинства може здійснюватися захист не лише від неправомірних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів державної влади, а й інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень та повноважень, переданих шляхом ук-

ладання договору. Наявність у суб'єкта встановлених законом повноважень, які реалізуються ним на підставі власного, одностороннього волевиявлення, внаслідок чого для протилежного суб'єкта виникають правові наслідки, у тому числі, пов'язані зі зміною його правового статусу, свідчить про владну природу таких повноважень, а сам суб'єкт підпадає під визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» в розумінні КАСУ [76, с.128].

При цьому слід зауважити, що юрисдикція адміністративних судів відповідно охоплює всі публічно-правові спори за участю суб'єктів владних повноважень. Виняток становлять лише спори щодо правовідносин, пов'язаних з процесом виборів чи референдуму, що віднесені до адміністративної юрисдикції незалежно від того, чи виступає учасником цих правовідносин суб'єкт владних повноважень чи ні. Так, у п. 2 Постанови ВАСУ від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» за змістом ч. 2 ст. 4 КАСУ відзначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Законодавство не містить визначення терміну «публічно-правовий спір» [48]. Отже, для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер).

Однак зміст публічно-правового спору є ширшим ніж воно закріплене в новому КАСУ. Так, на думку Н. Хлібороб, публічно-правовий спір, є наслідком виникнення правовідносин конкретного характеру «орган публічної влади (посадова особа) – невладний суб'єкт публічно-правових відносин», «орган публічної влади (посадова особа) – орган публічної влади (посадова особа)», «орган публічної влади – публічний службовець» конфліктного типу. Ці відносини є самостійними за своїм значенням і правовою природою, але похідними від неконфліктних правовідносин, у яких беруть участь багато різних суб'єктів публічних галузей прав [77, с. 227]. Більш широко поняття публічно-правового спір тлумачить К. Тимошенко, зазначаючи, що він є протиріччям (юридичним конфліктом) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень [9, с. 5].

У свою чергу, Ю. Педько стверджує, що публічно-правовий спір є видом правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм

публічних галузей права. І як він стверджує суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються у розбіжності чи відмінності правових позицій учасників публічно-правових відносин з приводу їх прав і обов'язків або законності правозастосовного (адміністративного) або нормативного акту [78, с. 250]. Фундатор новітньої адміністративно-правової науки В. Авер'янов зазначав, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних та суб'єктивних суперечностей, що склалися і виявляються в протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав [80, с.215].

Що стосується особливостей та ознак публічно-правового спору, то в юридичній літературі існує декілька точок зору з цього приводу. Так, Н. Хлібороб виділяє такі ознаки публічно-правового спору: 1) наявність правової основи – гарантованої законом можливості захисту прав, свобод та інтересів особи; 2) виникнення лише з юридично значущих дій його суб'єктів; 3) спрямованість на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи; 4) наявність законодавчо встановлених способів вирішення, які не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних способів [8, с. 6]. К. Тимошенко виділяє такі ознаки публічно-правового спору: 1) виникнення спору з публічно-правових відносин; 2) в основі спору лежить юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин; 3) особливий суб'єктний склад: хоча б одним із учасників такого спору, як правило, є орган чи посадова особа, наділена публічно-владними повноваженнями, покладеними на нього в силу законодавства, та уповноважений приймати рішення (вчиняти дії), які стосуються прав та обов'язків іншого суб'єкта – учасника правовідносин; 4) предметом спору є протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; 5) предметом судового захисту в такому спорі є суб'єктивні права (публічні та приватні), свободи та, за певних умов, охоронювані законом інтереси сторони спору – приватної особи; 6) підставою виникнення спору є порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади; 7) таке порушення (втручання) має бути вчинене саме у процесі реалізації названим суб'єктом своїх публічно-владних повноважень. [9, с. 14]. Ю. Педько визначає публічно-правовий

спір в широкому значенні, а не тільки як предмет юрисдикції адміністративних судів, вказуючи, що предметом таких спорів визначає права та обов'язки або законність правозастосовного (адміністративного) або нормативного акта (щодо спорів про право) або нормативно-правові акти органів публічної влади (щодо спорів про норму) [78, с. 251].

Порівнюючи вказані розуміння публічно-правового спору О. Луніна підкреслює, що концепція Ю. Педька носить більш узагальнений характер, а концепції Н. Хлібороб та К. Тимошенко можуть розглядатись як похідні по відношенню до неї, які розглядають тільки окрему сторону публічно-правових спорів, а саме – як предмет юрисдикції адміністративних судів. Далі дослідниця зазначає, що попри загальну близькість розглянутих концепцій публічно-правового спору, мають місце також істотні відмінності, що стосуються елементів публічно-правового спору, таких як предмет, підстава виникнення [81, с. 67]. Крім того, елементи публічно-правового спору визначають структуру позову як процесуального засобу захисту особою свого порушеного права [8, с. 11].

Зважаючи на предмет дослідження, в межах даного підрозділу доцільно дослідити такі категорії як «предмет», «підстава», «сторони» публічно-правових спорів, які відображають сутність та особливості таких спорів.

Предметом публічно-правового спору визначаються суб'єктивні права громадян та організацій [82, с. 771]. Звуженим видається розуміння предмету публічно-правового спору – протиправної поведінки (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, що наводиться окремими дослідниками [83, с.39; 84, с. 280; 71, с. 32]. Адже порушене суб'єктивне право складає не предметом публічно-правового спору, а предмет захисту в адміністративному суді [85, с. 156]. О. Луніна, досліджуючи предмет публічно-правового спору про право у сфері державної реєстрації визначає його як суб'єктивні публічні права та обов'язки у конкретних спірних правовідносинах з приводу здійснення реєстраційної діяльності [81, с. 74].

На думку С. Ківалова під предметом публічно-правового спору слід розуміти перевірку та надання оцінки діям, рішенням та/або бездіяльності суб'єктів владних повноважень на предмет їх відповідності чинному законодавству України, у свою чергу, об'єктом публічно-правового спору виступають права, свободи та інтереси, реалізації або задоволенню яких перешкоджають дії, рішення та/або бездіяльність суб'єктів владних повноважень [86, с. 8].

Неоднозначним є розуміння підстави як елементу публічно-правового спору. Зокрема, одні автори під підставами публічно-

правового спору розуміють сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах [8, с. 15]; інші автори зазначають, що підставами публічно-правового спору є сукупність таких юридичних фактів: а) матеріальних (факт порушення чи оспорування прав, свобод та охоронюваних законом інтересів особи); б) процесуальних (факт звернення особи до суду з позовом про захист порушених чи оспоруваних прав, свобод, охоронюваних законом інтересів) [87, с. 24]; окремі автори переконують, що підставою виникнення публічно-правового спору як предмету адміністративного судочинства слід вважати сукупність юридичних фактів, які свідчать про порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах у певній сфері, зокрема: подання до адміністративного суду позовної заяви, що за своїм оформленням, змістом та порядком подання відповідає вимогам КАСУ, вчинення інших дії позивача, відповідача, що мають місце протягом розгляду справи та свідчать про підтримання позивачем своїх вимог та невизнання їх відповідачем [88, с. 11]. З огляду на зазначене, можна зробити висновок, що під поняттям «підстави публічно-правового спору» слід розуміти сукупність юридичних фактів, що свідчать про переконання однієї зі сторін публічно-правового конфлікту про порушення її прав та існування обґрунтованих вимог щодо їх захисту в порядку адміністративного судочинства.

Специфікою суб'єктного складу публічно-правового спору є наявність у ньому з одного боку – фізичної та юридичної особи, яким дійсно або імовірно належать спірні права, а з іншого – суб'єкт владних повноважень. При цьому, якщо в регулятивному публічно-правовому відношенні сторони можуть бути нерівними, то при розгляді публічно-правового спору такі сторони виступають як рівні – суб'єкт владних повноважень не має можливості в односторонньому порядку ліквідувати публічно-правовий спір, оскільки він реалізує у спорі не свої владні повноваження, натомість його наділено таким же обсягом прав і обов'язків для участі у розгляді конфлікту, як і іншу сторону [86, с. 10].

Таким чином, якщо орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій, тобто суб'єкт владних повноважень виступає стороною у спорі, то такий спір є публічно-правовим. Характеризуючи суб'єкт владних повноважень як сторону публічно-правового спору потрібно враховувати те, що такий суб'єкт повинен здійснювати владні управлінські функції. Оскільки саме владні управлінські функції дозволяють відмежовувати їх від внутрішньо ор-

ганізаційних управлінських функцій.

При визначенні кола суб'єктів наділених владними повноваженнями в публічно-правових земельних спорах слід врахувати, передусім, перелік органів публічної влади, закріплений на законодавчому рівні. Глава 3 та 4 Земельного кодексу України відносить до суб'єктів, які наділені владними повноваженнями в галузі земельних відносин, таких: Верховна Рада України, Верховна Рада АРК, обласні, районні, міські, селищні, сільські ради, Київська і Севастопольська міські ради, Кабінет Міністрів України у галузі земельних відносин, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин (Державне агентство земельних ресурсів України та його територіальні органи [89]), центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (Міністерство екології та природних ресурсів України, в складі якого перебуває Державна екологічна інспекція [90] та їх територіальні органи), місцеві державних адміністрації, державні органи приватизації у галузі земельних відносин. Як вірно зазначає В.В. Квак, зазначений перелік не слід вважати вичерпним, у випадках делегування повноважень, створення чи реорганізації окремих структур тощо й інші можуть вважатись суб'єкти владних повноважень у сфері земельних відносин. Для виникнення спору необхідно, щоб зазначені суб'єкти публічно правових відносин прийняли рішення, здійснили дії чи бездіяльність, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб у сфері земельних ресурсів [91, с. 39].

Більш детально реалізацію їх процесуального статусу як учасників судового розгляду публічно-правових земельних спорів буде здійснено в наступних підрозділах роботи.

Резюмуючи вищезазначене, слід відмітити, що публічно-правовому спору властива низка специфічних рис, серед яких доцільно виокремити такі:

1) він виникає у правовідносинах, що характеризуються юридичною нерівністю суб'єктів правовідносин, врегульовані імперативним методом правового регулювання, однак це не означає, як вважають окремі вчені, що в їх основі присутній публічний (а не індивідуальний, приватний) інтерес [74, с.16]. Тут більше слід погодитись з Д.В. Лученко, який зазначає, що дані спори завжди виникають з відносин, які характеризуються нерівністю їх учасників (адміністративно-правові відносини), однак сторони таких спорів не завжди є юридично нерівними [75, с. 151];

2) однією зі сторін спору є обов'язково носій публічної влади –

суб'єкт владних повноважень, з іншої може бути інший суб'єкт владних повноважень (наприклад, у спорі між обласною державною адміністрацією та обласною радою щодо визначення порядку реалізації компетенції у певній сфері публічного адміністрування тими чи іншими галузями або сферами забезпечення функціонування та розвитку регіону);

3) суб'єкти цього спору наділені специфічними способами захисту своїх прав, які вони формують та відстоюють під час подання та розгляду адміністративного позову, висловлюючи вимогу щодо визнання недійсним нормативного акту органу державної влади і місцевого самоврядування, визнання недійсним акту індивідуальної дії органу державної влади і місцевого самоврядування, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень, скасування нормативних і індивідуальних актів, зобов'язання суб'єкта владних повноважень щодо прийняття законних рішень, вчинення дій чи припинення незаконної діяльності (наприклад, звернення вимоги про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; відповідно до вимог ч. 4 ст. 105 КАСУ);

4) публічно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів. Адже існує, дві альтернативні законодавчо визначені форми його розгляду: позасудова та судова. Публічно-правовий спір може бути вирішено в позасудовому (адміністративному) порядку, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [92] та інших супутніх нормативних актів, наприклад Закону України «Про захист прав споживачів, у випадку подання звернення до суб'єкта владних повноважень, або в судовому порядку шляхом подання адміністративного позову, у відповідності до норм КАСУ. В перспективі можлива і доцільна інша позасудова форма вирішення публічно-правового спору шляхом запровадження в Україні процедури медіації, як альтернативного (позасудового) методу вирішення спорів, за допомогою якого дві або більше сторони спору намагаються в рамках структурованого процесу, самостійно, на добровільній основі досягти згоди для вирішення їх спору за допомогою медіатора, що стане можливо після прийняття та набуття чинності Закону України «Про медіацію», проект якого поданий до Парламенту [93]. Тут слід відмітити, що запровадженню даної позасудової форми публічно-правового спору є як свої прибічники так і критики. Поряд з запровадженням медіації при вирішенні публічно-правових спорів деякими авторами пропонується поширити на дану категорію спорів процедуру їх вирішення в третейських судах [94, с. 18; 95, с.140; 96, с.77]. Слід ви-

знати хибною позицію даних авторів і підтримати думку Д.В. Лученко, з приводу того, що навіть за умови значного делегування державою низки публічних повноважень недержавним структурам розгляд спорів, що виникають у зв'язку з цим, не може відбуватися у третейському суді або інших подібних структурах [71, с.154]. Дійсно, коли мова йде про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, особливо коли його рішення завдає шкоду публічним інтересам (групі осіб, громаді, певній соціальній групі) такий спір має вирішуватись виключно в суді з залученням до судового процесу фахівців в галузі права.

Як було зазначено нами вище, вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції: 1) понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір (ч.1 ст. 4 КАС України); 2) визначення категорій справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів (ч.1 ст. 19 КАС України); 3) встановлення категорій справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів (ч.2 ст. 19 КАС України) [1].

З урахуванням вищезазначеного, можна виокремити ознаки властиві публічно-правовим спорам, пов'язаним з використанням та розпорядженням публічним майном, зокрема:

1) суб'єктами спірних відносин є суб'єкт публічної адміністрації, або інший суб'єкт владних повноважень, які уповноважені на реалізацію визначених законом владних повноважень щодо передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності, а також фізична (юридична особа), яка прагне набути, або набула та реалізовує право володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності (слід зауважити, що публічно-правовий майновий спір відсутній за наявності спору між декількома суб'єктами (зокрема суб'єктами публічного права) щодо права користування публічним майном, в такому разі наявний приватно-правовий спір);

2) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу на раціональне володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності в інтересах фізичної (юридичної) особи, громади чи держави;

3) предметом спору є рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень спрямовані на передачу права володіння, кори-

стування та розпорядження публічним майном у приватну або комунальну власність; окрім цього, предметом спору може бути і рішення (дії) суб'єкта владних повноважень спрямоване на повернення в державну або комунальну власність раніше переданого у власність або користування публічного майна; при цьому обов'язковою умовою цього спору є те, що суб'єкт владних повноважень є або був законним розпорядником такого майна і право передачі його в іншу власність визначено законом;

4) підставою для спору є порушення законності суб'єктом владних повноважень в процесі передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном; при цьому слід зауважити, що публічно-правовий спір відсутній при наявності спору між декількома суб'єктами (в тому числі суб'єктами публічного права) щодо права власності на публічне майно, в такому разі наявний приватно-правовий спір, як і у випадку оскарження діяльності суб'єкта приватного права щодо переданого у його відання (наприклад, оренду) публічного майна (оскільки в даному випадку наявні договірні відносини) [97, с. 145; 56, с. 217].

З урахуванням вищепровоєденої характеристики ознак властивих публічно-правовим спорам, пов'язаним з використанням та розпорядженням публічним майном, доцільно запропонувати їх авторське визначення «спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном», як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень) предметом якого виступає рішення (дія) суб'єкта владних повноважень спрямовані на передачу або бездіяльність (пасивне перешкоджання передачі) права володіння, користування та розпорядження публічним майном, або рішення (дії) суб'єкта владних повноважень спрямоване на повернення в державну або комунальну власність раніше переданого у власність або користування публічного майна.

Таким чином, визначення публічно-правової природи відносин, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, а також аналіз законодавчих засад діяльності адміністративних судів в Україні дає можливість стверджувати, що їх предметна компетенція поширюється на розгляд такої категорії спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном:

1) спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повно-

важень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаної з використанням та розпорядженням публічним майном (наприклад, оскарження рішення міської ради щодо передачі муніципального житлового фонду в оренду);

2) спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження публічним майном (наприклад, спір між міською радою та Міністерством культури України щодо використання Спілкою художників України будівлі в якому вона знаходиться);

3) спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном (наприклад, спір між Міністерством внутрішніх справ та Фізкультурно-спортивним товариством «Динамо» про цільове використання бюджетних коштів МВС);

4) спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках неможливості використання та розпорядження публічним майном, що знаходяться в їх оперативному управлінні (наприклад, спір між Державною виконавчою службою Міністерства юстиції України та Міністерством інфраструктури України щодо використання залізних вагонів Укрзалізниці, на які накладено арешт державними виконавцями).

1.4. Предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном

Аналіз судової практики вказує на те, що тільки в 2014 році до адміністративних судів було подано 3 тис. 150 позовів до суб'єктів публічної адміністрації, предметом яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном [3]. В той же час в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних з розглядом публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном. Однак аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду даної категорії справ вказує на ряд складностей, пов'язаних в першу чергу з визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу розпорядника публічного майна, доказів та їх оцінки [41].

Таким чином, часткове вирішення проблем, які виникають при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів з приводу використання та розпорядження публічним майном можливе шляхом з'ясування предмету, підстав та змісту адміністративного позову, що і є предметом дослідження в межах даного підрозділу роботи, і зумовлює необхідність вирішення таких задач: здійснити загально-теоретичний аналіз понять «предмет адміністративного позову», «підстава адміністративного позову», «зміст адміністративного позову» та на цій підставі з'ясування предмету, підстав та змісту адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном.

Виходячи з загальної юрисдикції адміністративних судів, визначеної в статті 17 КАСУ основною категорією спорів, розгляд яких здійснюється в межах їх компетенції, є 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. Як було зазначено вище, частина цих рішень, дій чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень можуть стосуватись використання та розпорядження публічним майном, що знаходиться їх оперативному (службовому) розпорядженні. Про те, що дана категорія спорів підсудна адміністративним судам вказує і Постанова Пленуму ВАСУ «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року № 8, в п.12 якої зазначено, що «управління та розпорядження державним і комунальним майном є організаційно-правовою діяльністю суб'єктів владних повноважень – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють її шляхом прийняття актів з дотриманням встановленої процедури», а відповідно спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності щодо використання та розпорядження публічним майном, належать до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів [48].

Слід відрізнити предмет публічно-правового спору та предмет адміністративного позову. В статті 4 КАСУ під публічно-правовим спором визначено 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 [2]. Не вдаючись до детального аналізу даного поняття публічно-правового спору, зазначу, що всі автори, які досліджували це поняття приходять до консолідованої позиції щодо розуміння публічно-правового спору як заснованого на публічно-

му праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень) [8, с.15; 98, с.6].

Предметом досліджуваної нами категорії публічно-правового спору є рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, щодо використання та розпорядження публічним майном, яке на думку (переконання) позивача здійснювалось в супереч закону а інтересів суспільства. В той же час предмет адміністративного позову, як це нормативно визначено в статті 5 КАСУ є матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду, до відповідача (наприклад, вимоги щодо визнання незаконним рішення органу публічної влади щодо передання певного об'єкту державної (комунальної) власності в оренду фізичній або юридичній особі). Відповідно до положень ст. 5 КАСУ кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з зазначених вище рішень та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю [2].

Як вірно зазначає І.Картузова «правильне визначення предмета позову має важливе практичне значення, тому що предмет позову визначає сутність вимоги, з якої суд повинен дати відповідь у рішенні» [99, с.96]. Вірно сформований предмет позову допомагає суду визначити підвідомчість справи, та здійснити її класифікацію на окремі категорії справ.

Нажаль, тлумачення суддів щодо понять предмету і підстав адміністративного позову настільки різняться, що доцільним є надати роз'яснення за своїм розумінням предмету і підстав поданого позову.

При цьому, необхідно врахувати, що Пленуми Верховного і Вищих судів України дещо по різному тлумачать ці поняття, однак у своє більшості дотримуються основ теорії права, яка визначає предмет і підстави позову дуже розмитими словами і незрозуміло не тільки для пересічного громадянина, а і для юриста. Так, наприклад, Вищий господарський суд України в пункті 3.12. Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 року за №18, надає таке загальновідоме тлумачення предмету і підстав позову: «Під предметом позову розуміється певна матеріально-правова вимога позивача до відповідача, стосовно якої позивач просить прийняти судові рішення. Підставу позову становлять обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги щодо захисту права та охоронюваного законом інтересу» [100].

Разом з тим не вважаються зміною підстав позову доповнення його новими обставинами при збереженні в ньому первісних обставин та зміна посилання на норми матеріального чи процесуального права. Водночас і посилання суду в рішенні на інші норми права, ніж зазначені у позовній заяві, не може розумітися як вихід суду за межі позовних вимог [100]. Так, якщо в заяві позивача йдеться про збільшення вимог (наприклад, про визнання недійсним ще одного рішення суб'єкта владних повноважень, щодо використанням та розпорядженням публічним майном крім того, стосовно якого відповідну вимогу вже заявлено, то фактично це потребує подання іншого позову). Таким чином, Пленум Вищого господарського суду України визначає предмет позову як матеріально-правову вимогу, а підставу позову – як всі обставини, якими обґрунтовуються вимоги, без конкретного визначення і без врахування посилання на норми права, але суд не обґрунтовує своє тлумачення жодним нормативно-правовим актом, що дозволяє вважати його лише звичайним роз'ясненням, яке з часом може бути змінено або розтлумачено по-іншому.

Так, під підставою (підставами) адміністративного позову розуміють обставини справи (юридичні факти) і норми права, які у своїй сукупності дають право особі звернутися до суду відповідної інстанції з вимогами до іншої особи. Підстави позову не можна ототожнювати з нормами права, на які посилається позивач, а також з документами, які є письмовим доказам юридичних фактів, які складають підстави позову, чи заперечення проти нього. В юридичній літературі розрізняють дві групи фактів. До першої відносять активні, тобто такі, які підтверджують, що спірне право належить позивачеві, а на відповідача покладені певні обов'язки; до другої відносяться пасивні, в яких зосереджено виконання дій відповідачем, спрямованих на заперечення права позивача.

ча або утвердження за собою права, яке йому не належить [101, с.123].

В свою чергу, підстави позову взагалі не можливо чітко визначити, оскільки, в більшості випадків, це є переліком подій, які можливо по різному викладати (що суд, не розбираючись, може визначити як зміну підстав позову), або переліком правочинів чи актів, які не завжди відповідають законам. Підстави адміністративного позову це фактичні та юридичні обставини публічно-правового спору, які обґрунтовують, підтверджують необхідність, доцільність та можливість подання до адміністративного суду такого позову.

У найбільш широкому змісті підставою позову визнають обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. До цих обставин може бути віднесено такий юридичний факт або їх сукупність, які: 1) підтверджують наявність або відсутність спірних правовідносин між сторонами та наявність порушення прав, свобод та інтересів позивача; 2) підтверджують належність спірного права позивачу [99, с.95-96]. Переважна більшість вчених вказують на те, що підставою позову можуть бути тільки юридичні факти (як правило, фактичний склад), які тягнуть певні правові наслідки, а саме виникнення, зміну та припинення правовідносин [102, с. 152; 103, с. 90; 104, с.11; 105, с. 95; 106, с. 92; 107; 108, с. 12; 109, с.158]. Отже, до підстави позову не відносяться фактичні дані, тобто докази у справі. Вони лише підтверджують наявність або відсутність тих юридичних фактів, які складають підставу позову. КАС України (на відміну, наприклад, від ЦПК України) не вимагає від позивача визначення правових підстав тобто посилення в позовній заяві на ті правові норми, якими врегульовані спірні правовідносини або якими він обґрунтовує свої позовні вимоги, їх визначає суд в процесі розгляду справи, адже законодавець прямо вказує на те, що одним з питань, яке вирішує суд під час прийняття постанови у справі, є питання про визначення правової норми, яку належить застосувати до цих правовідносин (п. 3 ч. 1 ст. 161 КАС України) [99, с.95-96].

Нажаль, чітко визначеного і нормативно-обґрунтованого тлумачення понять предмету і підстав позову на сьогоднішній день не існує, що і зумовлює необхідність їх недоктринального тлумачення.

Зміст адміністративного позову – це адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача. За суттю, це бажаний для позивача спосіб захисту адміністративним судом прав, свобод чи інтересів, які він вважає порушеними. Сучасна законотворча діяльність йде тим шляхом, що зазвичай спосіб захисту визначається у матеріальному праві (ЦКУ, СКУ, ЗКУ тощо). Але оскільки це поки що не характерно для

адміністративного законодавства, орієнтовний перелік способів захисту в публічно-правових відносинах наведено у процесуальному законі, у ч. 1 ст. 5, ч. 4 ст. 160 КАСУ визначений можливий перелік позовних вимог, який до того ж не є вичерпним і особа може обрати й інші вимоги на захист своїх прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин. Підказки щодо таких вимог можуть містити закони, які визначають порядок реалізації відповідних прав чи свобод. Крім того, відповідно до ч.1 ст. 21 КАСУ позивач має право поєднати в одній позовній заяві декілька позовних вимог, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду [83, с. 145].

Поданню адміністративного позову до суду передують формулювання позовних вимог та їх належне оформлення. Від чіткого, обґрунтованого формулювання позовних вимог напряму залежать результати їх задоволення судом. Тому, в межах цього дослідження доцільно визначити підстави, предмет, форму та зміст адміністративного позову спрямованого на оскарження в суді рішень, дії чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

Основними елементами адміністративного позову можна визнати *предмет* і *підставу* позову. Вимога громадянина до органу виконавчої влади про усунення порушення свого права повинна носити правовий характер, ґрунтуватися на нормах публічного права. В ній йдеться про стверджуване право, тобто така вимога є суб'єктивним відображенням протиріччя (колізії), яке є предметом спору. Поняття “предмет” має таке тлумачення: будь-яке конкретне матеріальне явище, що сприймається органами чуття; логічне поняття, що становить зміст думки, пізнання тощо [110, с.267]. Предмет позову – це: 1) матеріально-правова вимога позивача до відповідача, 2) те на що спрямований адміністративний позов, 3) те з приводу чого подається позов [103, с.90].

Предметом позову буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними правовідносинами – суб'єктивним правом та обов'язком позивача і відповідача. Предмет у теорії юридичного процесу в якості елемента позову виокремлюється з метою: а) відмежування одного позову від іншого, б) недопущення подання ідентичного позову; в) обрання відповідачем належного способу захисту власних суб'єктивних інтересів [111, с.163].

Вимога позивача повинна бути обґрунтованою низкою обставин, з яких він виводить свої позовні вимоги, іншими словами предмет позову має бути обґрунтованим. Діяльність суду спрямована на перевірку у по-

зовній процесуальній формі саме обґрунтованості правової вимоги позивача до відповідача. Громадянин наділений правом звертатися із скаргою (адміністративним позовом) не з приводу будь якого факту порушення закону органом виконавчої влади, а якщо він вважає, що цим порушено його права. Отже, приводом для звернення громадянина з адміністративним позовом є факти порушення органом виконавчої влади суб'єктивних публічних прав чи законних інтересів громадянина у сфері користування публічним майном. Крім фактів, які свідчать про порушення суб'єктивних прав чи законних інтересів до підстави позову входять і факти наявності суб'єктивного права чи законного інтересу, які підлягають захисту. Усі ці обставини, що за своєю правовою природою є юридичними фактами, складають підставу позову [112, с.9]. Таким чином, під *підставою* адміністративного позову маємо розуміти сукупність юридичних фактів, з якими позивач пов'язує свою правову вимогу.

Приводом для адміністративного позову громадянина до органу виконавчої влади є порушення суб'єктивних публічних прав та законних інтересів громадянина (юридичної особи), яке проявляється у формі рішення, дії або бездіяльності цих органів (їхніх посадових чи службових осіб), що позбавляють можливості або створюють перешкоди громадянину у реалізації його суб'єктивних публічних прав чи законних інтересів щодо передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності у власність чи користування, тобто вони є такими, що суперечать закону (що можна розглядати як порушення законних інтересів громадянина). У адміністративному процесі вони також позначаються як предмет оскарження [113, с.92].

З огляду на специфіку здійснення досліджуваного нами адміністративного провадження, дещо зупинимось на характеристиці предмету оскарження.

Найчастіше права громадян порушуються рішеннями (адміністративними актами) органів виконавчої влади. Цьому свідчать дані узагальнення результатів діяльності адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових майнових спорів, що вказують на те, що приводом для розгляду справ в яких відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень в більш як 50% випадках є рішення суб'єкта владних повноважень на яке спрямовано адміністративний позов [114, с.42]. Це також підтверджується результатами опитування нами в квітні – травні 2017 року 65 суддів адміністративних судів Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей на предмет оцінки ефективності провадження судом справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності

суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном державної та комунальної власності. Вони вказують на те, що найчастіше предметом оскарження у провадженнях щодо оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є рішення суб'єктів владних повноважень, що знаходять своє відображення в нормативно-правових актах (постановах, наказах, розпорядженнях) – 41,2%, рішення суб'єктів владних повноважень, що знаходять своє відображення в індивідуальних правовий акт управління; – 35,4% респондентів вказали, що найбільш поширеним способом судового захисту у провадженнях щодо оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є вимога позивача щодо визнання неправомірними рішень, дій чи бездіяльності окремих суб'єктів владних повноважень; 35,4% – вимога щодо скасування правових актів індивідуальної дії, які обмежують чи порушують їх інтереси.

Рішення органу виконавчої влади (посадової чи службової особи) у індивідуальній конкретній справі є результатом застосування норм публічного (адміністративного) права. Дотримання, виконання та використання, як форми безпосередньої реалізації правових норм у фактичних діях людей мають місце остільки, оскільки конкретні життєві ситуації не потребують державного втручання задля забезпечення чи організації здійснення права: лише самим учасникам суспільних відносин потрібно діяти в певних рамках, які встановлено приписами правових норм [115, с.92]. Застосування права є тим засобом здійснення юридичних норм, який характеризується владними діями компетентних державних органів по відношенню до інших суб'єктів. Результатом правозастосовної діяльності є індивідуальний правовий акт управління, яким і можуть порушуватися права громадянина, якщо його прийнято без дотримання вимог законності, що означають прийняття правозастосовного рішення тільки: а) у межах повноважень правозастосовуючого органу; б) на підставах, передбачених у гіпотезі норм, що застосовуються; в) за процедурою, встановленою законом; г) у цілковитій відповідності із змістом закону; д) у формі, передбаченій законом.

Права можуть бути порушені і діями органу (посадової і службової особи), без видання управлінського акту, а також у результаті його бездіяльності, в тому числі і у мовчазній відмові видати відповідний акт. З цих позицій рішення (акт управління) – це різновид дій [116, с.42]. Однак права громадян можуть порушуватися і діями суб'єктів публічно-управлінської діяльності, які не оформлюються відповідними

актами (наприклад, усна вимога залишити земельну ділянку, пред'явлена посадовою особою органу виконавчої влади). Бездіяльністю визначається певна форма поведінки особи, пов'язана з невчиненням дій, які вона повинна вчинити на підставі закону, що призвело до певних негативних наслідків для громадянина, в результаті чого він дістав можливість звернутися до суду за захистом своїх прав. Йдеться про зволікання, часто свідоме, з вирішенням певного питання (індивідуальної справи), віднесеного до компетенції посадової особи чи органу виконавчої влади [117, с.296.]

Таким чином, права громадянина можуть бути порушені будь-якими діями, що тягнуть правові наслідки, а також не вчиненням зазначених дій у разі необхідності, тобто актом управління, діями органу управління (реальний акт) та його бездіяльністю. Не можуть бути предметом судового оскарження думки, висловлення, припущення, які не спричиняють юридично значущих наслідків.

У зв'язку з тим, що позов громадянина може бути задоволено лише за наявності юридичних фактів, які входять до підстави позову, вона є передумовою виникнення права на задоволення позову (тобто право на отримання захисту, право на позитивний результат процесу), яке, разом з правом на пред'явлення позову (тобто правом на звернення з вимогою про захист, правом на процес, незалежно від його результатів) складає право на позов (право на судовий захист), адже ці дві правомочності повинні виступати у єдності, тому що без права на пред'явлення позову не може бути права на його задоволення [118, с. 15].

Для реалізації права на задоволення позову крім зазначених вище передумов також необхідно наявність низки умов для його реалізації. До них відносять: наявність права на пред'явлення позову; дотримання встановлених строків позовної давності та доведеність підстави позову, іншими словами доведеність фактів, якими обґрунтовується вимога позивача до відповідача.

Нормативною підставою права громадянина на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади виступає ст. 55 Конституції України [1]. Норми Конституції є нормами прямої дії і звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Право на звернення до адміністративного суду, якщо громадянин вважає що рішенням, дією або бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової і службової особи порушено його права, свободи чи законні інтереси у сфері публічно-правових

відносин закріплено у ст. 5 КАСУ [2]. Крім того, право громадян (і юридичних осіб) на судовий захист своїх прав (право на позов), порушених органами виконавчої влади у сфері землекористування, передбачене ст. 123 Земельного кодексу України, в п. 14 якої зазначено, що «відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у наданні земельної ділянки у користування або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду» [24].

Реалізація права на позов у досліджуваному адміністративному провадженні можлива при дотриманні ряду умов. По-перше, у особи яка звертається до суду із адміністративним позовом має бути або суб'єктивна матеріальна, або процесуальна зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи; по-друге, особа, яка подає позов має бути наділена адміністративною процесуальною дієздатністю, в іншому випадку, відповідно із 169 КАС України позовна заява повертається позивачеві або ж залишається без розгляду; по-третє, даний спір має вирішуватись судом вперше, інакше, якщо цей спір вже раніше був предметом судового розгляду, заявник відповідно позбавляється права на звернення до суду. Так, позовна заява повертається позивачеві, якщо у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (п.4 ст.169 КАС України).

Треба зазначити, що не тільки ці передумови стосуються реалізації права на пред'явлення адміністративного позову. Важливим питанням є також додержання порядку реалізації цього права. Недодержання таких правил також тягне несприятливі наслідки для особи, що звернулася до суду. Такими правилами є: додержання вимог до позовної заяви, встановлених ст. 160 КАС України; звернення до адміністративного суду повинно відбуватися у встановлені в КАС України строки (ст. 122 КАС України) [119, с.248].

Додержання вимог до адміністративного позову передбачає визначення його форми, змісту позовних вимог та належного заповнення його реквізитів. Задля того щоб адміністративна справа була порушена, а суд приступив до здійснення адміністративного судочинства необхідно аби адміністративний позов відповідав ряду законодавчо закріплених вимог.

Тому, КАС України (ст.160) закріплено обов'язкові вимоги щодо змісту та форми адміністративного позову із яким заявник звертається до суду, уповноваженого розглядати та вирішувати публічно-правові спори.

Адміністративний позов подається до адміністративного суду у

формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником, позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом (ст. 160 КАС України). Також слід виділяти ще такий елемент позову, як *зміст позову*, тобто ті дії суду, здійснення яких вимагає позивач при зверненні за захистом права. Спосіб захисту залежить від характеру порушення права, іншими словами від предмету та підстави, від законності та обґрунтованості позовної вимоги. Тільки виявлення предмета і підстави позову забезпечує винесення законного і обґрунтованого рішення, а не волевиявлення позивача з приводу способу захисту права [118, с.4].

Обов'язковою умовою прийняття позовної заяви адміністративним судом та, відповідно, відкриття провадження у цій справі є дотримання заявником ряду законодавчо закріплених вимог, які пред'являються до *змісту позовної заяви*.

Отже, крім необхідності дотримання письмової форми позовної заяви вона має містити у собі обов'язкові реквізити (дані), визначені ст. 160 КАС України. У вступній частині позовної заяви зазначається найменування суду першої інстанції, до якого подається заява; повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти [2].

В описовій частині викладаються обставини, які передували виникненню публічно-правового спору – час, місце, особливості правовідносин, які існували між позивачем і відповідачем, далі дані про час, місце та особливості спірних відносин між позивачем та відповідачем, зміст та характеристика рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують законні права, свободи та інтересів, фактичні обставини порушення чи перешкоджання здійснення законних прав, свобод та інтересів заявника.

В мотивувальній частині позовної заяви наводяться фактичні дані на яких базується позов та юридичне обґрунтування вимог заявлених до відповідача, здійснюється посилення на конкретні фактичні обставини

справи та конкретні норми матеріального та процесуального права, які, на думку самого позивача чи його процесуального представника доводять правомірність і обґрунтованість заявлених до відповідача претензій. В прохальній частині викладається клопотання заявника про вчинення судом відповідного способу судового захисту його прав, свобод та інтересів.

Таким чином, з урахуванням дослідження теоретичної складової понять «предмет позову», «підстава позову», «зміст позову» та на виконання задач дослідження визначимо, що предметом адміністративного позову у справах щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, щодо використанням та розпорядженням публічним майном є обґрунтована правова вимога позивача до відповідача через суд визнати незаконними свої рішення, дії чи бездіяльність щодо використання та розпорядження конкретним видом публічного майна. Підставою для даної категорії спорів є фактичні та юридичні обставини, які обґрунтовують, підтверджують необхідність, доцільність та можливість визнання незаконними рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, щодо використанням та розпорядженням публічним майном.

Виходячи з законодавчо визначеного переліку позовних вимог, які може подати позивач до адміністративного суду для захисту своїх чи публічних інтересів та прав, а також рішень, які може прийняти суд на їх задоволення або відхилення, та виходячи з аналізу судової практики розгляду досліджуваної категорії справ, слід зазначити, що зміст позову щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, щодо використанням та розпорядженням публічним майном представляє собою вказаний у адміністративному позові конкретний спосіб судового захисту прав, свобод та інтересів особи, за здійсненням якого до адміністративного суду власне і звертається позивач. І сутність його проявляється у таких вимогах, що пред'являє позивач, а саме вимоги щодо: 1) скасування правового акту індивідуальної дії або визнати нечинним нормативно-правовий акт, прийнятий відповідачем – суб'єктом владних повноважень щодо використанням та розпорядження публічним майном; 2) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії спрямовані на законне та здійснюване в інтересах конкретної фізичної або юридичної особи чи громади використанням та розпорядження публічним майном; 3) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій, спрямованих на незаконне та не в інтересах конкретної фізичної або юридичної особи або громади використанням та розпо-

рядження публічним майном; 4) стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень певну суму коштів на відшкодування шкоди, завданої його протиправним рішенням, дією або бездіяльністю щодо використання та розпорядження публічним майном (цю вимогу відповідно до частини 5 статті 21 КАСУ може бути заявлено лише одночасно з вимогою визнати протиправними рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень); 5) встановити наявність чи відсутність компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 6) скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 7) вчинення дій спрямованих на відновлення можливості суб'єкта владних повноважень щодо належного використання та розпорядження публічним майном, що знаходиться в його публічному управлінні.

Розділ 2

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ ТА НАПРЯМИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

2.1. Процесуальний статус учасників судового провадження у справах щодо спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження публічним майном є формою реалізації адміністративно-процесуальних відносин, що виникають між різними суб'єктами на підставі публічно-правового спору. Гарантією дотримання законності такого провадження, здійснення його на засадах об'єктивності та неупередженості є можливість суб'єктами (учасниками) такого провадження реалізовувати свої процесуальні права та обов'язки. Тому очевидним є те, що вірне розуміння процесуального статусу учасників провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначення його елементів та способів реалізації є запорукою досягнення мети такого провадження – встановлення істини у справі щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Перш ніж визначити процесуальний статус кожного з учасників такого провадження необхідно: по-перше, визначити доцільність використання в даному провадженні термінів «суб'єкти провадження» та «учасники провадження»; по-друге, здійснити їх класифікацію; по-третє, визначити елементи їх процесуального статусу.

Щодо термінів «суб'єкти провадження» та «учасники провадження», необхідно здійснити аналіз вживання їх в теорії права та юридичного процесу, в тому числі стосовно його галузевого спрямування. В загальній теорії права під суб'єктом права розуміють носія передбачених правовими нормами суб'єктивних прав і обов'язків [120, с.517]. О.В. Кузьменко пропонує визначити суб'єкт адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері

публічного управління, здатним надати права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Учасником – реально існуючого індивіда адміністративного процесу [121, с.176]. Мельник Р.С. досліджуючи адміністративні процедури, зазначає, що суб'єкт адміністративної процедури це особа яка має реальну можливість (тобто вона правоздатна, дієздатна, має права та обов'язки) прийняти участь у будь-якій адміністративній процедурі. А вже з того моменту коли суб'єкт адміністративної процедури вчиняє конкретні дії у межах тієї або іншої процедури (подає заяву, скаргу тощо) він вже стає учасником адміністративної процедури. Таким чином, він робить висновок, що поняття «суб'єкт адміністративної процедури» є більш широким щодо поняття «учасник адміністративної процедури» [122, с.43]. Бачун О.В. зазначає, що суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, яка породжує адміністративні процесуальні правовідносини або потенційно здатна виявляти ініціативу з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами та в межах яких вона виступає як потенційний чи реальний їх учасник [123, с.39]. На його думку, з якою доцільно погодитись, категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» ширша за значенням, ніж категорія «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб'єкт, що має адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Отже, категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкт адміністративного судочинства». Будь який суб'єкт адміністративного судочинства може бути його учасником, але не будь який учасник – суб'єктом.

Різні думки щодо змісту вищевказаних понять висловлюють вчені-процесуалісти у галузі кримінального та цивільного процесу. Так, В.М. Тертишник зазначає, що терміни «суб'єкти кримінального процесу» та «учасники кримінального процесу» ідентичні і вживаються як рівнозначні, спроби дати визначення кожному з них науково безперспективні і недоцільні, адже всі особи, які вступають процесуальні правовідносини, незалежно від підстав, обсягу їх прав, повноважень чи обов'язків, стадії кримінального процесу, в котрій вони беруть участь, чи тривалості їх участі у процесі, є суб'єктами (учасниками) кримінального процесу [124, с.126]. Схожої позиції притримуються фахівці у сфері цивільно-процесуальних відносин, які не наводять принципової відмінності між поняттям «учасники», «суб'єкти», «сторони» провадження у цивільному процесі. Так, Штефан М.Й. зазначає, що поняття сторони в цивільному процесі має безпосередній зв'язок з матеріальними правовідносинами, ними виступають переважно його суб'єкти [125, с.82].

Що стосується власної позиції щодо змісту вищезначених понять, то слід зазначити, що суттєвої змістовної різниці між вживанням даних понять в рамках провадження щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, щодо використанням та розпорядженням публічним майном не існує. В той же час ми підтримуємо позицію Духневича О.С., що до учасників такого провадження не слід зараховувати адміністративний суд, оскільки він виступає арбітром між фізичною чи юридичною особою з однієї сторони та суб'єктів владних повноважень з іншої у публічно-правовому спорі, що між ними виник і триває в суді [126, с.74]. Ця позиція інтерпретується з законодавчим закріпленням відповідної термінології. Так, глава 4 КАСУ регламентує процесуальний статус учасників адміністративного процесу, не включаючи адміністративні суди, процесуальний статус яких визначений главою 3 цього кодексу.

Що стосується класифікації учасників провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження публічним майном, то вона певним чином визначена в КАСУ. Така класифікація проведена за наявності заінтересованості у результатах вирішення публічно-правового спору. З урахуванням законодавчого закріплення процесуального статусу учасників зазначеного провадження та виходячи з мети їх участі у справі, а також меж їх прав та обов'язків, доцільно їх класифікувати за такими групами:

1) осіб, які безпосередньо зацікавлені в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи: позивач, відповідач, треті особи, їх представники;

2) особи, які безпосередньо не зацікавлені в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи, але за законом мають право та зобов'язані захищати права, свободи та інтереси інших осіб: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи;

3) особи, які сприяють розгляду та вирішенню адміністративної справи (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст).

В межах даного підрозділу роботи, на виконання завдань дослідження, доцільно приділити увагу реалізації правового статусу осіб, які безпосередньо зацікавлені в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, щодо використанням та розпорядженням публічним майном.

Центральне місце в групі осіб, які безпосередньо зацікавлені в результатах розгляд та вирішення адміністративної справи відводиться **позивачу** та **відповідачу**, які в ст. 46 КАСУ визначені як сторони в адміністративному процесі.

Позивачем і відповідачем є не будь-які особи, а лише ті, між якими виник правовий спір (конфлікт). Їх процесуальний статус у зазначеному провадженні як і адміністративному процесі в цілому визначається такими елементами, як: правоздатність, дієздатність та права (повноваження).

Традиційно правосуб'єктність учасників правовідносин, у тому числі і сторін, складається із двох елементів: 1) правоздатності та 2) дієздатності [127, с.184].

Правоздатність сторін адміністративного процесу означає їх здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (ч. 1 ст. 44 КАС України). Адміністративна процесуальна дієздатність сторін адміністративного процесу – здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Провадження порушене за ініціативою неправоздатного чи недієздатного позивача надалі не розвивається, якщо ж адміністративна справа вже порушена, то вона припиняється [128, с. 130]. Крім того, суд першої інстанції, встановивши, що з позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, може за згодою позивача та особи, якій належить право вимоги, допустити заміну первинного позивача належним позивачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. (ст. 48 КАС України).

В ч. 2 ст. 46 КАСУ визначено, що *позивачем* в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Більш точно визначення правового статусу позивача подано в ст. 4 КАСУ, у відповідності до якої позивачем визначено особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду [2]. Натомість *відповідач* в аналізованому нами провадженні є суб'єкт владних повноважень.

Порушенню адміністративної справи у суді мають передувати дій-

сні, наявні публічно-правові відносини між позивачем і відповідачем. Відсутність між сторонами правового відношення, урегульованого нормами публічного права, виключає можливість виникнення адміністративного провадження.

Викладене дозволяє навести такі ознаки сторін адміністративного провадження: 1) мають власний відмінний від інших інтерес щодо результатів розгляду та вирішення публічно-правового спору; 2) вступають у адміністративне провадження з метою захисту власних, суб'єктивних прав, свобод, інтересів, а відтак, діють від власного імені; 3) обов'язково мають бути наділені відповідним обсягом правосуб'єктності; 4) правовідносини між позивачем і відповідачем регулюються диспозитивним методом правого регулювання, тоді як відносини між цими суб'єктами і судом ґрунтуються на імперативно-диспозитивних засадах; 5) набуттю особами статусу сторін адміністративного процесу мають передувати публічно-правові відносини між можливим позивачем і відповідачем.

Ключовим елементом процесуального статусу сторін провадження є повноваження, яке поєднує у собі права та обов'язки того чи іншого суб'єкта правовідносин. Права і обов'язки представляють собою також своєрідну систему стримувань та противаг, яка, по-перше, гарантує суб'єктам процесуальних правовідносин можливість вільно здійснювати певний вид поведінки, по-друге, приписує цим суб'єктам дотримуватись чітко визначених правил поведінки. Цей вид повноважень закріплений, зокрема, у ст. 49 КАС України. Так, особи, які беруть участь у справі мають право: 1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень; 2) подавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам; 3) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти; 5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках; 6) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами, зокрема відповідно до ч. 1 ст. 47 КАСУ позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову, змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання пись-

мової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження [2]. В свою чергу, у відповідності до ч. 4 ст. 47 КАСУ, відповідач має право визнати позов повністю або частково, подати відзив на позовну заяву. Ще одним невід'ємним правом сторін, які передбачає новий КАСУ є право досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

Окрім цього новим КАСУ розширено форми реалізації прав сторін на звернення до суду. Так, відповідно до ч. 7, 8 ст. 44 КАСУ сторони можуть подавати документи (в тому числі процесуальні документи, письмові та електронні докази тощо) до суду, а процесуальні дії вчиняти в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених цим Кодексом. Процесуальні документи в електронній формі мають подаватися до суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення форм процесуальних документів відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, яке наразі розробляється та має бути затверджене Вищою радою правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України [2].

На відміну від прав, обсяг, яких є досить значним, обов'язки сторін, так само як і для решти учасників адміністративного провадження полягають у такому: 1) виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу; 2) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи; 3) з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою; 4) подавати наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази; 5) надавати суду повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні; 6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки; 7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Разом з розширенням прав сторін у судовому вирішенні адміністративного спору законодавець в новому КАСУ конкретизував та унормував питання їх відповідальності. Так в ст. 45 «Неприпустимість зловживання процесуальними правами» визначено, що з урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема: 1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскар-

женню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення; 2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями; 3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер; 4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою; 5) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі [2].

У випадку зловживання учасником судового процесу його процесуальними правами, суд застосовує до нього заходи, визначені цим Кодексом, зокрема відповідно до ст. 149 КАСУ суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід Державного бюджету України з відповідної особи штрафу у сумі від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадках зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству, або постановити ухвалу про стягнення в дохід Державного бюджету України з відповідної особи штрафу у сумі від одного до десяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадках неодноразового зловживання процесуальними правами [2].

Особливе місце в групі осіб, які безпосередньо зацікавлені в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо використанням та розпорядженням публічним майном відводиться *третім особам*, процесуальний статус яких визначено в ст. 49 КАСУ. Треті особи, так само як і сторони, належать до групи осіб, які беруть участь у справі з метою захисту власних прав, свобод та інтересів.

У зазначеному провадженні беруть участь дві категорії третіх осіб:

1) треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, можуть вступити у справу до закінчення підготовчого провадження або до початку першого судового засідання, якщо справа розг-

лядається в порядку спрощеного позовного провадження, пред'явивши позов до однієї або декількох сторін. Задоволення позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, розгляд адміністративної справи за клопотанням учасника справи починається спочатку;

2) треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача до закінчення підготовчого засідання або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, у разі коли рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням учасників справи. Якщо адміністративний суд при вирішенні питання про відкриття провадження у справі або при підготовці справи до судового розгляду встановить, що судові рішення може вплинути на права та обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку [2].

Щодо першої категорії третіх осіб, то їм притаманний юридичний інтерес щодо предмету спору, який, однак виник між іншими суб'єктами адміністративних процесуальних відносин. Юридична зацікавленість третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет протилежна інтересам як позивача так і відповідача. Цією обставиною і пояснюється, що треті особи у адміністративній справі займають процесуальну позицію, яка є протилежною процесуальній позиції сторін.

Громадянин К. звернувся до суду із позовом про скасування рішення районної державної адміністрації. Своє звернення до суду громадянин К. обґрунтовував тим, що районна адміністрація видала йому дозвіл на отримання державного акту на земельну ділянку розміром, який був значно меншим, від того, який йому, як вважав позивач, мав належати. Згодом до цього ж суду звернулася громадянка С, яка просила: 1) визнати незаконними та безпідставними дії районної державної адміністрації щодо надання громадянину К. дозволу на отримання державного акту на земельну ділянку; 2) зобов'язати громадянина К. збільшити земельну ділянку, на яку він збирався отримати державний акт [128, с.134].

Цей приклад свідчить, що набуття процесуального статусу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, можливе за іс-

нування таких двох умов: наявність у особи, яка вступає у процес самостійних вимог, відмінних від претензій та доводів сторін адміністративної справи; існування об'єктивного (дійсного) зв'язку самостійних вимог особи із спірним правовідношенням [128, с.136].

Згідно зі ст. 209 КАС України треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору надають пояснення по суті справи після: 1) позивача та третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору і бере участь на стороні позивача, 2) відповідача та третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору і бере участь на стороні відповідача [2].

Поряд із третіми особами, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, ч. 2 ст. 49 КАС України закріплено другий вид третіх осіб – треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. На відміну від третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору крім того, що у адміністративну справу можуть вступити за власною ініціативою, залучаються іншими учасниками справи. Так, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням а) осіб, які беруть участь у справі, або б) з ініціативи суду.

Підставою вступу у адміністративну справу такої категорії третіх осіб є недопущення ухвалення такої постанови адміністративного суду, яка може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки, погіршивши або обмеживши їх. Особливістю цього виду третіх осіб також є те, що вони вступають у адміністративну справу не в якості незалежної процесуальної особи як треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, а лише на стороні позивача або відповідача [128, с. 137, 138].

Так, до суду із позовною заявою звернулись представники ВАТ «БудАстра» з вимогою до залучення в якості третьої сторони яка не заявляє самостійних вимог ВАТ «Містресурс». Суть адміністративного спору полягала в тому, що ВАТ «БудАстра» звернулася до Дніпропетровського окружного адміністративного суду з позовом по визнанню незаконним проведення тендеру на оренду муніципального майна «Ринку Троїцький» в результаті якого Дніпровська міська рада прийняла рішення про оголошення переможцем тендеру ВАТ «Містресурс». Оскільки ВАТ «Містресурс» є зацікавленою юридичною особою в вирішенні адміністративного спору представники ВАТ «БудАстра» наполягали на винесенні ухвали суду, що залучення останніх як третіх осіб, хоча вони і не подають самостійні позовні вимоги.

Тому у справу, в якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на стороні відповідача по цій справі (міська рада) за рішенням суду було залучено ВАТ «Містресурс» [129].

Таким чином, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору може приймати участь у справі на стороні позивача або відповідача для захисту власних прав, свобод та інтересів аби запобігти у перспективі подання до них регресного позову.

Особливе місце в групі осіб, які безпосередньо зацікавлені в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном відводиться *представникам* сторін та третіх осіб, процесуальний статус яких визначено в ст. 55 КАСУ. Слід зазначити що інститут представництва не є новим для юридичного (цивільного, кримінального, господарського, та ін.) процесів, однак його функціонування в рамках адміністративного процесу має свої особливості, дослідження яких може бути предметом окремого наукового дослідження. В межах здійснюваного нами дослідження доцільним є визначення мети участі представника в судовому розгляді та вирішенні адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном, порядку його участі, а також реалізації його повноважень, спрямованих на захист прав та інтересів позивача.

Метою участі представника в адміністративному провадженні є представлення (відстоювання) суб'єктивних інтересів сторін та третіх осіб а також захист їх законних прав і свобод в даному провадженні. Дослідження процесуального статусу представника доцільно здійснювати виходячи з поділу правонаступництва в адміністративному провадженні на два види: *договірне та законне*.

КАСУ в редакції до 15 грудня 2017 року передбачав, що договірне представництво виникало внаслідок домовленості між особою, яка приймає участь у розгляді адміністративним судом справи в якості сторони або третьої особи та особою, яка є фахівцем в галузі права, володіє необхідними професійними знаннями. Відповідно ж до нового КАСУ право на представництво було дещо обмеженим. Так, ст. 57 КАСУ визначено, що представником у суді може бути адвокат або законний представник. Крім цього, у справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа, яка відповідно до частини другої статті 43 КАСУ має адміністративну процесуальну дієздатність. Відповідно до цього слід зазначити,

що ст. 4 КАСУ вказує, що адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) це адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин. КАСУ прямо не вказує які справи слід віднести до справ незначної складності. Однак аналіз ст. 257 КАСУ дає можливість зробити такі висновки: 1) справи незначної складності розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження; 2) за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком таких категорій справ: щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом; щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Отже, з урахуванням вищевказаного, можна стверджувати, що якщо досліджувана нами категорія справ не віднесена до справ, які здійснюються в порядку загального провадження, тобто є малозначною, у відповідності до ч. 2 ст. 57 КАСУ представником сторони в ній може бути представником може бути фізична особа, яка відповідно до частини другої статті 43 КАСУ має адміністративну процесуальну дієздатність, в іншому випадку – виключно адвокат, який здійснює свою діяльність на підставі ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [130].

Представник, який має повноваження на ведення справи в суді, здійснює від імені особи, яку він представляє, її процесуальні права та обов'язки. Обмеження повноважень представника на вчинення певної процесуальної дії мають бути застережені у виданій йому довіреності або ордері. Про припинення представництва або обмеження повноважень представника за довіреністю має бути повідомлено суду шляхом подання письмової заяви. У разі припинення повноважень представника на здійснення представництва особи у справі він не може бути у цій самій справі представником іншої сторони, третьої особи на іншій стороні

або третьої особи із самостійними вимогами на предмет спору. Підстави і порядок припинення представництва за довіреністю, скасування довіреності та відмови представника від наданих йому повноважень визначаються Цивільним кодексом України [2].

Отже, можна зазначити, що основним завданням договірною представництва в адміністративному провадженні є захист прав і свобод сторін та третіх осіб, а похідним завданням – представлення їх законних інтересів.

Законне представництво, на відміну від договірною, виникає не на підставі договору, а внаслідок законодавчо закріпленого обов'язку конкретної особи здійснювати у адміністративному процесі в інтересах інших представницькі функції [128, с. 162]. Так, у ст. 56 КАС України закріплено перелік суб'єктів, які можуть виступати у адміністративній справі законними представниками та визначені особи щодо яких може здійснюватись такий вид процесуального представництва.

Законними представниками, як визначено вказаною процесуальною нормою права, можуть бути:

1) батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом – захищають права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб, або дієздатність яких обмежена;

2) керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом на здійснення функцій законного представника відповідного органу, підприємства, установи, організації. Наприклад, голови місцевих державних адміністрацій представляють відповідні місцеві державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами (п. 2 ст. 39 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року) [54].

3) органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Так, наприклад, Міністерство юстиції України виступає як представник інтересів Президента України, утворених ним для здійснення своїх повноважень консультативних, довідкових та інших допоміжних органів і служб і Кабінету Міністрів України під час розгляду справ судами України і судами іноземних держав або міжнародними судовими органами та установами (п. 4 Положення про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 р. № 228) [131].

У разі відсутності представника у сторони чи третьої особи, яка не

має адміністративної процесуальної дієздатності, а також у разі, якщо законний представник цих осіб не має права вести справу в суді з підстав, встановлених законом, суд зупиняє провадження в справі та ініціює перед органами опіки і піклування чи іншими органами, визначеними законом, питання про призначення чи заміну законного представника [128, с. 170].

Процесуальним законом (ст. 58 КАС України) передбачені обмеження щодо осіб, які можуть бути представниками у адміністративному процесі, зокрема: 1) особа, яка бере участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок, або є помічником судді, що розглядає справу; 2) особа не може бути представником, якщо вона у цій справі представляє або представляла іншу особу, інтереси якої у цій справі суперечать інтересам її довірителя; 3) судді, прокурори, слідчі, працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють від імені відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Основним завданням законного представництва в адміністративному провадженні є саме представлення законних інтересів сторін та третіх осіб, а похідним – захист їх прав та свобод. Що стосується порядку реалізації повноважень представників в адміністративному провадженні, то вона буде здійснена в наступному розділі роботи при дослідженні окремих стадій такого провадження.

Відособлену класифікаційну групу учасників провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо володіння, користування та розпорядження публічним майном складають: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи.

Їх особливий процесуальний статус визначається тим, що вони: по-перше, безпосередньо не зацікавлені в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи, тобто не є сторонами адміністративного провадження; по-друге, можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах; по-третє, зобов'язані відповідно до законодавства захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Можливість, а в деяких випадках необхідність приймати участь в розгляді та вирішенні адміністративних справ таких учасників провадження визначена ст. 53 КАС України. Так, ч.3 ст. 53 КАСУ визначено,

що прокурор звертається до суду з позовною заявою, бере участь у розгляді справ за його позовами, вступає за своєю ініціативою у справу, провадження у якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, у випадках визначених законом. Відповідно до ч.1 ст. 53 КАСУ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах, у випадках визначених законом.

Як впливає з норм вищевказаних актів, підстави та порядок участі в судовому провадженні даних учасників в КАСУ не визначений. В той же час, здійснивши аналіз законодавства можна визначити, що їх повноваження в адміністративному провадженні носять представницький характер і регулюється іншими нормативними актами. Для визначення їх процесуального статусу необхідно здійснити аналіз порядку реалізації їх повноважень як учасників досліджуваного адміністративного провадження.

Так, аналіз ст. 23 Закону «Про прокуратуру» (далі – Закон) дає можливість констатувати, що в адміністративному судочинстві, під час розгляду та вирішення адміністративних справ, представницька функція прокуратури здійснюється у двох формах: 1) представництва інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист; 2) представництва законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [132].

Розглядаючи представницьку функцію прокуратури у адміністративному провадженні, необхідно відзначити принципову відмінність такого представництва від процесуального представництва, яке здійснюється законними представниками чи адвокатами. Представництво здійснюється прокуратурою у зв'язку із юридичними обов'язками здійсню-

вати таку функцію, тоді як процесуальне представництво виникає, як правило, на диспозитивній основі, за взаємною згодою сторони процесу та представника [133, с.114]. Відтак, здійснення прокуратурою представницьких функцій у адміністративному процесі за своєю юридичною природою суттєво відрізняється від процесуального представництва у його традиційному розумінні. Відстоюючи інтереси особи у адміністративному суді, прокурор виконує представницькі функції у зв'язку із виконанням Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру». Приймаючи участь у адміністративному процесі, прокурор таким чином, виконує завдання держави щодо забезпечення реалізації та захисту законних прав, свобод та інтересів фізичних осіб [134, с.27].

Ганєв А.Е. досліджуючи представницьку функцію прокуратури в адміністративному судочинстві, виокремлює особливості, які визначають процесуальний статус прокурора як представника інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, які на його думку полягають такому: 1) він має лише процесуально-правовий інтерес, а не юридичну заінтересованість у результатах вирішення адміністративної справи; 2) за відсутності особистої матеріально-правової зацікавленості юридичний інтерес прокурора до адміністративного процесу завжди має державний (службовий) характер; 3) як представник органу державної влади прокурор бере участь у розгляді справ адміністративними судами на захист прав, свобод та інтересів інших осіб; 4) рішення адміністративного суду за позовом прокурора ухвалюється не на його користь, а на користь осіб, в інтересах яких він звернувся до суду; 5) виконуючи свою функцію з представництва, керується адміністративним процесуальним та іншим законодавством України тощо [135, с.72]. Слід погодитись з його пропозицією щодо необхідності деталізації представницької функції прокурора як представника інтересів громадянина або держави в адміністративному суді в окремій нормі КАСУ, в якій мають бути чітко визначено права та обов'язки прокурора як представника в адміністративному суді, а також порядок реалізації його представницької функції.

Аналіз законодавчих засад участі прокурора в адміністративному судочинстві, визначених в КАСУ та Законі України «Про прокуратуру», надає можливість з'ясувати, що особливості реалізації представницької функції прокуратури щодо захисту прав та законних інтересів громадян в адміністративних судах полягають у такому: 1) підставою представництва прокурором в адміністративному суді законних інтересів громадянина є наявність у нього достатніх даних вважати, що особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або ре-

алізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність; 2) приводом – не здійснення або неналежним чином здійснення їх захисту з боку законних представників, захисників або органів, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи; 3) процесуальною умовою участі прокурора як представника особи є отримання згоди громадянина на представництво прокурором його інтересів в суді та підтвердження судом підстав для представництва.

Особливості реалізації представницької функції прокуратури щодо захисту законних інтересів держави в адміністративних судах, які полягають в такому: 1) підставою представництва прокурором в адміністративному суді законних інтересів держави є наявність у нього достатніх даних вважати, що існує явне порушення або існує реальна загроза порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою; 2) приводом – не здійснення або неналежним чином здійснення захист цих інтересів органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу; 3) процесуальною умовою участі прокурора як представника інтересів держави є необхідність обґрунтування в адміністративному позові обставин, що вказують на існування реальної загрози інтересам держави, а також доведення підстав, які свідчать про неможливість суб'єкта владних повноважень належним чином захистити інтереси держави в спірних правовідносинах, про що може свідчити в тому звернення до прокуратури даного органу.

Як було зазначено вище форми, способи реалізації прокурором свої повноважень в адміністративному провадженні в КАСУ не визначені, однак з урахуванням системи законодавства, що регулює процесуальний статус прокурора можна визначити деякі особливості реалізації його повноважень в адміністративному провадженні, зокрема:

1) прокурор в адміністративному процесі користується правами, визначеними ст.ст. 47, 54 КАС України. Однак, прокурор не може закінчувати примиренням справу, яку він порушив, звернувшись до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів інших осіб (ст. 54 КАС України). Ця обставина пояснюється відсутністю у прокурора прав щодо предмету спору. Крім того, таке примирення не завжди відповідає інтересам особи, на захист прав та свобод якої прокурором подано адміністративний позов. Тому, аби запобігти обмеженню чи на-

віль порушенню суб'єктивних прав, свобод та інтересів, законодавець виключив можливість прокурора укласти мирову угоду із відповідачем по адміністративній справі;

2) якщо прокурор відмовляється від адміністративного позову або відбувається зміна позовних вимог це, однак, не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі;

3) у разі відмови фізичної особи від позовних вимог заявлених у її інтересах прокурором, втрачається сенс у подальшому розгляді та вирішенні спору судом, оскільки ця особа заявила про небажання скористатися судовим захистом;

4) прокурор, який не брав участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами має право знайомитися з матеріалами справи в адміністративному суді [128, с.178, 179].

Законом визначено порядок реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві, відповідно до якого: прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва; прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень; у разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу (наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень); прокурор в порядку здійснення представництва інтересів громадян або держави в адміністративному судочинстві має право: звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; отримувати інформацію, яка на законних підставах належить суб'єкту, який неналежно здійснює захист законних інтересів держави, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді; витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, та ін.; отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядуван-

ня, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою; брати участь у розгляді справи; ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження [132].

Таким чином, здійснивши загальний аналіз законодавчих актів, якими визначаються представницькі функції прокуратури в адміністративному судочинстві, можна зробити висновок, що правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві багатоаспектний, що відрізняє його від правових статусів у інших видах судочинства. Оскільки прокурор в адміністративному судочинстві представляє не лише інтереси громадян або держави в суді як законний представник, він також може набувати правового статусу позивача та відповідача.

У сучасній процесуальній науці також відстоюється позиція, що діяльність прокурора у адміністративному процесі незалежно від стадій судочинства відбувається у вказаних двох процесуальних формах: 1) порушення справи у суді; 2) вступ у справу в будь-якій стадії процесу для здійснення функцій представництва інтересів громадян або держави. Отже, процесуальні форми участі прокурора у процесі – це закріплена у процесуальному законі можливість впливу його діяльності на розвиток провадження у справі [136, с.184; 137, с.145].

В ч.1 ст.53 КАСУ виокремлено процесуальний статус в адміністративному провадженні *Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, що є новаторством для сучасного процесуального законодавства. Відтак Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у адміністративній справі виступає одним із її учасників та належить до групи осіб, які беруть участь у справі з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб.

Процесуальний статус такого учасника судового розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном зумовлений його правовим статусом в цілому, який визначений ст. 101 Конституції України та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року [138]. Відповідно до яких саме ця особа здійснює парламентський

контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Тому, кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55 Основного Закону України) [139, с.35].

Метою участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у судовому провадженні адміністративної справи, зокрема, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 3) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

З метою здійснення покладених на нього завдань та функцій по захисту прав і свобод людини і громадянина у випадках, встановлених законом, відповідно до ч. 2 ст. 57 КАСУ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду з позовом, брати участь у розгляді справ за його позовом (заявою), а також на будь-якій стадії розгляду вступати у справу, провадження в якій відкрито за позовами (заявами) інших осіб, подавати апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, у тому числі у справі, провадження в якій відкрито за позовом (заявою) іншої особи. При цьому Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен обґрунтувати адміністративному суду неможливість особи самостійно здійснювати захист своїх інтересів [2].

Окрему групу учасників судового розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, складають особи, які сприяють розгляду та вирішенню адміністративної справи (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст).

Найбільшу цікавість та вагу для досліджуваного нами судового провадження складає новий учасник адміністративного судочинства – експерт в галузі права, процесуальний статус якого вперше визначений в новому КАСУ в ст. 69. Однією із новел, яка присутня в оновленому КАСУ (ст. 69 КАС), є запровадження інституту експерта з питань права. Однак регламентація цього інституту є недосконалою та, як наслідок, очевидно провокуватиме низку запитань при застосуванні цих положень на практиці.

Згідно з ч. 1 ст. 69 КАСУ як експерт з питань права може залучатися особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Однак в даній статті не визначено який науковий ступінь пови-

нен бути в такої особи, в якій сфері права експерт повинен мати науковий ступінь, хто має оцінювати ступінь визнання фахівця в галузі права. Очевидно, що таким експертом може бути особа яка має кандидатську або докторську наукову ступінь в галузі адміністративного права, і яка має визначні досягнення в науковому забезпеченні діяльності адміністративних судів (тематика його наукових робіт – дисертації, монографій, наукових статей має бути присвячена проблемам адміністративного процесу, і зокрема зі специфікою на дослідження проблемних питань розгляду окремих категорій адміністративних справ, в порядку розгляду яких він дає експертний висновок, який може слугувати доказом у справі). В той же час рішення про допуск до участі в справі експерта з питань права та долучення його висновку до матеріалів справи ухвалюється судом. Однак, як вірно зауважують окремі експерти, законом не визначено хто повинен заявити відповідне клопотання про участь експерта чи суд самостійно зі своєї ініціативи залучає такого експерта [140]. Очевидно, що клопотання про залучення експерта в галузі права має подавати до суду одна із сторін спору, або суд за необхідності зібрання доказової бази, зокрема для тлумачення певної спірної норми законодавства має своєю ухвалою залучити до процесу експерта в галузі права, який має спеціальні знання та володіє навичками, необхідними для застосування відповідної норми права.

Більш детально процесуальна участь експерта в галузі права визначена в ст. 112 КАСУ, відповідно до якої будь-які учасники справи, процесуальний статус яких визначений судом, мають право подати до суду висновок експерта у галузі права щодо: 1) застосування аналогії закону чи аналогії права; 2) змісту норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі.

В той же час висновок експерта у галузі права не може містити оцінки доказів, вказівок про достовірність чи недостовірність того чи іншого доказу, про переваги одних доказів над іншими, про те, яке рішення має бути прийнято за результатами розгляду справи.

Відповідно до ст. 113 КАСУ висновок експерта у галузі права не є доказом, має допоміжний (консультативний) характер і не є обов'язковим для суду. Суд може посилатися в рішенні на висновок експерта у галузі права як на джерело відомостей, які в ньому містяться, та має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань.

Таким чином, з'ясовано, що в судовому процесі суду необхідно враховувати особливості процесуального статусу кожного із учасників судового розгляду публічно-правових спорів, пов'язаних з використан-

ням та розпорядженням публічним майном. Зокрема, звернуто увагу на те, що суду необхідно чітко встановити правоздатність позивача щодо права подання позову та меж порушених його прав, пов'язаних з прийняттям суб'єктом владних повноважень рішень, вчинення дій чи бездіяльності з приводу використання та розпорядження публічним майном (слід враховувати, що позовні вимоги мають базуватися на необхідності захисту публічного інтересу щодо публічного майна, як сукупності приватних інтересів, адже в іншому випадку, коли особа, подаючи позов прагне захистити свій приватний інтерес, наприклад, стосовно отримання вигоди від використання наданого їй в оренду публічного майна на підставі договору оренди, то тут наявний приватно-правовий спір, який має вирішуватись за межами адміністративного судочинства, у порядку визначеному ЦПК України, або ГПК України. Основним завданням суду стосовно оцінки діяльності відповідача (суб'єкта владних повноважень) є необхідність визначення його правосуб'єктності (наявності компетенції) щодо прийняття рішень, вчинення дій з приводу використання та розпорядження публічним майном, її меж та ступінь і характер виходу за межі цих повноважень.

2.2. Стадії судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном являє собою нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами адміністративних справ.

Проведення щодо судового розгляду публічно-правового земельного спору, тобто спору між двома чи більше учасниками праввідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, предметом якого виступає: рішення (дія) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на використанням та розпорядженням публічним майном являє собою нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративними судами адміністративних справ.

Будь-яке провадження адміністративного процесу послідовно здійснюються через сукупність стадій, які залежно від волевиявлення сторін адміністративної справи та процесуальних дій, що виконуються у

межах кожної із них та спрямовані на досягнення певної найближчої процесуальної цілі. З огляду на універсальний характер позовної форми провадження оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном має бути побудоване за загальними правилами позовного судочинства з урахуванням особливостей, які виникають з предмету розгляду (адміністративно-правових спорів) та складу учасників провадження, а тому перелік стадій даного провадження у адміністративному судочинстві подібний із стадіями інших видів позовного судочинства.

На початку аналізу процесуальних етапів процедури судового розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном доцільно зауважити, він буде здійснений з урахуванням положень Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, яким фактично було введено в дію положення нового КАСУ, який набув чинності з 15 грудня 2017 року (далі – новий КАСУ).

Вище нами було звернуто увагу на те, що в новій редакції КАСУ в статті 12 «Форми адміністративного судочинства» закріплено норму відповідно до якої «адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного)». Аналіз даної норми дає можливість стверджувати, що провадження з розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном здійснюється в порядку загального провадження, тобто проходить всі стадії судового адміністративного процесу.

Таким чином, на підставі вироблення процесуальною наукою поняття та змісту «стадійності провадження справ» провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном включає в себе такі стадії:

- 1) порушення провадження в адміністративній справі;
- 2) розгляд справи в суді першої інстанції;
- 3) перегляд судових рішень.

Для визначення всіх процесуальних дій, що здійснюються в процесі розгляду та вирішення даної категорії адміністративних справ, виокремлення вад такої діяльності та напрацювання напрямків удосконалення законодавчого забезпечення та практики діяльності адміністрати-

вних судів, доцільно в межах цього розділу здійснити аналіз вищезазначених стадій.

Виокремлення вад правового забезпечення та процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративними судами даної категорії справ та напрацювання шляхів вирішення цих проблем не можливе без визначення та урахування думки суддів та працівників апарату адміністративних судів. З урахуванням цього в квітні – травні 2017 року було здійснено опитування 65 суддів та 27 працівників апарату адміністративних судів Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей з питань особливостей судового розгляду публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

Так, 47 суддів (72 %) вказали, що мали в своєму провадженні такі категорії справ.

Більшість опитаних – 52 суддів (80%) зазначили, 52 судді зазначили, що найбільш поширеною категорією цих справ є справи, з приводу оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування (міських рад) щодо нецільового використання місцевих бюджетів та прийняття рішень щодо заключення договорів оренди муніципального нерухомого майна.

57,4% , тобто більш ніж половина опитаних суддів та працівників апарату суду вказали на неефективність роботи адміністративних судів щодо розгляду вищезазначеної категорії справ. При цьому 79,3% з них вважають провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном важливим (суттєвим) напрямком діяльності адміністративних судів.

Думки щодо визначення факторів, які негативно впливають на діяльність адміністративних судів з розгляду даної категорії спорів в опитаних розділились. Так, майже половина опитаних суддів та працівників апарату суду (49,6%) вказали на недосконалість нормативно-правових актів, якими керуються адміністративні суди при вирішенні даної категорії публічно-правових спорів; 25% – на недосконалість законодавчого забезпечення їх організаційної діяльності; 16,1% – на неналежне матеріальне забезпечення діяльності судів; 7,7% – на недостатній практичний досвід роботи суддів в системі спеціалізованого адміністративного судочинства і тільки 1,2% – на низький рівень знань суддями законодавства та загальної суддівської підготовки щодо розгляду такої категорії справ.

55,4% опитаних суддів та працівників апарату суду та 50,6% учасників адміністративного судочинства вказують на не ефективність нор-

мативно-правового забезпечення порядку діяльності адміністративних судів щодо розгляду такої категорії справ.

Серед найсуттєвіших вад правового регулювання провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном 72,2% опитаних суддів та працівників апарату суду визначають відсутність нормативно-правових актів (недостатній їх рівень), які б визначали порядок діяльності адміністративних судів з розгляду даної категорії справ; 16,1% та 33,3% відповідно – відсутність нормативно-правових актів (недостатній їх рівень), які б визначали межі компетенції та повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо використання та розпорядження публічним майном; 7,7% та 14,6% відповідно – відсутність нормативно-правових актів (недостатній їх рівень), які б визначали порядок діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності та її відповідальність; 3,8% та 6,6% відповідно – відсутність нормативно-правових актів (недостатній їх рівень), які б визначали порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном.

45 суддів (70 %) вказали, що основною проблемою судового розгляду цієї справи є складність в зібранні доказової бази, зокрема доведення порушень порядку проведення процедури прийняття рішень суб'єктами владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном, 26 суддів (40 %) вказали на неявку відповідачів до суду.

Найбільш ефективними напрямками удосконалення нормативно-правового забезпечення порядку провадження судами справ щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном більшість опитаних суддів та працівників апарату суду – 44,5% вважають удосконалення процесуальних норм щодо визначення алгоритмів дій суддів під час такого провадження; і навпаки меншість, тобто 22,6% опитаних суддів та працівників апарату суду вказують на необхідність удосконалення матеріальних норм щодо визначення підстав, принципів провадження та статусу його учасників та на удосконалення процесуальних норм щодо визначення стадій такого провадження.

Вищевказані результати опитування впливатимуть на вироблення авторської позиції по удосконаленню провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, яке буде досліджено нижче через аналіз його стадій.

Перші дві стадії провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном – порушення такого провадження та розгляд справи в суді першої інстанції – є основними стадіями такого провадження. Зміст даних стадій провадження складають окремі процесуальні етапи, що включають чітку систему, яка може бути представлена як єдине ціле складене з взаємопов'язаних, відносно самостійних частин, кожна з яких повинна відповідати таким вимогам: мати об'єктивно необхідний характер; мати самостійний зміст, що визначає призначення певної частини; мати самостійне адміністративно-процесуальне значення, свої задачі, що забезпечують вирішення задач стадії адміністративного провадження; частини повинні розташовуватися одна за одною в певній послідовності.

В адміністративно-правовій науці існують різні підходи щодо визначення змісту стадії судового провадження в адміністративній справі. Так, Кузьменко О.В. та Гуржій Т.О. визначають, що розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції включає такі стадії: підготовчий розгляд позовного звернення; попередній розгляд справи; остаточний розгляд справи [141, с.325]. В свою чергу Миронюк Р.В. зазначає, що основною стадією адміністративного процесу є розгляд справ в суді першої інстанції, який включає в себе такі етапи, як подання адміністративного позову, його реєстрація і відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд справи та ухвалення судового рішення [76, с. 131]. Куйбіда Р.О., Шишкін В.І. та ін. вважають, що провадження у суді першої інстанції включає в себе такі стадії: звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд справи; ухвалення судового рішення [142, с.311]. Найбільш обґрунтованою щодо визначення змісту провадження (стадії) щодо розгляду адміністративної справ в суді першої інстанції виглядає, на нашу думку, позиція авторів навчального посібника «Адміністративний процес України», за ред. А.Т. Комзюка [128, с.425]. На їх думку провадження адміністративної справи в суді першої інстанції включає: порушення адміністративної справи; підготовку справи до судового розгляду; судовий розгляд адміністративної справи; прийняття судового рішення по адмініст-

ративній справі. Такий зміст вищевказаного провадження по-сутті відповідав його законодавчому визначенню в КАСУ, що діяв до 15 грудня 2017 року.

У новому ж КАСУ провадження адміністративної справи в суді першої інстанції замінене на «позовне провадження», що звісно може стати предметом наукової дискусії як науковців так і практиків, але в межах більш фундаментального теоретико-правового дослідження. З огляду ж на ефективність законодавчого забезпечення судового провадження в адміністративних справах в загалі, і даної категорії зокрема слід відмітити, що позитивним зрушенням є більш детальний порядок урегулювання процесуальних етапів розгляду справи, виходячи з диференційних підходів складності самої справи. Так розділ II нового КАСУ «Позовне провадження» включає такі основні процесуальні етапи : главу 2 «Відкриття провадження у справі»; главу 3 «Підготовче провадження»; главу 4 «Врегулювання спору за участю судді»; главу 5 «Відмова позивача від позову. Примирення сторін»; глава 6 «Розгляд справи по суті», глава 8 «Зупинення і закриття провадження у справі. Залишення позову без розгляду» та глава 9 «Судові рішення».

Враховуючи законодавче регулювання та авторське сприйняття змісту позовного провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, можна виділити такі частини (етапи) стадії позовного провадження: 1) формування позовних вимог та подання до суду адміністративного позову; 2) відкриття провадження в адміністративній справі; 3) підготовка справи до судового розгляду; 4) судовий розгляд адміністративної справи по сутті; 5) прийняття судового рішення по адміністративній справі.

Перші два процесуальні етапи, з огляду на зміст досліджуваного нами провадження, можна об'єднати в стадію – порушення адміністративної справи. Останні три етапи: підготовка справи до судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи по сутті, прийняття судового рішення по адміністративній справі об'єднуються в стадію – розгляд справи та прийняття рішення.

Виходячи з принципу диспозитивності, провадження в адміністративній справі може бути відкрито не інакше як за наявності належно оформленого адміністративного позову. Адміністративний позов, як правовий інститут у адміністративному процесі відіграє значну роль, оскільки саме завдяки йому порушується адміністративна справа, суд розпочинає її розгляд, у процес вступають зацікавлені та інші особи.

Лише внаслідок подання адміністративного позову виникає обов'язкова стадія провадження адміністративного процесу – порушення адміністративної справи (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі) [128, с. 326].

Оскільки формуванню позовних вимог, змісту та сутності адміністративного позову щодо захисту прав громадян, порушених рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном нами була приділена увага в попередньому розділі роботи, то нижче доцільно дослідити інші етапи судового провадження по даній категорії справ.

Крім дотримання заявником ряду законодавчо закріплених вимог, які пред'являються до змісту позовної заяви, які чітко визначені в ч. 5 ст. 160 нового КАСУ, обов'язковою умовою подання позовних вимог є дотримання позивачем строків звернення до адміністративного суду, визначених ст. 122 нового КАС України. З урахуванням законодавчого регулювання строків звернення до адміністративного суду з позовною заявою, їх можна виділити в дві групи: 1) загальні і 2) спеціальні процесуальні строки для порушення адміністративної справи у суді. Так, загальний процесуальний строк порушення адміністративної справи визначено ст. 122 нового КАС України, відповідно до якої для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

В межах досліджуваного провадження слід враховувати положення ч. 4 ст. 122 нового Кодексу, в якій закріплено положення, відповідно до якого «якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень». Таким чином, цією нормою урегульовано, як положення про можливість досудового порядку вирішення спору, наприклад у порядку визначеному Законом України «Про звернення громадян» [91], так і з огляду на перспективне законодавство, яке, на нашу думку, в недалекому майбутньому з урахуванням зарубіжного (перед усім європейського досвіду) здійснення судочинства унормує обов'язковий досудовий порядок вирішення публічно-правового спору хоча б по окремим категоріям адміністративних справ, що надасть мож-

ливість, по-перше, розвантажити діяльність адміністративних судів; по-друге, підвищить рівень відповідальності в публічному адмініструванні (в нашому випадку у сфері забезпечення належного використання та розпорядження публічним майном).

Пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін. Однак, у судовій практиці не поодинокими є випадки, коли позивач з об'єктивних чи суб'єктивних пропусає строки звернення до суду із адміністративним позовом, однак потреба у судовому захисті порушених чи оспорюваних прав чи інтересів не зникла. У такому випадку, відповідно до ч.1 ст.123 нового КАСУ, правом допуску адміністративного позову до розгляду в суді наділений сам суд, якщо ним буде визнано пропущення строків подання позову з поважних причин. Очевидним є те, що такі причини повинен наводити позивач у зверненні до суду. Формою визнання судом пропущених строків звернення до адміністративного суду, відповідно до ч.1 ст. 123 новог КАСУ є ухвала суду.

Наступним етапом досліджуваної стадії оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном є відкриття провадження в адміністративній справі.

Слід відзначити, що з набуттям чинності нового КАСУ з 15 грудня 2017 року було видозмінено порядок реєстрації позовних заяв та розподілу справ. На сьогодні цей порядок регулюється ст. 18 КАСУ, якою урегульовано законодавчий порядок функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Відповідно до цього порядку позовні та інші заяви, скарги та інші визначені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду, в порядку їх надходження підлягають обов'язковій реєстрації в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі в день надходження документів. Визначення судді або колегії суддів (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи здійснюється Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою у порядку, визначеному цим Кодексом (автоматизований розподіл справ). Крім цього Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система відповідно до закону забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції [2].

Судові рішення та інші процесуальні документи учасникам судо-

вого процесу суд направляє на їх офіційні електронні адреси, вчиняє інші процесуальні дії в електронній формі із застосуванням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи в порядку, визначеному цим Кодексом та Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. В той же час реєстрація в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі не позбавляє права на подання документів до суду в паперовій формі в порядку, визначеному цим Кодексом.

Особи, які зареєстрували офіційні електронні адреси в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, подають процесуальні та інші документи, письмові та електронні докази, вчиняють інші процесуальні дії в електронній формі виключно за допомогою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, з використанням власного електронного цифрового підпису, прирівняного до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис» [143].

Особливості використання електронного цифрового підпису в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі визначаються Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. Варто зазначити, що запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи цілком відповідає всесвітньо визнаним міжнародним стандартам, тим більше що Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації № R (84) 5 від 28.02.1984 в принципі № 9 закріпив таке: «Судові органи повинні мати у своєму розпорядженні найсучасніші технічні засоби, щоб вони могли здійснювати правосуддя найбільш ефективним способом, зокрема шляхом полегшення доступу до різноманітних джерел права, а також шляхом прискорення відправлення правосуддя»/

Оптимізація та вдосконалення автоматизованої системи документообігу суду (у форматі перетворення її на єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему) спроможні об'єктивно покращити використання цих засобів, що забезпечують реалізацію покладених на суд повноважень і водночас сприятиме полегшенню доступу до правосуддя за допомогою автоматизованих шаблонів процесуальних документів і правозастосовних актів, раціоналізація котрих детермінує сам процес відправлення правосуддя в різних категоріях справ [144, с.183].

Після одержання позовної заяви суддя в обов'язковому порядку з'ясовує ряд обставин, визначених ст. 171 нового КАС України, а саме: 1) чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) чи має представник належні повноваження (якщо

позовну заяву подано представником); 3) чи відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтями 160, 161, 172 цього Кодексу; 4) чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; 5) чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом [2].

При прийнятті до розгляду досліджуваної нами категорії справ чи не найскладнішим для судді є з'ясування чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності. Критерії за якими слід визначати підсудність публічно-правових майнових спорів адміністративним судам, які необхідно враховувати судді дослідженні та систематизовані нами в першому розділі роботи. Аналіз ст. 20 нового КАСУ дає можливість зробити висновок, що на сьогодні справи з розгляду публічно-правових майнових спорів підвідомчі окружним адміністративним судам як судам першої інстанції. Тут слід відмітити, що відбулися суттєві зміни у визначенні предметної підсудності даної категорії та інших адміністративних справ з прийняттям і набуттям чинності з 15 грудня 2017 року нового КАСУ. Статтею 18 КАСУ який діяв з 2005 року по 15 грудня 2017 року (тобто більше 12 років) було визначено, що всі адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом. Це ж стосувалось і адміністративних справ щодо оскарження рішень (дій) органів місцевого самоврядування щодо викристання та розпорядження публічним майном. Таким чином з прийняттям нового КАСУ місцеві загальні суди поступово втрачають повноваження щодо розгляду адміністративних справ у порядку загального позовного провадження, ззалишенням в їх підсудності адміністративних справ розгляд яких здійснюється переважно у порядку спрощеного провадження. Все це є свідченням активізації тенденції щодо вузької (галузевої) спеціалізації адміністративних судів.

У відповідності з ч.8 ст. 171 нового КАСУ питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження до адміністративного суду позовної заяви. Про

прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, зміст якої визначено в ч.9 ст. 171 нового КАСУ [2].

В ухвалі суддя має вирішити питання про одноособовий чи колегіальний судовий розгляд справи. Так, за загальним правилом, у відповідності до ст. 32 нового КАСУ усі адміністративні справи в суді першої інстанції розглядаються і вирішуються суддею одноособово. Однак, з огляду на специфіку досліджуваного провадження, слід зазначити, що відповідно до ст. 33 нового КАСУ, адміністративні справи розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією суддів у складі трьох суддів в таких випадках: 1) коли предметом оскарження в них є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України; 2) з ініціативи судді у разі їх особливої складності. Питання про призначення колегіального розгляду вирішується до закінчення підготовчого засідання у справі (до початку розгляду справи, якщо підготовче засідання не проводиться) суддею, який розглядає справу, за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи, про що постановляється відповідна ухвала.

Як було зазначено вище, розгляд адміністративної справи щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном починається з підготовки справи до судового розгляду (підготовчого провадження).

На думку В.М. Стефанюка завданням цієї стадії є визначити спірні питання між сторонами, а також можливості щодо мирного врегулювання спору, а за відсутності у сторін бажання укласти мирову угоду – збір усього доказового матеріалу, який буде досліджуватися на стадії судового розгляду, щоб розглянути і вирішити спір за можливістю в одному судовому засіданні [111, с. 269]. Як зазначає Х. Кіт сутність та цільове призначення стадії підготовчого провадження адміністративного процесу зумовлене як необхідністю всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення публічно-правового спору, так і потребою з'ясування можливості врегулювання спору між сторонами процесу шляхом примирення до судового розгляду адміністративної справи [145, с.137]. Слід підтримати позицію Р.О. Куйбіди, що підготовка адміністративної справи до судового розгляду не є окремою стадією судового процесу, а є системою процесуальних дій судді адміністративного суду, спрямованих на вирішення спірних питань між сторонами, з'ясування можливостей щодо припинення спору, а за відсутності таких можливостей – зібрати весь доказовий матеріал у справі для того, щоб дослідити його та

вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку [146, с. 478].

Завданнями підготовки адміністративної справи до судового розгляду, які спрямовані на досягнення мети та завдань стадії підготовчого провадження, є: 1) уточнення кола обставин, якими сторони обґрунтовують свої вимоги і заперечення, а також інших обставин що мають значення для правильного вирішення справи; з'ясування, які з них необхідно доводити; 2) з'ясування можливостей щодо припинення спору на стадії підготовчого провадження: внаслідок примирення сторін, визнання адміністративного позову чи відмови від позову; 3) визначення можливих правових відносин між сторонами; встановлення кола доказів, необхідних для вирішення справи, і забезпечення їх своєчасного отримання; 4) сприяння судом особам, які беруть участь у справі, у здійсненні їхніх процесуальних прав та обов'язків [128, с. 345; 145, с.136].

Виходячи із аналізу ч. 2 ст. 173 нового КАС України, метою зазначеної стадії можна вважати визначення обставин справи, які підлягають встановленню, збирання відповідних доказів, визначення порядку розгляду справи та вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Сукупність конкретних процесуальних дій, які здійснюються під час підготовки справи до судового розгляду, безпосередньо залежить від змісту публічно-правового спору, його особливостей та учасників. Факторами, які визначають зміст підготовки справи до судового розгляду є також складність доказування обставин справи, ступінь спірності аргументів кожної сторони [128, с. 346; 147, с.145].

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання, воно має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі, у виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи суду.

З огляду на досліджувану категорію справ під час проведення підготовчих дій адміністративний суд постановивши відповідну ухвалу, може вчинити такі процесуальні дії: 1) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді, у порядку визначеному главою 4 нового КАСУ; 2) з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду пи-

сьмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; 3) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судове засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста [2].

Такі процесуальні дії суду як призначення експертизи, виклик у судове засідання експерта та спеціаліста є характерними для досліджуваного нами виду провадження, на особливості залучення експерта в судовий процес розгляду публічно-правового майнового спору нами було зазначено в попередньому підрозділі. Так, відповідно до ст. 102 нового КАСУ суд ухвалою за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи призначає експертизу у справі за сукупності таких умов: 1) для з'ясування обставин, що мають значення для справи, необхідні спеціальні знання у сфері іншій, ніж право, без яких встановити відповідні обставини неможливо; 2) жодною стороною не наданий висновок експерта з цих самих питань або висновки експертів, надані сторонами, викликають обґрунтовані сумніви щодо їх правильності. При призначенні експертизи судом експерт або експертна установа обирається сторонами за взаємною згодою, а якщо такої згоди не досягнуто у встановлений судом строк, експерта чи експертну установу визначає суд. З урахуванням обставин справи суд має право визначити експерта чи експертну установу самостійно. У разі необхідності може бути призначено декілька експертів для підготовки одного висновку (комісійна або комплексна експертиза). Так, наприклад, експертна оцінка публічного майна, в майновому спорі що його незаконного використання та розпорядження ним суб'єктами владних повноважень здійснюється на підставі та за умов визначених в Законі України від 12 липня 2001 року № 2658-III «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [148]; експертна грошова оцінка земельної ділянки, яка є публічним майном у випадку спору щодо її незаконного використання та розпорядження суб'єктами владних повноважень здійснюється на підставі та за умов визначених в Посанові КМУ від 11 жовтня 2002 р. № 1531 «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок» [149].

Основним процесуальним заходом, що здійснюється на стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду, є проведення попереднього судового засідання, метою якого є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку адміністративним судом (ст. 180 нового КАСУ України). Однак, як спра-

ведливо стверджують окремі автори, метою попереднього судового засідання, крім визначеної у КАС України є необхідність процесуально закріпити дії сторін щодо розпорядження предметом спору, здійснені при підготовці справи до судового розгляду, визначити обставини, які мають значення для справи, а також достатність доказів по справі [150, с.197].

Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, за правилами, встановленими главою 6 розділу II нового КАСУ, з урахуванням особливостей підготовчого засідання, встановлених главою 3 розділу II нового КАСУ (ст. 181 нового КАС України). Для врегулювання спору суд: з'ясовує чи не відмовляється позивач від адміністративного позову; з'ясовує чи не визнає відповідач адміністративний позов; роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Однак, якщо у зазначеному порядку спір не вдалося врегулювати, то суд переходить до вчинення таких процесуальних дій (ч. 2 ст. 180 нового КАС України): 1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання; 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду [128, с.351].

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) закриття провадження у справі; 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

Ще одним процесуальним етапом стадії підготовки адміністративної справи до судового розгляду є визначення необхідності та вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову. Порядок вжиття заходів забезпечення адміністративного позову визначений ст.ст. 150, 151 нового КАСУ і включає в себе: підстави, засоби та умови забезпечення адміністративного позову. Слід зауважити, що питання забезпечення адміністративного позову в законодавстві інших країн вирішується по різному. Так, в Німеччині законодавчо закріплено два способи забезпечення адміністративного позову: загальний – при якому подання адміністративного позову зупиняє виконання адміністративного акта у випадку його оскарження; виключний – за клопотанням адміністрації органу суд може ухвалити рішення про негайне виконання прийнятого ним рішення,

що оскаржується (але виключно у надзвичайних ситуаціях, виходячи з публічного інтересу) [151, с. 120]. У Франції, Австрії та Нідерландах оскарження будь-якого нормативного рішення не перешкоджає його виконанню [152, с. 355; 153, с.8]. У нормах нового КАСУ знайшов відображення досвід країн, законодавство яких не визнає за адміністративним позовом відкладної дії, тобто подання адміністративного позову та відкриття провадження у адміністративній справі саме по собі не зупиняє рішення суб'єкта владних повноважень. Зупинення дії цього рішення або окремих його положень на час провадження в адміністративній справі є прерогативою суду. Ініціатором забезпечення адміністративного позову, як правило, може виступати 1) суд (першої або апеляційної інстанції) або ж 2) позивач. Так, відповідно до ч. 1 ст. 151 КАС України суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Таку ухвалу постановляє суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження – суд апеляційної інстанції.

З огляду на досліджувану категорію справ актуальності набувають підстави та порядок вжиття заходів щодо забезпечення позовів у процесі судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Яскравим цьому підтвердженням є справа № 802/2096/13-а за адміністративним позовом прокуратури Вінницької області, третя особа на стороні позивача – ОСОБА_1 до Вінницької міської ради, третя особа на стороні відповідача – ОСОБА_2 про скасування рішення [154].

Так, Ухвалою ВААС від 31 липня 2013 року ухвалу ВОАС від 13 червня 2013, якою в задоволенні клопотання про забезпечення позову відмовлено, – скасовано та постановлено нову ухвалу, якою забезпечено адміністративний позов прокуратури Вінницької області шляхом заборони Вінницькій міській раді вчиняти дії пов'язані з передачею земельної ділянки площею 0,0806 га АДРЕСА_1 в оренду, суборенду чи її викупом, до ухвалення рішення по суті в даній адміністративній справі, з таких підстав. Надаючи оцінку висновкам суду першої інстанції, ВААС зауважує, що, враховуючи тривалі строки розгляду адміністративних справ за позовом прокуратури Вінницької області до Вінницької міської ради про визнання протиправним та скасування рішення №124 від 25.05.2006 року, існує ймовірність відчуження спірної земельної ділянки чи надання її в користування іншій особі, що в свою чергу може призвести до необхідності вжиття додаткових заходів з метою повернення її в комунальну власність [154].

При цьому суд враховує наданий представником апелянта в судовому засіданні витяг з мережі Інтернет, відповідно до якого на веб-сайті dom.gia.ua розміщено оголошення про продаж будівлі, побудованої на спірній земельній ділянці, що також свідчить про ймовірність відчуження зазначеної земельної ділянки чи надання її в користування іншій особі.

Таким чином, виходячи зі змісту ч.2 ст. 151 нового КАСУ, підставою для забезпечення позову в даному випадку є необхідність вжиття заходів унеможливлень істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся звернутися до суду. В такому випадку суд виносить ухвалу про забезпечення позову, в якій з урахуванням вимог ч. 1 ст. 152 нового КАСУ встановлює заборону відповідачу вчиняти певні дії.

Основною (центральною) стадією досліджуваного нами провадження є судовий розгляд адміністративної справи по суті.

У порівнянні із іншими стадіями адміністративного провадження, судовий розгляд адміністративної справи набагато складніша за своїм змістом стадія, оскільки у її межах свої процесуальні повноваження реалізують суд, сторони, треті особи, інші суб'єкти, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, здійснюється встановлення і доказування фактичних обставин публічно-правового спору. В стадії судового розгляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності можна виділити такі процесуальні етапи: 1) відкриття розгляду справи по суті ; 2) з'ясування обставин справи та дослідження доказів; 3) судові дебати та ухвалення рішення

Перед тим як дослідити порядок здійснення процесуальних дій властивих для цієї стадії провадження, необхідно визначити загальні правила її здійснення, а саме щодо:

1. Встановлення строку розгляду адміністративної справи. Відповідно до ст. 193 нового КАС України суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістьдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Розгляд справи по суті здійснюється протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

2. Визначення місця розгляду адміністративної справи, яким відповідно до ст. 194 нового КАС України є спеціально обладнане приміщен-

ня – зал судових засідань. Але в разі необхідності окремі процесуальні дії можуть вчинятися за межами приміщення суду.

3. Визначення можливості участі у судовому засіданні в режимі відеоконференції, з підстав та за умов визначених в ст. 195 нового КАСУ, відповідно до яких учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності у суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою.

Наступним етапом досліджуваної стадії провадження є розгляд справи по суті, метою якого є дослідження доказів з точки зору їх достатності і достовірності, на основі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, необхідних для правильного вирішення справи. Судовий розгляд справи по суті починається доповіддю головуючого в судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися. При розгляді справи за відсутності особи, яка бере участь у справі, головуючий у судовому засіданні доповідає про її позицію щодо позовних вимог, якщо вона викладена в письмових поясненнях [128, с.367].

Слід відзначити, що позивач протягом всього часу судового розгляду вправі: 1) відмовитись від адміністративного позову; 2) змінити позовні вимоги, а відповідач – визнати цей позов, зробивши усну заяву. Також сторони протягом всього часу судового розгляду можуть примиритися або заявити клопотання про надання їм часу для примирення.

Для встановлення обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущення строку для звернення до суду тощо) та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі (предмет доказування), у судовому засіданні здійснюється послідовність таких процесуальних дій:

1. Заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі (ст. 209 нового КАС України). Після доповіді у справі суд заслуховує пояснення позивача та третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору, і бере участь на стороні позивача, пояснення відповідача та третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору і бере участь на стороні відповідача, а також пояснення третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Якщо поряд зі сто-

роною, третьою особою у справі беруть участь їхні представники, суд після пояснень сторони, третьої особи заслуховує пояснення їхніх представників, а за їхнім клопотанням пояснення може давати тільки представник. У разі коли в справі заявлено кілька позовних вимог, суд може зобов'язати сторони та інших осіб, які беруть участь у справі, дати окремо пояснення щодо кожної з них.

2. Заслуховуються показання свідків. Порядок допиту свідків визначений ст. 212 нового КАС України, відповідно до якої кожен свідок допитується окремо. Свідки, які ще не дали показань, не можуть перебувати в залі судового засідання під час судового розгляду. Судовий розпорядник вживає заходів, щоб свідки, яких допитали, не спілкувалися з тими, яких суд не допитав.

3. Досліджуються письмові та речові докази, у тому числі докази на електронних носіях.

У судовому засіданні оголошується також висновок експерта (ст. 221 нового КАСУ). Для роз'яснення і доповнення висновку експерта особи, які беруть участь у справі, а також суд можуть ставити експерту питання. Викладені письмово і підписані пояснення експерта приєднуються до справи. Під час дослідження доказів суд може скористатися усними консультаціями або письмовими роз'ясненнями спеціаліста (ст. 222 нового КАСУ). Спеціалісту можуть бути поставлено питання щодо суті наданих усних консультацій чи письмових роз'яснень. Викладені письмово та підписані спеціалістом роз'яснення приєднуються до справи [128, с.373].

З огляду на предмет нашого дослідження, основне значення на стадії розгляду справи по суті має оцінка доказів у справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном яка здійснюється безпосередньо судом.

На цьому етапі суду необхідно дослідити критерії оцінки законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Даний етап розгляду адміністративної справи є найбільш складним для суду, оскільки слід констатувати, що на сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутні вимоги щодо меж адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів владних повноважень в результаті якої вони приймають рішення (нормативно-правові акти), вчиняють юридично значущі дії, або ухиляються від їх вчинення. У зв'язку з цим суди потребують хоча б рамкових критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Такі критерії закріплені у ч. 3 ст. 2 нового КАСУ. Вони певною мірою відображають принципи адміністративної процеду-

ри, вироблені у практиці європейських країн, і важливі не лише для суду. Суб'єкти владних повноважень повинні враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Як вірно зазначає О.С. Духневич, «критерії-принципи одночасно є важливим орієнтиром при реалізації дискреційних повноважень владного суб'єкта, а також в умовах відсутності законодавства, яке чітко регулює порядок здійснення адміністративних проваджень. Законодавче їх закріплення дає можливість фізичній чи юридичній особі сформулювати уявлення про якість та природу належних рішень чи дій, які вона має право очікувати від суб'єкта владних повноважень» [126, с.146].

Таким чином, критеріями законності прийняття рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності які підлягають оцінюванню судом при розгляді конкретної адміністративної справи є те, що вони прийняті (вчинені): 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [2].

Як вірно зазначають автори Науково-практичного коментаря КАСУ, за заг. ред. О. М. Пасенюка «виявлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання його рішень, дій та бездіяльності може бути підставою для задоволення адміністративного позову лише за умови встановлення порушення прав, свобод та інтересів позивача. Якщо ж права, свободи та інтереси позивача не були порушені, суд повинен відмовити у задоволенні позову і постановити окрему ухвалу, якою звернути увагу суб'єкта владних повноважень на відхилення від принципів адміністративної процедури» [83, с. 432].

З огляду на специфіку судового розгляду досліджуваної нами категорії справ необхідно звернути увагу на окремі приклади судової практики щодо оцінки судами доказів у справах. Так, для прикладу, доці-

льно проаналізувати ухвалу ВАСУ від 01.11.2017 у справі №369/2703/16-ц, відповідно до якої суд вказав, що громадянин України, який у межах, наданих законодавством України набув право на земельну ділянку, не може нести негативних наслідків у зв'язку з порушенням процедури прийняття рішення органами влади чи місцевого самоврядування щодо розпорядження даним видом публічного майна [155].

Так, до суду з позовом звернувся прокурор в інтересах Головного управління Держгеокадастру, в якому просив скасувати рішення сільської ради щодо відведення земельної ділянки та витребувати на користь держави із незаконного володіння особи земельну ділянку. У позові зазначав, що прокуратурою за результатами вивчення матеріалів кримінального провадження встановлено ряд порушень вимог земельного законодавства під час припинення права постійного користування земельними ділянками державним підприємством. Вказали, що рішення сільської ради, яким припинено право постійного користування, прийнято з перевищенням компетенції. Спільна земельна ділянка відносилась до земель державної власності, а тому вирішувати питання мав власник в особі відповідного органу виконавчої влади. Суд у задоволенні позову прокурора відмовив. Суд встановив, що державне підприємство звернулось з заявою про відмову від права постійного користування земельною ділянкою, попередньо отримавши погодження Міністерства аграрної політики та продовольства України, тобто з дотриманням норм законодавства. А після добровільної відмови від права постійного користування спірні земельні ділянки були зараховані до земель запасу сільської ради. Суд дійшов висновку, що особа скористалася своїм законним правом та отримала безоплатно у власність земельну ділянку для ведення особистого селянського господарства у відповідності до ст. 121 ЗК України, а рада розпорядилася земельною ділянкою та передала її безоплатно у власність фізичній особі, якою було в подальшому отримано свідоцтво на права власності на земельну ділянку. Таким чином, суд зауважив, що, здійснюючи публічно-правові функції у сфері надання земельної ділянки у власність відповідно до положень Земельного кодексу України, сільська рада діяла як суб'єкт владних повноважень і повинна була приймати рішення в межах законодавства. Тому особа мала обґрунтовані очікування щодо дотримання суб'єктом владних повноважень при прийнятті ним рішення вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України. Відхиляючи касаційну скаргу прокурора, суд також послався на рішення ЄСПЛ у справі «Кривенький проти України», в якому Європейський суд з прав людини констатував порушення Україною статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основопо-

ложних свобод у зв'язку з позбавленням заявника права на земельну ділянку без надання будь-якої компенсації або іншого відповідного відшкодування.

Отже, суд застосував практику Європейського суду з прав людини та відмовив у задоволенні позову прокурора про витребування у особи земельної ділянки на користь держави [155].

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами головуєчий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість виступити із додатковими поясненнями чи подати додаткові докази (ст. 224 нового КАСУ).

Вислухавши додаткові пояснення та дослідивши додаткові докази, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів, які є наступним етапом досліджуваної стадії, на якому забезпечується встановлення істини у справі.

В риториці під судовою промовою розуміється «промова, яку проголошують адвокати, прокурори, сторони в судовому засіданні з метою аналізу зібраних і досліджених в судовому процесі доказів на переконання суду в правоті своєї позиції» [156, с.17]. Судовим дебатам (промовам) завжди відводилось значне місце в юридичній освіті та практиці. Це за часів античного Риму та Афін оволодінню ораторському мистецтву присв'ячували своє життя відомі оратори, які в більшості свого часу відточували своє мистецтво під час судових засідань. Хист переконувати з обов'язковою правовою аргументацією є і на сьогодні основною кваліфікаційною фаховою характеристикою таких учасників судового процесу як адвокатів, представників сторін та прокурорів. Оволодіння ораторським мистецтвом правника в більшості зарубіжних вищих навчальних закладах (університетах) є основною складовою визначення його фахового рівня, що сподіваємось найде своє застосування і ВНЗ України, які маюь ліцензію на підготовку юристів.

По суті, судові дебати складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. У цих промовах можна посилатися лише на обставини і докази, досліджені в судовому засіданні. Послідовність виступів учасників адміністративної справи у дебатах регламентована законодавством (ст. 225 нового КАСУ) і виглядає таким чином: першим виступає позивач, його представник; потім – відповідач, його представник; наступним – третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору, її представник; третій особі, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, її представникові слово надається після особи, на стороні якої вони беруть участь.

За клопотанням сторін чи третіх осіб у дебатах можуть виступати лише їхні представники. Суд не може обмежувати тривалість дебатів певним часом. Однак головуєчий у судовому засіданні може зупинити промовця, коли він виходить за межі справи, що розглядається. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками [128, с. 382].

Наступним і завершальним етапом судового розгляду адміністративної справи є ухвалення і проголошення судового рішення по справі.

Ухвалення судового рішення здійснюється з дотриманням таємниці наради суддів, сутність якої полягає у передбаченому законом порядку, згідно з яким при постановленні судового рішення нарада суддів проводиться в ізольованому приміщенні – нарадчій кімнаті, в якій може перебувати лише суд, який розглядає справу [128, с. 389]. Отже, після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати (приміщення, спеціально призначеного для ухвалення судових рішень) для ухвалення рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення (ст. 227 нового КАСУ). Якщо під час ухвалення рішення виявиться потреба з'ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідків або через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду. Розгляд справи у цьому разі проводиться в межах, необхідних для з'ясування обставин, які потребують додаткової перевірки [157, с.683]

При обговоренні та постановленні судового рішення мають дотримуватись такі вимоги (ст. 228 нового КАС України): 1) ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу; 2) суддя не має права розглядати інші судові справи; 3) судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті [2].

Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України (ст. 243 нового КАС України). Залежно від процесуальних питань, які розв'язуються рішенням адміністративного суду ці рішення набувають форми та змісту або постанови, або ухвали. Тлумачення даних рішень суду дано в ст. 3 нового КАСУ, відповідно до якої: 1) рішення суду – рішення суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги; 2) постанова – письмове рішення суду апеляційної або касаційної інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги; 3) ухвала – письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання [2]. Таким чи-

ном, судовий розгляд справ по суті закінчується ухваленням рішення суду.

В межах стадії винесення рішення за результатами розгляду адміністративної справи по суті, та з огляду на кінцевий результат досягнення мети досліджуваного нами провадження, доцільно здійснити аналіз таких судових рішень.

На підставі аналізу ст. 245 нового КАСУ можна визначити, що в результаті позовного судового провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном судом може бути винесено рішення про задоволення позову повністю або частково чи про відмовлення в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення позову по даній категорії справ суд може прийняти рішення про:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, які порушуються права і свободи громадян та інтереси юридичних осіб у сфері законного використання земель державної та комунальної власності;

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

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

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

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

б) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю [2].

Таким чином, новим КАСУ (ст. ст. 241-245) визначено також загальні правила постановлення постанови у адміністративній справі, зокрема:

- суд приймає рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду;

- рішення приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу;

- у виняткових випадках залежно від складності справи складення рішення, постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не

більш як десять днів з дня закінчення розгляду справи;

- складання повного тексту ухвали, залежно від складності справи, може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня оголошення вступної та резолютивної частин ухвали;

- судові рішення, що містить вступну та резолютивну частини, має бути підписане всім складом суду і приєднане до справ;

- усі судові рішення викладаються письмово у паперовій та електронній формах;

- судові рішення викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи шляхом заповнення відповідних форм процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, і підписуються електронним цифровим підписом судді (в разі колегіального розгляду – електронними цифровими підписами всіх суддів, що входять до складу колегії) [2].

Під час ухвалення рішення суд вирішує (ст. 244 КАС України) такі питання: 1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; 4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Рішення у справі щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном повинне відповідати законодавчо визначеним вимогам та містити комплекс властивих для нього реквізитів, визначених в ст. 246 нового КАС України.

Окремої уваги заслуговує визначення правових наслідків прийняття судом рішень у справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в цілому, і пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, зокрема. А саме мова йде про реальну відповідальність суб'єктів владних повноважень, які приймаючи незаконні рішення, вчиняючи незаконні дії грубо порушують права громадян щодо законного використання публічного майна, які підлягають оскарженню в суді, позови про які судом задовольняються, особливо коли мова йде про системне вчинення таких порушень, по фактам яких є аналогічні рішення суду. На це неодноразо-

во зверталась увага як науковців так і практиків. Окремі з них пропонували запровадити в діяльності адміністративних судів України практику, відповідно до якої адміністративний суд, прийнявши рішення про задоволення позову щодо визнання рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, може винести окрему ухвалу про усунення посадової особи конкретного суб'єкта владних повноважень, що прийняв незаконне рішення, вчинив незаконну дію, чи незаконно бездіяв з займаної посади [158, с. 37-38]. Слід підтримати таку пропозицію та передбачити законодавчо урегульований порядок відсторонення посадової особи суб'єкта владних повноважень від посади на підставі рішення суду в Законах України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Таким чином, виділення стадії судового розгляду публічно-правових майнових спорів у порядку адміністративного судочинства дозволяє з'ясувати їх особливості, зокрема: строки розгляду справи, учасників судового провадження, особливостей зібрання та оцінки доказів, способів та форм захисту публічних інтересів, видів судових рішень та порядку їх реалізації.

2.3. Особливості перегляду судових рішень у справах з розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном

Розглядом адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном та винесенням по ній рішення закінчується вирішення адміністративно-правового спору, але не вичерпується можливість встановлення істини. Як вірно зазначають дослідники адміністративного судочинства, у судовій практиці ще зустрічаються помилки через суб'єктивні (некомпетентність, неухважність, спрощений підхід тощо) та об'єктивні (складність правовідносин, численність співучасників тощо) причини, судами постановляються рішення, які не відповідають обставинам справи або нормам матеріального чи процесуального права.

У зв'язку з цим адміністративно-процесуальне законодавство (розділ III нового КАСУ) в якості ще однієї гарантії захисту прав та інтересів, постановлення законного та обґрунтованого рішення у справі передбачає можливість перегляду судових рішень.

На початку аналізу процесуальних етапів процедур перегляду су-

дового рішення в публічно-правових майнових спорах доцільно зауважити, що він буде здійснений з урахуванням положень Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, яким фактично було введено в дію положення нового КАСУ, який набув чинності з 15 грудня 2017 року [2].

Однак перед тим як здійснити аналіз особливостей перегляду рішень у адміністративних справах досліджуваної категорії, доцільно зупинитися на короткому аналізі змін, які відбулися з урахуванням запровадженої та активно здійснюваної судової реформи в Україні. Початок таких змін був закладений з прийняттям Закону України 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [159], що набрав чинності 30 вересня 2016 року, якими започатковано проведення в Україні судової реформи. Цього ж дня набрав чинності Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» [160], спрямований на імплементацію конституційних змін. Статтею 17 цього Закону було запроваджено нову систему судоустрою в державі, до якої віднесено:

1) місцеві суди, до яких віднесено окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах), окружні господарські суди та окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом;

2) апеляційні суди, до яких віднесено апеляційні суди з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення, апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах;

3) Вищі спеціалізовані суди, якими є Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд;

4) Верховний Суд, як найвищий суд у системі судоустрою України.

В п. 7 Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону визначено, що «з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України припиняють свою діяльність та ліквідуються у встановленому законом порядку» [2]. Також, у п. 8 Розділу XII Закону зазначено, що «день початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, визна-

чається рішенням його Пленуму, що публікується на веб-порталі судової влади та в газеті «Голос України». Для набуття чинності цієї норми Пленумом Верховного Суду в Постанові від 30.11.2017 № 2 «Про визначення дня початку роботи Верховного Суду» було визначено, що днем початку роботи Верховного Суду є 15 грудня 2017 року [161].

Таким чином, з 15 грудня 2017 року було припинено діяльність Вищого адміністративного суду України, повноваження якого як касаційної інстанції були передані до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. З огляду на предмет нашого дослідження, з урахуванням вищезазначеного аналізу можна стверджувати, що на сьогодні сформувалась трьохрівнева система судових органів щодо розгляду справ про вирішення публічно-правових земельних спорів: 1) окружні адміністративні суди; 2) апеляційні адміністративні суди; 3) Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.

Як і попередній КАСУ новий КАСУ передбачає різні процедури перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових майнових спорів, зокрема: 1) апеляційного провадження; 2) касаційного провадження; 3) провадження за нововиявленими або виключними обставинами. Для визначення всіх процесуальних дій, що здійснюються в межах проваджень перегляду судових рішень в даній категорії адміністративних справ, а також для виокремлення вад такої діяльності та напрацювання напрямків удосконалення законодавчого забезпечення та практики діяльності адміністративних судів, доцільно в межах цього підрозділу роботи здійснити аналіз процесуальних дій, які здійснюються судом в апеляційному, касаційному порядку та порядку перегляду рішень у справах за нововиявленими або виключними обставинами.

Слід зауважити, що адміністративно-процесуальній науці апеляційне провадження було предметом наукового дослідження Т. П. Мінки та М. М. Глуховері, результати якого викладені у монографії «Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України» [162]. Окремий розділ 2.3 «Адміністративно-судочинський аспект апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі», присвячений апеляційному провадженню в адміністративному судочинстві», міститься у дисертації Р. О. Кукурудза на тему «Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики» [163]. Окремі загальні питання, пов'язані з апеляційним провадженням, на рівні підручників і навчальних посібників викладені у працях Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломоєць, Р. С. Мельника, О. М. Пасенюка.

Термін «апеляція» (лат. *appellatio* — звернення, скарга) іншомов-

ного походження. У словниках апеляція розглядається по-різному: 1) оскарження будь-якої постанови у вищу інстанцію; 2) одна із форм оскарження судового рішення у вищу судову інстанцію, яка має переглянути справу по суті; 3) звернення за порадою, підтримкою [164]. У тлумачних словниках поняття «апеляція» розуміється двояко: як вид скарги, звернення; як діяльність з оскарження судового рішення. В юридичній науці термін «апеляція» також розуміють по-різному: 1) «як форму прохання» (К. І. Малишев, В. І. Адамович) [165]; 2) «як спосіб виправлення неправильного, неостаточного рішення і прохання сторони» (М.В. Коваль) [166, с.7]; 3) «як є проханням сторони, яка вважає рішення суду першої інстанції неправильним, про перевірення справи судом вищестоящої інстанції» (Є. В. Васьковський [167, с. 341], В. І. Сліпченко [168, с. 8]); 4) перевірення справи, тобто повторний розгляд по суті в повному обсязі чи в якійсь частині з постановленням нового рішення (М. Й. Штефан [125, с. 475], А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник [128, с. 420]); 5) як порядок оскарження (Р. О. Кукурудз [163, с. 6]); як спосіб оскарження (Т. О. Коломоєць [150, с. 191]).

Оскільки в КАСУ не виокремлено процесуальні етапи стадії апеляційного провадження в адміністративних справах різні науковці наводять свої думки щодо її змісту. Так, наприклад, Глуховеря М.М. досліджуючи на монографічному рівні апеляційне провадження виділяє в ньому такі процесуальні стадії: 1) порушення апеляційного провадження (звернення до адміністративного суду з апеляційною скаргою та відкриття провадження в адміністративній справі); 2) підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду; 3) судовий розгляд адміністративної справи [169]. В свою чергу Р. Кайдашев зазначає, що апеляційне провадження в адміністративному процесі є системним утворенням, яке включає в себе процесуальні такі елементи, які взаємообумовлені і пов'язані між собою: 1) звернення до суду апеляційної інстанції та відкриття апеляційного провадження; 2) підготовка справи до апеляційного розгляду; 3) апеляційний розгляд справи; 4) винесення рішення у справі. [170, с.121].

Характеризуючи стадію перегляду справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном в апеляційному порядку, слід зазначити, що вона, являючи собою окрему стадію адміністративного судочинства, разом з тим складається з таких частин (*etatis*): 1) подання апеляційної скарги та відкриття апеляційного провадження; 2) підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду; 3) апеляційний розгляд адміністративної справи та прийняття рі-

шення.

Дослідження процесуальних дій, які має здійснювати апеляційний суд та учасники апеляційного провадження, доцільно почати з визначення апеляційної інстанції. Так, відповідно до ст. 294 нового КАСУ судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є: 1) апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення; 2) Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції; 3) Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку судові рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції.

Так, з огляду на досліджувану нами категорію адміністративних справ, та виходячи з аналізу ст.ст. 22, 294 нового КАСУ Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції у справах за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності такого виду публічного майна як земельної ділянки та інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені [КАСУ].

Подання апеляційної скарги та відкриття апеляційного провадження здійснюється шляхом подання апеляційної скарги у письмовій формі безпосередньо до апеляційного суду який буде здійснювати її розгляд. Це є суттєвою відмінністю від попередньо існуючого порядку, визначеного в КАСУ до 15 грудня 2017, за яким апеляційна скарга подавалась до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судові рішення. Такі зміни пришвидшують судовий порядок розгляду адміністративних справ та дають можливість в найбільш короткий термін встановити істину у справі.

Правом на апеляційне оскарження, відповідно до ст. 293 нового КАСУ, наділені передусім учасники справи, під якими ст. 44 КАСУ визначено: сторони (позивач та відповідач), треті особи, та органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Таким правом наділені також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, встановлених КАСУ.

Загальним строком подання апеляційної скарги на рішення суду є тридцяти денний строк, який встановлюється з дня його проголошення.

Однак ст. 295 нового КАСУ передбачені виключення з цього правила, так: 1) якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення суду, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення; 2) учасник справи, якому повне рішення або суду не були вручені у день його проголошення або складення, має право на поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження якщо апеляційна скарга подана протягом тридцяти днів з дня вручення йому повного рішення суду; 3) строк на апеляційне оскарження також може бути поновлений в разі його пропуску з інших поважних причин, крім випадків якщо апеляційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання апеляційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки.

Вимоги до змісту апеляційної скарги визначено ст. 296 нового КАСУ. Попри формальні реквізити апеляційна скарга має містити чітко сформульовані вимоги до суду апеляційної інстанції, з обов'язковим обґрунтуванням їх подання, зокрема з зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права.

У апеляційній скарзі зазначається, чи бажає особа взяти участь у судовому засіданні суду апеляційної інстанції, чи просить суд розглянути справу за її відсутності. Якщо в апеляційній скарзі наводяться нові докази, які не були надані суду першої інстанції, то у ній зазначається причина, з якої ці докази не були надані.

До апеляційної скарги додаються: документ про сплату судового збору; копії апеляційної скарги відповідно до кількості учасників справи (якщо апеляційна скарга подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення від сплати судового збору); копії доданих до апеляційної скарги письмових матеріалів, що відсутні в учасників справи, відповідно до кількості учасників справи; докази, що підтверджують дату отримання копії оскаржуваного судового рішення суду першої інстанції, за наявності.

Апеляційна скарга реєструється у день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу, який визначається Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час реєстрації апеляційної скарги та документів, що до неї додаються, з урахуванням спеціалізації та рівномірного навантаження для кожного судді, за принципом випадковості та

в хронологічному порядку надходження справ.

На апеляційну скаргу, яка оформлена з порушенням вимог, протягом п'яти днів з дня її подання суддею-доповідачем виноситься ухвала про залишення позовної заяви без руху, в якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб і строк їх усунення, який не може перевищувати десяти днів з дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилається особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді.

Відкриття апеляційного провадження починається з прийняття судом апеляційної інстанції ухвали про відкриття апеляційного провадження у справі, при умові відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження.

За відсутності підстав для закриття апеляційного провадження, визначених в ст.305 нового КАСУ суд апеляційної інстанції переходить до підготовки справи до апеляційного розгляду, що є наступним етапом апеляційного оскарження рішення у справі про вирішення публічно-правового майнового спору.

Сутність *підготовки справи до апеляційного розгляду* полягає у тому, що суддя-доповідач протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження: 1) з'ясовує склад учасників судового процесу; 2) з'ясовує обставини, на які посилаються учасники справи як на підставу своїх вимог і заперечень; 3) з'ясовує, які обставини визнаються та які заперечуються учасниками справи; 4) пропонує учасникам справи подати нові докази, на які вони посилаються, або витребує їх за клопотанням особи, яка подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи; 5) вирішує питання щодо поважності причин неподання доказів до суду першої інстанції; 6) за клопотанням учасників справи вирішує питання про виклик свідків, призначення експертизи, судових доручень щодо збирання доказів, залучення до участі у справі спеціаліста, перекладача; вирішує інші письмово заявлені клопотання учасників справи; 7) вирішує питання про можливість письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді апеляційної інстанції; 8) вирішує інші питання, необхідні для апеляційного розгляду справи [2].

За результатами підготовки справи до апеляційного розгляду суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка вирішує питання про проведення додаткових підготовчих дій у разі необхідності та призначення справи до розгляду. Про призначення справи до розгляду суд ви-

носить ухвалу, копії якої надсилаються особам, які беруть участь у справі.

Слід зауважити, що законодавством встановлені певні принципи апеляційного оскарження рішень прийнятих адміністративними судами першої інстанції, за якими апеляційне провадження є однією зі стадій адміністративного судочинства, яка має факультативний характер. На цій стадії судом апеляційної інстанції за апеляційними скаргами осіб, наділених правом на їх подання, оцінюється законність і обґрунтованість рішень судів першої інстанції, які не набрали законної сили. З цією метою може здійснюватися перегляд не лише самого судового рішення, правосудність якого ставиться під сумнів, але й розглянутої цим судом адміністративної справи. Таким чином, адміністративний суд апеляційної інстанції вправі перевірити правильність як встановлення судом першої інстанції обставин справи, так і застосування норм права, тобто дослідити і питання факту, і питання права. При з'ясуванні питань факту суд перевіряє, наскільки: а) повно у рішенні відображені обставини, що мають значення для справи у цілому або для вирішення окремого процесуального питання; б) висновки суду про встановлені обставини є вичерпними, відповідають дійсності та підтверджені належними і допустимими доказами. Рішення апеляційної інстанції у питаннях факту є остаточним і може бути переглянуте на предмет правильності встановлення фактів лише у зв'язку з нововиявленими обставинами. Як вірно зазначає О. О. Марченко, «вирішуючи питання права, апеляційний суд має переглянути рішення стосовно дотримання судом, що його ухвалив, норм матеріального і процесуального права, конституційних засад та принципів адміністративного судочинства, при цьому береться до уваги, чи керувався суд першої інстанції при розгляді і ви рішенні справи принципом верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» [171, с. 131].

Таким чином, при здійсненні апеляційного провадження вищестоящий суд наділяється усіма можливостями суду, рішення якого він перевіряє. Це підтверджується приписами ст. 308 нового КАСУ, у якій визначено межі апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві. Так, апеляційний суд має право: 1) переглядати справу за наявними у ній і додатково поданими доказами та перевіряти законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги; 2) він не обмежений доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права; 3) ним

досліджуються докази, що стосуються фактів, на які учасники справи посилаються в апеляційній скарзі та (або) відзиві на неї; 4) він приймає до уваги та дослідження докази, які не були подані до суду першої інстанції, лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього; 5) він не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Виходячи з цих принципів апеляційного провадження суд апеляційної інстанції обмежений доводами апеляційної скарги, у яких зазначається, у чому саме виявляється неправильність чи неповнота дослідження судом першої інстанції доказів і встановлення обставин у справі та/або застосування норм права. Однак, зважаючи на принцип офіційного з'ясування всіх обставин в адміністративній справі, на нашу думку, суд зобов'язаний вийти за межі доводів апеляційної скарги у разі встановлення під час апеляційного провадження інших порушень, які призвели до ухвалення судом першої інстанції неправосудного рішення. Так, у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. «Про судові рішення в адміністративній справі» роз'яснено, що ухвалення апеляційним судом нового рішення або внесення змін до оскаржуваного судового рішення за результатами розгляду апеляційної скарги, у якій заявлено вимогу про скасування останнього, не є виходом за межі оскарження, оскільки у цьому випадку суд діє згідно із наданими йому законом повноваженнями [48]. Разом з тим рішення суду першої інстанції в частині, що не оскаржена особою в апеляційному порядку, не може бути скасовано або змінено.

Апеляційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні (ст. 310 нового КАС України) здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для апеляційного розгляду справ

Апеляційний розгляд справи є обмежений часовими рамками, так апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута протягом шістдесяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу.

Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учас-

ників справи суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та відзиву на неї. В ч. 3 ст. 310 нового КАСУ закріплено певну послідовність надання пояснень та участі у судових дебатах під час розгляду справи в апеляційному порядку. Так, спершу слово надається апелянту, але у разі подання апеляційних скарг обома сторонами першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші учасники справи.

Неприбуття у судові засідання сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце апеляційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи. У разі неявки у судові засідання осіб, участь яких апеляційний суд визнав обов'язковою, розгляд справи може бути відкладено. Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

Відмінністю апеляційного розгляду справи від її розгляду в суді першої інстанції є те, що відповідно до ст. 311 нового КАСУ суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодного з учасників справи у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; 3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

За результатами розглянутої в порядку письмового провадження справи особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту прийняття рішення або ухвали суду апеляційної інстанції надсилається копія рішення суду апеляційної інстанції.

Слід зауважити, що на відміну від КАСУ, який діяв до 15 грудня 2017 року новим КАСУ розширено межі формування рішень суду апеляційної інстанції за результатами апеляційного перегляду справи. Так, відповідно до ст.315 нового КАСУ за наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;
- 2) скасувати судові рішення повністю або частково і ухвалити но-

ве судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;

3) скасувати судові рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;

4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю;

6) у визначених КАСУ випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з вище перерахованих рішень [2].

Підстави для винесення апеляційним судом рішення за результатами розгляду апеляційної скарги чітко визначені в КАСУ та не потребують додаткового дослідження, при наймні в межах даного дослідження зумовленого конкретизованим предметом наукового аналізу. Слід зауважити, що всі підстави за наявності яких судом апеляційної інстанції приймаються рішення за результатами розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції є схожими, але суд з виваженістю має підходити до їх формулювання, адже це є запорукою встановлення істини у справі, і виключає в багатьох випадках необхідність їх касаційного оскарження.

На відміну від суду першої інстанції, який оформлює результати судового розгляду справ у формі рішення, суд апеляційної інстанції за результатом розгляду апеляційної скарги виносить мотивовану постанову, зміст якої визначений в ст. 322 нового КАСУ.

Завершальним етапом стадії апеляційного провадження є вручення постанови (ухвали) учасникам справи та направлення матеріалів справи, крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, до суду першої інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи для зберігання.

Наступним самостійним етапом перегляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном є **оскарження її в касаційному порядку**.

Необхідність перегляду рішень і ухвал в касаційній інстанції обумовлено тим, що не всі порушення закону, допущені судами першої інстанції, усуваються судом другої (апеляційної) інстанції, вони почасти самі допускають помилки при постановленні рішень по справам. Буквально касація (лат. quassare «трясти; пошкоджувати; розбивати») означає перегляд або скасування вищим державним органом судового рішення

через недотримання або порушення правил судочинства інстанцією, яка ухвалила рішення. Касація (касаційне провадження) виникає у Середньовічній Франції у період становлення там абсолютної монархії [128, с. 431]. У юридичній енциклопедичній літературі касацію (пізнолат. *cassatio* – підміна, скасування) розуміють, як одну з форм оскарження вироків, рішень, постанов і ухвал суду першої та апеляційної інстанції, що набрали законної сили [172, с. 349].

Касаційне провадження в адміністративному судочинстві розуміється як сукупність процесуальних відносин, що складаються між судом касаційної інстанції та особами, які беруть участь у справі, з метою перевірки законності рішень і ухвал місцевих та апеляційних судів [173, с.39; 174, с. 237].

Резюмуючи вищезазначене, слід констатувати, що касаційний перегляд судових рішень адміністративних судів виступає додатковою гарантією судового захисту й відновлення порушених прав свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, оскільки суди першої й апеляційної інстанції не можуть бути цілком гарантованими від процесуальних помилок, пов'язаних, перш за все, із правильним та однаковим застосуванням матеріальних та процесуальних норм права своєї діяльності.

Слід звернути увагу на те, що як зазначалось вище, з 15 грудня 2017 року з набуттям чинності було припинено діяльність Вищого адміністративного суду України, повноваження якого як касаційної інстанції були передані до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Таким чином, на сьогодні єдиним судом касаційної інстанції у всіх судових справах і адміністративних зокрема є Верховний Суд.

Стадія касаційного перегляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном складається з таких *частин*: 1) подання касаційної скарги та відкриття касаційного провадження; 2) касаційний розгляд справи та винесення рішення.

Аналізуючи стадію касаційного перегляду даної категорії адміністративних справ слід зазначити її ключові положення, до яких слід віднести: 1) судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд (ст. 327 нового КАСУ); 2) правом оскарження в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанови суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАСУ наділені учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки (ч. 1 ст. 328 нового КАСУ);

3) підставами касаційного оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права (ч. 4 ст. 328 нового КАСУ); 4) особа, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, має право подати касаційну скаргу на судові рішення лише після його перегляду в апеляційному порядку за її апеляційною скаргою. У разі відкриття касаційного провадження за касаційною скаргою особи, яка не брала участі у справі, але суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, така особа користується процесуальними правами і несе процесуальні обов'язки учасника справи (ч. 6 ст. 328 нового КАСУ); 5) касаційна скарга на судові рішення подається протягом тридцяти днів з дня його проголошення (ст. 329 нового КАСУ); 6) касаційна скарга подається безпосередньо до суду касаційної інстанції (ст. 331 нового КАСУ) [2].

Вимоги до касаційної скарги визначені в ст. 330 нового КАСУ, вони такі ж як і вимоги до апеляційної скарги. Касаційна скарга може містити клопотання особи про розгляд справи за її участю. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції.

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу, який визначається Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час реєстрації апеляційної скарги та документів що до неї додаються, з урахуванням спеціалізації та рівномірного навантаження для кожного судді, за принципом випадковості та в хронологічному порядку надходження справ.

За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі. Питання про відкриття касаційного провадження у справі вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше десяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня надходження заяви про усунення недоліків, поданої у порядку, визначеному ст. 332 КАСУ.

Касаційний розгляд справи починається з підготовки справи до касаційного розгляду, під час якої суддя-доповідач: 1) з'ясовує склад учасників справи; 2) вирішує письмово заявлені клопотання учасників справи; 3) вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді касаційної інстанції; 4) вирішує питання про зупинення виконан-

ня судових рішень, які оскаржуються; 5) вирішує інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи. Усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, викладаються у формі ухвали.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, про дату, час та місце розгляду справи повідомляються учасники справи, якщо справа відповідно до цього Кодексу розглядається з їх повідомленням [2].

Слід зауважити, що законодавством встановлені певні принципи касаційного розгляду справи, яких має дотримуватись суд, в новому КАСУ в ст. 341 вони визначені як межі перегляду судом касаційної інстанції. Так, суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів та вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права. При цьому суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази. Суд не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права. У суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції. Зміна предмета та підстав позову у суді касаційної інстанції не допускається.

Законом у ст. 342 нового КАСУ встановлено строкові межі розгляду касаційної скарги: на рішення та постанови винесені судом першої інстанції – протягом шістдесяти днів; на ухвали – протягом тридцяти днів з дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі.

Розгляду касаційної скарги в суді передуює попередній розгляд справи, який має бути проведений протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення учасників справи. У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції, після чого справа призначається до розгляду у судовому засіданні, якщо хоч один суддя із складу суду дійшов такого ви-

сновку. Про призначення справи до розгляду у судовому засіданні постановляється ухвала, яка підписується всім складом суду.

За умов ст. 344 нового КАСУ касаційний розгляд справи у судовому засіданні починається з відкриття першого судового засідання на якому головуєчий відкриває судові засідання і оголошує, яка справа, за чиєю скаргою та на судові рішення якого суду розглядається. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, доводи касаційної скарги та відзиву на неї. В свою чергу сторони та інші учасники справи надають свої пояснення. Пояснення надаються в порядку черговості, відповідно до якої першою дає пояснення особа, яка подала касаційну скаргу. Якщо касаційні скарги подали обидві сторони, першим надає пояснення позивач. За ними пояснення надають особи, які приєдналися до касаційної скарги, а потім – інші учасники справи. Головуючий може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх учасників справи рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання [2].

Слід зауважити, що у своїх поясненнях сторони та інші учасники справи можуть наводити тільки ті доводи, які стосуються підстав касаційного перегляду судового рішення.

За результатами заслуховування пояснення учасників справи, суд виходить до нарадчої кімнати.

Законом в ст. 345 нового КАСУ передбачено умови та порядок касаційного розгляду справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі: 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодного з учасників справи у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; 3) перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій; 4) перегляду рішень суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження [2]. В той же час, якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до касаційного розгляду в судовому засіданні. З результатами розгляду справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами учасникам справи в порядку, визначеному цим Кодексом надсилається копія постанови або ухвали суду касаційної інстанції.

Досить новою для законодавчого регулювання та практики діяльності системи судочинства в цілому та адміністративного зокрема є

процедура передачі справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду, створення та діяльність якої визначена ст. 37 Закону України «Про судоустрій та статус суду» [160], у разі об'єктивної складності справи та необхідності зваженого рішення її з урахуванням перспектив формування судової практики з розгляду даної категорії справ в системі судочинства. Так, відповідно до ч.1 ст. 346 нового КАСУ суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, передає справу на розгляд палати, до якої входить така колегія, якщо ця колегія вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з цієї самої палати або у складі такої палати. В свою чергу, відповідно до ч. 2 цієї статті суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів або палати, передає справу на розгляд об'єднаної палати, якщо ця колегія або палата вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з іншої палати або у складі іншої палати чи об'єднаної палати.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об'єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати, якщо така колегія (палата, об'єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, палати або об'єднаної палати, передає справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо така колегія (палата, об'єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії або палати, має право передати справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо дійде висновку, що справа містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики.

Справа підлягає передачі на розгляд Великої Палати Верховного Суду у всіх випадках, коли учасник справи оскаржує судові рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції.. Порядок передачі

справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду визначений ст. 347 нового КАСУ.

Завершальним етапом касаційного розгляду справи є винесення Верховним Судом рішення. Так, у відповідності до ст. 349 нового КАСУ суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:

1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу без задоволення;

2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду;

3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд;

4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити заяву без розгляду у відповідній частині;

6) у визначених КАСУ випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині.

Підстави для винесення Верховним Судом рішення за результатами розгляду касаційної скарги чітко визначені в КАСУ та не потребують додаткового дослідження, при наймні в межах даного дослідження зумовленого конкретизованим предметом наукового аналізу.

Після закінчення касаційного провадження матеріали справи, крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у десятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи (стаття 360 нового КАСУ).

Останнім самостійним етапом перегляду адміністративної справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном є *перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами*, у відповідності до ст.ст. 245-253 Глави 3 Розділу III нового КАСУ.

Незважаючи на те, що провадження за нововиявленими обстави-

нами хоча й має свої завдання, підстави для відкриття провадження, предмет доказування та процесуальну форму, однак практика розгляду і вирішення адміністративними судами цієї категорії справ свідчить про необхідність удосконалення не тільки окремих елементів процесуального порядку перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, а й цілісного підходу до здійснення адміністративного судочинства за нововиявленими обставинами з урахуванням положень міжнародно-правових актів у галузі прав людини.

Аналіз статистичних даних показує, що у 2014 році відносний показник справ про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами судами всіх інстанцій становив менше 1% . Підставами для перегляду судових рішень у 98% були істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи та у 2% – скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути [175].

Місцеві адміністративні суди у 2013 році розглянули 4951 заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, на розгляд до апеляційних судів як судів першої та апеляційної інстанцій у 2014 році надійшло 672 заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами; до Вищого адміністративного суду України як до суду першої та касаційної інстанцій надійшло 168 заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. Підставами для перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами у більшості справ були істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи [175].

Аналіз статистичних даних свідчить, що перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному процесі займає особливе місце, практика існування цього інституту свідчить про існування випадків прийняття судами помилкових судових рішень внаслідок спотворення доказів, обставин справи. Тому існування цього виду перегляду є дуже важливим для забезпечення прав осудності судового рішення. Водночас, не можна не звернути увагу, що недостатність розробок на теоретичному рівні, недосконалість чинного законодавства, що з'ясовується в ході аналізу судової практики справ, які переглядаються у зв'язку з нововиявленими обставинами, обумовили необхідність здійснення дослідження особливостей провадження за нововиявленими обставинами, та його особливостей щодо перегляду рішень у справах про публічно-правові майнові спори.

Перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами

є окремим видом провадження. Відрізняє даний вид провадження від апеляційного та касаційного оскарження те, що підставою такого перегляду є не судові помилки внаслідок неправильного застосування норм матеріального чи процесуального права, незаконність чи необґрунтованість судового рішення чи ухвали, а те, що під час розгляду адміністративної справи та ухвалення рішення суд не мав можливості знати певні обставини, які могли суттєво вплинути на прийняття судового рішення. На відміну від перегляду судового рішення в порядку апеляційного та касаційного оскарження, підставою такого перегляду є не недоліки розгляду справи судом (незаконність та (або) необґрунтованість судового рішення чи ухвали, неправильне застосування судом норм матеріального права, порушення норм процесуального права), а те, що на час ухвалення рішення суд не мав можливості врахувати істотну обставину, яка могла суттєво вплинути на вирішення справи, оскільки учасники судового розгляду не знали про неї та, відповідно, не могли надати суду дані про неї. Як вірно зазначають дослідники цього інституту адміністративного судочинства, перегляд справи у зв'язку з нововиявленими обставинами має на меті не усунення судових помилок, а лише перегляд уже розглянутої справи з урахуванням обставини, про існування якої стало відомо після ухвалення судового рішення [176, с. 15].

Слід зауважити, що в адміністративному, так само як і в кримінальному та процесуальному судочинстві встановлюється лише підстави для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами (ч. 2 ст. 361 нового КАСУ), без визначення самого поняття. Законодавче закріплення «нововиявлені обставини» знайшло своє відображення лише у Цивільному процесуальному кодексі України. Натомість в господарському, кримінальному та адміністративному процесуальних кодексах викладено лише підстави для звернення заяв про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Єдиного підходу до визначення поняття «перегляд за нововиявленими обставинами» немає і серед науковців.

Так, нововиявлені обставини визначаються як юридичні факти, які мають істотне значення для справи й існували у момент розгляду справи, але не були і не могли бути відомі заявникові, а отже, й суду; як факти, від яких залежить виникнення, зміна або припинення прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі, тому їх треба чітко відрізняти від доказів, цільове призначення яких обмежується встановленням таких юридичних фактів; як юридичні факти, що мають для справи істотне значення, які існували у момент винесення рішення, але не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду, що виконав всі вимоги закону зі збирання доказів і встановлення об'єктивної істини; як юридичні

факти, що існували у момент розгляду справи і які мають істотне значення для його вирішення, які не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду, що розглядає спір; як фактичні дані (факти), які мають істотне значення для справи, матеріально-правові факти, що входять до складу підстав позову або висунутих проти нього заперечень, а й будь-які юридичні факти, що мають істотне значення для справ позовного, наказного і окремого провадження [177, с.65; 178, с.32; 179, с.112]

Сучасні вчені-адміністративісти (А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник) в одному із перших в Україні підручників за адміністративного процесу, нововиявлені обставини розуміють як існуючі в момент розгляду справи і суттєво значущі для його вирішення юридичні факти, які не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду [128, с. 448].

Отже, незважаючи на те що визначення поняття нововиявлених обставин у різних вчених дещо відрізняються, суть їх залишається однаковою. Насамперед, це певні відомості об'єктивної дійсності, що вже існували у момент розгляду справи, тобто в момент первинного розгляду справи та мали істотне значення для справи, тобто могли змінити судові рішення. Ці обставини не були і не могли бути відомі під час розгляду справи ні сторонам, ні суду.

Найважливішою особливістю перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами є встановлення підстав для такого перегляду, які визначені ч. 2 ст. 361 нового КАСУ. Так, підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами є: 1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; 2) встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі; 3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду (КАСУ, який діяв до 15 грудня 2017 року нараховував п'ять таких підстав) [2].

Аналіз судової практики розгляду заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, поданих на підставі п. 1 ч.2 ст. 361 нового КАСУ та ухвалених за наслідками їх розгляду процесуальних рішень, дає можливість стверджувати, що у переважній більшості підставами для звернення до суду із зазначеними вище заявами стало помилкове тлумачення суб'єктами звернення (заявниками) істотних для

справи обставин, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи. Зокрема, до таких істотних обставин заявники відносили ті, які виникли після розгляду судом справи та ухвалення в ній рішення, а також обставини, які не могли вплинути на вирішення справи по суті в силу свого доказового значення.

Визначаючи підстави для перегляду судового рішення в порядку ст. 361 нового КАСУ, необхідно для уникнення неоднозначного розуміння поняття нововиявлених обставин віднести до них ті юридичні факти, які мають істотне значення для вирішення справи по суті (тобто породжують певні процесуальні наслідки) та які існували в період первинного провадження і ухвалення судового акта, але не були і не могли бути відомі ні сторонам, ні суду, за умови виконання ними усіх вимог закону для об'єктивного, повного і всебічного розгляду справи та ухвалення законного і обґрунтованого судового рішення.

Тобто нова обставина, що з'явилася або змінилася після розгляду справи, не є підставою для перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами. Питання про те, які обставини можна вважати нововиявленими, є оціночним і вирішується судом у кожному конкретному випадку з урахуванням того, чи існували ці обставини на час розгляду справи; чи могла особа, яка звертається із заявою про перегляд рішення, або суд знати про ці обставини на час розгляду справи; чи вплинуло б врахування цих обставин на зміст судового рішення. Істотність обставини означає, що якби суд її міг урахувати при розгляді справи, то це тією чи іншою мірою вплинуло б на результат її вирішення.

Обставини, що виникли чи змінились після ухвалення судом рішення, а також обставини, на які посилався учасник судового процесу в своїх поясненнях або які могли бути встановлені в разі виконання судом вимог процесуального закону, також не можуть визнаватись нововиявленими.

Необхідно зауважити, що ознаку «не були і не могли бути відомі особі» потрібно розглядати як сукупність двох необхідних умов. Тобто для визнання обставини нововиявленою недостатньо, щоб особа просто не знала про наявність певної істотної обставини, а потрібно, щоб вона і не могла знати про неї. Якщо вона все-таки могла знати про певну обставину за умови добросовісного ставлення до справи, тоді ця підстава для перегляду відсутня.

Таким чином, нововиявлені обставини – це існуючі в момент розгляду справи і суттєво значимі для його вирішення юридичні факти, які не були і не могли бути відомі ні заявникові, ні суду. Ознаками нововиявлених обставин є: 1) юридичний факт, який уже існував на момент ро-

згляду справи. Цим нововиявлена обставина відрізняється від нововиявленого доказу. Виявлення невідомого заявнику документа, який підтверджує його право (наприклад, проходження державної служби), після того, як рішення суду вступило в законну силу, буде нововиявленим доказом, бо ніякої невідомої суду обставини у цьому випадку немає. Підтверджується та обставина, яку суд першої інстанції не врахував під час першого розгляду справи; 2) обставина мала існувати на момент розгляду справи і лише повна непоінформованість щодо неї перешкоджала винести рішення іншого змісту. Тому неправильним є віднесення до нововиявлених обставин фактів, які виникають після розгляду справи судом. Це вже нові обставини, які можуть бути покладені в основу нового позову.

Незаконність і обґрунтованість рішення, яке переглядається, у даному випадку є наслідком виявлення обставин, які суд не міг врахувати в момент прийняття рішення, оскільки вони не були і не могли бути відомі ані йому, ані заявникові. Тому для вирішення питання про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами немає необхідності перевіряти по матеріалах справи правильність застосування судом закону, здійснення тих чи інших процесуальних дій, правильність оцінки доказів. Головне завдання суду – з'ясувати наявність або відсутність нововиявлених обставин і встановити, чи вплинули вони на правильність винесеного рішення (постанови або ухвали) чи ні. Законність і обґрунтованість судового рішення у даному випадку перевіряються не в аспекті відповідності його матеріалам справи, а у зв'язку з нововиявленими обставинами. До їх виявлення судове рішення визнавалось правильним, так як відповідало тим фактам, які об'єктивно знаходились у розпорядженні суду під час розгляду ним справи. Відтак в основу допущених судом помилок покладається не сама помилка, а його необізнаність.

До підстав перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами, ч.5 ст. 361 нового КАСУ віднесено:

1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судове рішення;

3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом [2].

При перегляді адміністративної справи щодо оскарження рішень,

дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном за нововиявленими або виключними обставинами слід враховувати такі процесуальні особливості:

1) перегляду за нововиявленими або виключними обставинами підлягає судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили;

2) правом подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами наділені учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки;

3) перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі прийняття нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи;

4) при перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову;

5) строк подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та порядок його відліку визначений ст. 363 нового КАСУ та залежить від підстав подання такої заяви;

6) заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами за формою і змістом повинні відповідати вимогам цього Кодексу щодо оформлення позовних заяв до суду першої інстанції;

7) заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами розглядається у судовому засіданні протягом тридцяти днів з дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами;

8) справа розглядається за правилами, встановленими КАСУ для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд. В суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи;

9) за результатами перегляду рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд може: відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та залишити відповідне судове рішення в силі; задовольнити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключ-

ними обставинами, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення; скасувати судове рішення і закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду (ч. 4 ст. 368 нового КАСУ) [2].

Таким чином, встановлення чіткого порядку розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, з одного боку, забезпечить адміністративні суди належним інструментом (механізмом) вирішення справ, а з іншого, надійно гарантуватиме захист прав, свобод і законних інтересів осіб громадян у сфері реалізації конституційного права щодо користування об'єктами права державної та комунальної власності для задоволення своїх потреб і відповідно до закону, що закріплені в ст. 41 Конституції України.

2.4. Зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, та шляхи його реалізації в Україні

Публічне майно – одна з головних категорій в нашому житті, адже саме їм все ми користуємося щодня незалежно від нашого бажання. Об'єктами громадського майна є площі, вулиці, проїзди, дороги, парки, сквери, спорудження, автодороги, ринки, тобто всі об'єкти матеріального світу, якими володіє держава і суспільство. Якщо говорити про повноцінний нормативно-правовому забезпеченні відносин, пов'язаних з використанням і розпорядженням державним майном, то воно в правових реаліях нашої держави майже відсутня. І взагалі більше нормативно застосовуваної є категорія «публічна власність». Для досягнення мети і завдань дослідження в рамках даної статті доцільно визначити нормативно-правове регулювання відносин, пов'язаних з використанням і розпорядженням громадського майна в національній правовій доктрині та правовому полі зарубіжних країнах.

Так, відповідно до ст. 190 ГК України майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [13]. Стаття 136 ЦК України визначає майно як сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів [12]. Як вірно зазначає О.М. Тадєєва «у Конвенції ООН проти трансна-

ціональної організованої злочинності під поняттям «майно» розуміють будь-які активи, матеріальні або нематеріальні, рухомі або нерухомі, виражені в речах або в правах, а також юридичні документи або акти, які підтверджують право на такі активи або інтерес у них» [14].

Що стосується поняття «публічна власність», то воно, нажаль, теж не знайшло належного нормативного визначення. Як слушно зауважує О.М. Тадеєва, в національній правовій доктрині були спроби нормативно врегулювати поняття «публічної власності», зокрема в Проекті Конституції України 1992 року в якому здійснювалася градація власності в Україні на державну, комунальну і приватну, а в статті 66 говорилося, що земля, вода, повітряне простір, надра, ліси, узбережжя, тваринний світ, природні ресурси континентального шельфу та виключної морської (економічної) зони України є державною власністю, а відповідно інші речі матеріального світу, в тому числі і земля можуть бути у приватній і комунальній власності [15, с. 180]. У нормах чинної Конституції така градація чітко не простежується, проте виділяється власність українського народу (ст.13), державна власність (ст.ст.13,41), комунальна власність (ст.ст. 41, 142, 143), приватна власність (ст.41) [1]. Кожна з форм публічної власності має певне нормативне закріплення. Так в статті 13 Конституції України визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією [1]. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V [17] визначає перелік об'єктів державної власності і покладає обов'язок на здійснення управління ними від імені держави на Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) та інші органи виконавчої влади (далі – ОІВ). Зокрема в статті 3 цього закону визначено перелік такого майна, до якого віднесені: майно, передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам (далі – державні підприємства), установам і організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі в статутних капіталах господарських організацій (далі – корпоративні права держави); державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організа-

цій і не увійшло в їх статутних капіталів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду [17].

Об'єкти власності територіальних громад частково визначені в статті 142 КУ, до них віднесено – рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [18], в статті 16 фактично продубльовано зміст норми статті 142 КУ, без вказівки чіткого переліку видів майна територіальних громад. Таким чином, слід констатувати, що в національному законодавстві неврегульованим залишається поняття, ознаки публічного майна, перелік громадського майна і публічної власності.

Щодо закордонного досвіду нормативно-правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням і розпорядженням державним майном, то слід зазначити, що єдиного підходу в регулюванні відносин публічної власності (і зокрема використання громадського майна) не вироблено, хоча в кожній країні є свої особливості правового регулювання публічного майна. Наприклад, істотною особливістю правового регулювання відносин публічної власності (публічного майна) у Франції є той факт, що питання об'єктів публічної власності, а також їх експропріації розглядаються в рамках адміністративного майнового права (*droit administratif des biens*), тобто його спеціальної частини [180]. У той же час деякі питання державної власності, а також громадських (публічних) робіт продовжують висвітлюватися і в рамках загального адміністративного права Франції. Зазначеним категоріям присвячено два великі розділи адміністративного права – майнове адміністративне право і публічне (адміністративне) економічне право (*droit public de l'économie*) [181]. Як зазначає В.А. Устименко їх часто називають окремими правовими галузями, які поступово повинні відокремитися від адміністративного права [182, с. 65], проте це його твердження слід піддати критиці, оскільки доказом є наукове положення, згідно з яким всі відносини, що виникають за участю суб'єктів владних повноважень в яких вони реалізують свої владні функції є сферою правового регулювання адміністративного права. Слід зауважити, що законодавче забезпечення відносин публічної власності у Франції істотно відрізняється від ряду інших країн

ЄС наявністю кодифікованих актів, а саме – Кодексу державної власності Франції (1962 р) і Кодексу експропріації для публічної користі (1967) [183, с. 44.]. На рівні Конституції цієї країни в абзаці 9 преамбули Конституції від 27 жовтня 1946 визначено, що будь-яке майно, підприємство, експлуатація якого здійснюється публічною службою або є фактичною монополією, має бути власністю товариства [184, с. 44].

Для більшості зарубіжних країн, в тому числі і країн-членів ЄС, в першу чергу характерно закріплення конституційних принципів відносин публічної власності у цілому і правового режиму об'єктів публічної власності, зокрема. Так, Конституція Болгарії 1991 року в п. 2 ст. 17 встановлюються дві форми власності: приватна і публічна. Публічна власність представлена об'єктами, що є виключною власністю Республіки. Згідно з Конституцією Болгарії органам державної влади може бути надано майно для виконання своїх функцій, а також інше майно, призначене для постійного задоволення загальнонаціональних потреб. Воно не може бути відчужене, обтяжене речовими правами і придбано за давністю володіння [185]. Законом Болгарії «Про державну власність» від 21.05.1996 р в ст. 2 визначені об'єкти державної (публічної власності) до яких віднесено: об'єкти нерухомості, які купуються органами державної влади при виконанні ними своїх функцій; державне майно, яке належним чином закріплено як пам'ятники культури світового або національного значення; будь-яке інше майно, призначене служити постійним суспільним потребам і має загальнонаціональне значення ». У ст. 15 зазначено, що об'єкти нерухомості, що становлять публічну власність, повинні використовуватися державними органами для задоволення суспільних потреб і служити громадським інтересам суспільства [186, с. 84].

Як слушно зауважує В.А. Устименко «звертає на себе увагу той факт, що разом з положеннями, що визначають об'єкти публічної власності, в конституціях держав Європи містяться приписи, що обмежують право приватної власності або допускають можливість його обмеження» [182, с. 68]. Д. А. Ковачев зазначає, що згідно зі ст. 132 Конституції Іспанії 1978 року, прибережна смуга, пляжі, природні ресурси економічної зони і континентальний шельф є тільки державною власністю, допускаючи можливість встановлення законами статусу державної власності і на інші види об'єктів власності, в тому числі в процесі націоналізації [187, с. 152-154].

Згідно з Конституцією Португалії до публічної власності віднесено: територіальні води і дно під ними, континентальний шельф, а також озера, інші природні водойми, проточні судноплавні і сплавні води і їх дно; шари атмосфери над територією, що знаходяться вище рівня, до

якого повітряний стовп визнається за власником або відноситься до поверхні ділянки; поклади корисних копалин, джерела мінеральних лікувальних вод, природні порожнини в землі, існуючі під поверхнею; виняток становлять природний камінь і інші нерудні матеріали, які зазвичай використовуються в будівництві; дороги; національні залізниці; інше майно, віднесене до цієї категорії законом. А вже на рівні окремих законів визначені види громадського майна, що знаходиться у володінні держави, автономних областей і місцевих органів влади, а також його режим і умови використання [187, с. 159-161].

Згідно зі ст. 135 Конституції Румунії публічна власність належить державі або адміністративно-територіальним одиницям. До публічного майна віднесені багатства надр будь-якого характеру, шляхи сполучення, повітряний простір, води з можливим для освоєння енергетичним потенціалом і води, які можуть бути використані в публічних інтересах, пляжі, територіальне море, природні ресурси економічної зони і континентального шельфу, а також інші, встановлені законом блага. Публічне майно може передаватися в управління автономним державним монополіям або публічним установам, а також здаватися в концесію або в оренду [188]. Тут слід зазначити, що і сам договір концесії є публічно-правовим (адміністративним) договором.

На відміну від законодавства країн ЄС правове регулювання відносин публічної власності і використання громадського майна має свої особливості в країнах так званої «контрольованої (стриманої) демократії». Зокрема за законодавством КНР правовий статус публічного майна закріплено в Конституції КНР 1982 року, а також Законі КНР «Про право власності» від 01.10.2007 р [189]. До публічного майна віднесені: загальнонародне майно – мінеральні ресурси, вода, землі, на яких будуються міста, сільськогосподарські землі і землі, що знаходяться в околицях міст, а також ліси, гори, незатребувані землі і морські береги; колективне майно – дороги в зоні житлової забудови, що перебувають у спільній власності власників будівель, за винятком доріг, що належать до міським громадським дорогам [190, с. 264].

У Канаді право публічної власності закріплено на рівні Конституційних актів, консолідованих в єдиний текст і прийнятими в період з 1867 по 1982 р [191]. Публічне майно ділиться на майно загальнодержавне і муніципальне (майно провінцій). Так, земля, надра, корисні копалини, які знаходяться в муніципальній власності, відносяться і використовуються тими провінціями, де ці об'єкти безпосередньо розташовані (ст. 109). Провінції зберігають за собою належну їм публічну власність

за винятком випадків, коли держава має право приймати на себе управління публічною власністю, яка потрібна для зміцнення і захисту інтересів країни.

Ще однією країною, в якій велика частина громадського майна знаходиться в руках місцевої влади є США. Питома вага останнього в загальній сукупності майна, що носить публічний характер, ще в 80-х роках становила 75% [192]. До публічного майна, що знаходиться у власності держави віднесені об'єкти, що знаходяться на землях державної власності та мають стратегічне значення (наприклад, національне агентство дослідження космічного простору – англ. National Aeronautics and Space Administration, скор. NASA), або мають оборонне значення (військові бази, аеродроми, військова техніка, морські порти), поштова служба, іригаційні споруди, дороги, порти, електростанції, наукові та дослідні центри. Вартість активів державного майна США становить зараз понад 30% національного багатства країни, федеральний уряд є найбільшим страховим агентом.

Серед країн пострадянського простору в контексті правового регулювання відносин використання громадського майна особливу цінність становить досвід Молдови. Згідно зі ст. 9 Конституції країни власність може бути публічною і приватною. Всі багатства надр, повітряний простір, води і ліси, що використовуються в громадських інтересах, природні ресурси економічних зон і континентального шельфу, шляхи сполучення, а також інші багатства визначені законом, є об'єктами виключно публічної власності [187, с. 539 – 541]. Відповідно до Закону Республіки Молдова від 4 травня 2007 року «Про управлінні публічною власністю і її роздержавлення» [193] закріплено визначення публічного майна та інших ключових понять. Так, майно публічної сфери держави представлено сукупністю рухомого і нерухомого майна, призначеного для задоволення суспільних інтересів держави.

Досвід правового регулювання відносин використання громадського майна в зарубіжних країнах свідчить про те, що по-перше, на конституційному рівні здійснюється градація громадського майна на загальнодержавне а муніципальне, по-друге, на рівні окремих законів, які частіше носять кодифікований характер визначений правовий статус державного майна і майна територіальних громад, а також порядок розпорядження їм відповідними суб'єктами публічної адміністрації (передача в Концес цю), а також питання залучення приватного майна в тимчасову публічну власність для задоволення потреб суспільного інтересу.

Для України такий досвід міг би стати відправною передумовою для вдосконалення правових основ використання і розпорядження державним майном. На нашу думку, це можливо шляхом впровадження двох альтернативних шляхів вдосконалення нормотворчості: першому – прийняття комплексного Закону України «Про публічну власність», в якому повинно бути визначено поняття публічної власності і майна, їх ознак і видів такої власності і майна, порядку його використання та розпорядження; другому – визначення чітких ознак, видів громадського майна за його формам в Законі «Про управління об'єктами державної власності» та Законі «Про місцеве самоврядування».

Напрацювання практики розгляду публічних правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном в системі адміністративного судочинства України можливе з урахуванням вивчення зарубіжного досвіду діяльності судів щодо розгляду даної категорії спорів та реалізації найкращих його практик у вітчизняній системі судочинства, що і формує мету дослідження в межах даного підрозділу роботи, та зумовлює необхідність вирішення таких задач: дослідження зарубіжного досвіду діяльності судів щодо розгляду спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном; виокремлення позитивних його сторін та визначення можливостей їх пробації у вітчизняній системі судочинства, перед усім адміністративного судочинства.

Світова практика розгляду публічно-правових майнових спорів, які вирішуються в судовому порядку базується на дуалістичній моделі поділу права на приватне та публічне. Приватно-правові майнові спори, які виникають між фізичними або юридичними особами приватного права з суб'єктами владних повноважень з приводу незаконного використання або розпорядження публічним майном в більшості держав світу, як і в Україні вирішуються в судах загальної юрисдикції. Однак існує практика вирішення таких справ і в спеціалізованих судах, з

В той же час існує практика вирішення таких справ і в спеціалізованих судах, зокрема: в Англії тривалий час успішно діють спеціальні суди з земельних та муніципальних питань [194, с.54-55; 195, с.32]; в Німеччині – створена найбільш досконала система адміністративних судів, які діють на федеральному та земельному рівні (федеральний суд – Верховний адміністративний суд розглядає справи за спорами щодо використання та розпорядження публічним майном державного значення, земельні суди – справи за спорами щодо використання та розпоряд-

дження муніципальним публічним майном) [196, с. 300-302]; схожою є система спеціальних адміністративних судів – трибуналів у Франції [197]; в США в окремих штатах діють суди спеціальної юрисдикції (або самостійно, або при окружних судах), серед яких, в тому числі суди по публічним справам (у тому числі пов'язаними з розпорядженням публічним майном) [198, с. 117-120.]; у Швейцарії створено спеціальні суди з питань оренди нерухомого публічного майна та земель; у Данії – трибуни з питань оренди, що складаються з судді і двох засідателів, призначуваних суддею з числа представників асоціації забудовників та землевласників, об'єднань орендарів і комерційних підприємств району; у Фінляндії – 4 суди по муніципальним публічним спорам, що розглядають земельні спори та спори з приводу оренди публічного майна; в Туреччині – спеціальні суди по кадастровим спорам; та ін.[199, с. 34, 67, 78]. У Франції всі суперечки, що стосуються використання та розпорядження публічним майном вирішують суди першої інстанції (муніципальні суди) [200, с.134].

Публічно-правові майнові спори, тобто спори пов'язані з використанням та розпорядженням публічним майном державної та комунальної власності, які виникають на підставі прийняття рішення, вчинення дій органами владних повноважень, що оспорується в більшості розвинутих країн розглядаються адміністративними судами, або спеціальними судами створеними за принципом діяльності адміністративних судів – розгляду спорів, що виникають за участі органів публічної влади.

Яцун О.В. , здійснюючи аналіз зарубіжного досвіду розгляду земельних спорів, зазначає, що відповідно до Законів про адміністративну юстицію, які діють у країнах континентальної системи права, зокрема, Кодексу адміністративних судів Франції 1973 року, Закону про адміністративну процедуру Німеччини, до цих судів громадяни мають звертатися в усіх конфліктах публічно-правового, за винятком конституційно – правового, характеру, якщо для розгляду цього спору не передбачений інший суд. До компетенції адміністративних судів віднесено, зокрема, і розгляд конфліктів приватних осіб з суб'єктами публічної адміністрації в галузі правовідносин з приводу раціонального використання публічного майна, в тому числі земельного фонду [201].

Приклад діяльності адміністративних судів Франції та Німеччини щодо розгляду публічно-правових майнових спорів доцільно взяти за основу аналізу, з двох причин: перша – це найбільш стійкі, ефективні та перевірені часом системи адміністративного судочинства, які функціо-

нують з невеликими видозміненнями більше ніж два сторіччя; друга – їх було взято за основу формування системи адміністративного судочинства в Україні, і вона попри скептицизм окремих її критиків досить ефективно функціонує.

Отже, публічно-правові майнові спори, тобто спори пов'язані з використанням та розпорядженням публічним майном державної та комунальної власності, які виникають на підставі прийняття рішення, вчинення дій органами владних повноважень, що оспоруються, в більшості розвинутих країн розглядаються адміністративними судами або спеціальними судами, створеними за принципом діяльності адміністративних судів – розгляду спорів, що виникають за участі органів публічної влади [202, с.74; 203, с.306].

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у розкритті особливостей судового розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном, визначенні процесуальних вад діяльності суду щодо їх розгляду та виокремлення напрямів удосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері. За результатами дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. З'ясовано, що під публічно-правовими відносинами, які виникають з приводу використання та розпорядження публічним майном, слід розуміти суспільні відносини, що виникають між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) з приводу реалізації конституційного права щодо володіння, користування і розпорядження публічним майном. Досліджено такі види публічно-правових відносин, які виникають з приводу використання та розпорядження публічним майном: 1) відносини, що виникають між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації; 2) відносини між суб'єктами владних повноважень, що стосуються діяльності у сфері використання та розпорядження публічного майном; 3) відносини між юридичними особами публічного права та фізичними і юридичними особами. Доведено, що відносини, які виникають з приводу використання та розпорядження публічним майном регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, яке в собі вміщує норми і публічного (адміністративного), і приватного права.

З'ясовано, що публічним майном є майно, що становить собою сукупність речей, а також майнові права та обов'язки, що є загальнодоступними і призначеними для загального користування або для загального блага і в силу певних обставин не можуть належати приватній особі. Визначено, що за цільовим призначенням публічне майно можна класифікувати на: 1) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації – автотранспорт, засоби зв'язку; 2) майно державних та комунальних установ і фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання; 3) публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери; 4) публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів; 5) природні ресурси, корпоративні

права, що належать державі у статутних капіталах суб'єктів господарювання.

З урахуванням неврегульованості в національному законодавстві поняття, ознак та видів публічного майна, обґрунтовано та доведено необхідність прийняття комплексного Закону України «Про публічну власність», в якому має бути визначено поняття публічної власності та майна, їх ознак та видів такої власності і майна, а також механізми його захисту.

2. Встановлено, що публічно-правові спори, які виникають з приводу використання та розпорядження публічним майном, які потенційно можуть бути передумовою виникнення публічно-правового спору, що вирішується в адміністративних судах, урегульовано переважно публічним законодавством, норми якого закріплюють: 1) адміністративні повноваження суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) щодо надання дозволів, планування, контролю, моніторингу, обліку; 2) адміністративно-правовий режим публічного майна; 3) адміністративні процедури здійснення фізичними, юридичними особами приватного і публічного права, суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) їх повноважень щодо використання та розпорядження публічного майна.

3. Запропоновано авторське визначення «спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном» як заснованого на публічному праві спору між двома чи більше учасниками правовідносин, в яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень предметом якого виступає рішення (дія) суб'єкта владних повноважень спрямовані на передачу або бездіяльність (пасивне перешкоджання передачі) права володіння, користування та розпорядження публічним майном, або рішення (дії) суб'єкта владних повноважень спрямоване на повернення в державну або комунальну власність раніше переданого у власність або користування публічного майна.

Виокремлено ознаки властиві публічно-правовим спорам, пов'язаним з використанням та розпорядженням публічним майном, зокрема: 1) суб'єктами спірних відносин є суб'єкт публічної адміністрації, або інший суб'єкт владних повноважень, які уповноважені на реалізацію визначених законом владних повноважень щодо передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном, а також фізична (юридична особа), яка прагне набути, або набула та реалізовує право володіння, користування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності; 2) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу на раціональне володіння, корис-

тування та розпорядження публічним майном державної або комунальної власності в інтересах фізичної (юридичної) особи, громади чи держави; 3) предметом спору є рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень спрямовані на передачу права володіння, користування та розпорядження публічним майном у приватну або комунальну власність; окрім цього, предметом спору може бути і рішення (дії) суб'єкта владних повноважень спрямоване на повернення в державну або комунальну власність раніше переданого у власність або користування публічного майна; при цьому обов'язковою умовою цього спору є те, що суб'єкт владних повноважень є або був законним розпорядником такого майна і право передачі його в іншу власність визначено законом; 4) підставою для спору є порушення законності суб'єктом владних повноважень в процесі передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном; при цьому слід зауважити, що публічно-правовий спір відсутній при наявності спору між декількома суб'єктами (в тому числі суб'єктами публічного права) щодо права власності на публічне майно, в такому разі наявний приватно-правовий спір, як і у випадку оскарження діяльності суб'єкта приватного права щодо переданого у його відання (наприклад, оренду) публічного майна (оскільки в даному випадку наявні договірні відносини).

4. З'ясовано, що ключовими ознаками відмінності публічно-правового спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном від приватно-правового спору є суб'єктний склад учасників судочинства та наявність публічного чи приватного інтересу у спорі, однак доведено, що вони не є вичерпними і остаточними, адже визначення юрисдикції подекуди залежить також від особливостей формування підстав, предмету, сутності земельного спору та чітко сформульованих позовних вимог. В результаті чого запропоновано окремі шляхи мінімізації наукової та правозастосовної дискусії щодо визначення критеріїв відмінності публічно-правового спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном від приватно-правового спору, двома логічно пов'язаними шляхами: першим – чітким визначенням категорій публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном в КАСУ, а приватно-правових спорів в ЦПКУ; другим – визначенням чітких критеріїв підсудності таких справ в Постанові Верховного Суду.

5. Досліджено такі види спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном за предметом спірних відносин: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових

актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаної з використанням та розпорядженням публічним майном; 2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження публічним майном; 3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках неможливості використання та розпорядження публічного майна, що знаходиться в їх державному управлінні.

6. В результаті аналізу загальної процедури судового розгляду та вирішення публічно-правового спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном було встановлено її особливості, які полягають у необхідності: по-перше, чіткого формулювання позовних вимог позивачем (предметом спору має бути не право власності на публічне майно, а діяльність суб'єкта владних повноважень, яка порушує право власності фізичної або юридичної особи на публічне майно); по-друге, визначення підсудності розгляду справи, адже справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади щодо передачі права володіння, користування та розпорядження публічним майном розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача; по-третє, наявності компетенції суду щодо передачі адміністративної справи на розгляд іншого адміністративного суду за територіальністю (місця проживання позивача чи місця реєстрації відповідача); по-четверте, встановлення строків подання позову та строків розгляду справи.,

В результаті опитування 65 суддів адміністративних судів Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей з питань особливостей судового розгляду публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном було з'ясовано таке: 47 суддів (72%) мали в своєму провадженні дані категорії справ; більшість опитаних – 52 судді зазначили, що найбільш поширеною категорією цих справ є справи, з приводу оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування (міських рад) щодо нецільового використання місцевих бюджетів та прийняття рішень щодо заключення договорів оренди муніципального нерухомого майна; 45 суддів (70%) вказали, що основною проблемою судового розгляду даної справ є складність в зібранні доказової бази, а саме доведення порушень порядку проведення процедури прийняття рішень суб'єктами владних повноважень щодо

використання та розпорядження публічним майном, 26 суддів (40%) вказали на неявку відповідачів до суду.

7. В результаті дослідження процесуальних форм діяльності суду щодо перегляду судових рішень у справах про вирішення публічно-правових земельних спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном виокремлено підстави для апеляційного та касаційного провадження у справах щодо вирішення даної категорії спорів. З'ясовано, що підставами апеляційного оскарження у цій категорії справ є як неправильне, на думку сторони спору, застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, так і необхідність оцінки судом нових доказів у справі, які з об'єктивних причин не могли бути надані стороною спору; підставами касаційного оскарження є винятково неправильне застосування судом першої та апеляційної інстанцій норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

8. На підставі аналізу моделей побудови системи адміністративних суддів провідних країн світу з огляду на розгляд публічно-правових майнових спорів, з'ясовано, що у зарубіжних країнах передбачено різні підходи до вибору організаційної форми адміністративної юстиції і вирішальну роль у цьому контексті відіграють національні особливості, до яких можна віднести історичні етапи розвитку кожної держави на шляху до покращення демократичних засад їх функціонування, дотримання принципу законності, пріоритетності обслуговуючої функції над функцією управління в діяльності всіх органів публічної влади, чіткого визначення їх повноважень та дієвість інституту відповідальності органів публічної влади за результати своєї діяльності. В результаті такого аналізу було зроблено висновок, про вірний вибір Україною континентальної моделі адміністративної юстиції – запровадження інституту адміністративної юстиції у вигляді діяльності системи спеціалізованих адміністративних судів, розвиток якої має привести до виокремлення внутрішньо системної градації компетенції щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, зокрема справ, що виникають на підставі публічно-правового спору, пов'язаного з використанням та розпорядженням публічним майном, що в кінцевому результаті має підвищити рівень законності їх розгляду та в перспективі виключить або принаймні мінімізує спір про судову підвідомчість даної категорії справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII // Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 01.12.2017 — 2017 р., № 48, стор. 5, стаття 436.
3. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році (у таблицях): Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. – К., 2016. – 26 с. // Інтернет ресурс: режим доступу - http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2016rik_tablici.
4. Цуркан М. І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. І. Цуркан; кер. роботи С. В. Ківалов; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". – Одеса, 2009. – 18 с.
5. Бачеріков О. В. Адміністративне судочинство у справа, пов'язаних з виборчим процесом : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Бачеріков ; Національний ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 22 с.
6. Яковенко Є.О. Оскарження рішень органів державної податкової служби України в порядку здійснення адміністративного судочинства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є. О. Яковенко . – Запоріжжя, 2013 . – 20 с.
7. Луніна О.С. Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.С. Луніна. – Київ, 2015. – 22 с.
8. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. Є. Хлібороб; Національний університет «Львівська політехніка». – Львів, 2012. – 22 с.
9. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Катерина Олегівна Тимошенко; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012. – 224 с.
10. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015 // Офіційний вісник України офіційне видання від 02.06.2015р., № 41. Стор. 38. Ст. 1267.

11. Бевзенко В.М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / Бевзенко В.М. // Вісник Вищого адміністративного судочинства України. – 2013. – № 3. – С. 39-53.

12. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

13. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.

14. Тадеєва О.М. Генеза поняття «публічне майно» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/237-geneza-ponyattya-publichne-mayno-tadieieva-o-m>.

15. Тадеєва О.М. Публічна власність як вид форми власності в Україні / О.М. Тадеєва // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки. Випуск 2. Том 3. – 2014. – С.178-182.

16. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 7-е видання (з. Дод., допов. на CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. — 1736 с.

17. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст.456.

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.

19. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 року № 1482 // Офіційний вісник України від 08.10.1998 — 1998 р. – № 38. – Стор. 34.

20. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: Постанова КМУ від 5 листопада 1991 р. №311 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF/print>.

21. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною власністю та власністю Республіки Крим: Постанова КМУ від 14 квітня 1994 р. № 238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/238-94-%D0%BF>.

22. Про комунальну власність в Україні: Проект Закону України від 06.06.2008 р. № 2617 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF20P00A.html.

23. Статут територіальної громади м. Дніпропетровська: Рішення Дніпропетровської міської ради XXIII скликання від 20 червня 2001 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska>.

24. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості

Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.

25. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10 квітня 1992 року № 2269-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст.416.

26. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.

27. Заставська Л. П. Право власності на землю в Україні (розвиток та основні риси) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Лариса Павлівна Заставська. — К., 2003. — 179 с.

28. Харитонов Є.О., Харитонova О.І., Старцев О.В. Цивільне право України: Підручник. — Вид. 3, перероб. і доп. — К.: Істина, 2011. — 808 с.

29. Бостан Л. М., Бостан С. К. Історія держави і права зарубіжних країн. 2 е вид. перероб. й доп. : Навч. посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2008 — 730 с.

30. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. — К.: Ваіте, 2014. — 376 с.

31. Паламарчук І.В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції / Іван Васильович Паламарчук: дисер.... ЗНУ, 2017. — 252 с.

32. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А та інші]. — К., Юрінком Інтер, 2015. — 568 с.

33. Пицида В.М. Види публічного майна та забезпечення його охорони підрозділами національної поліції / В.М. Пицида // Світовий досвід підготовки кадрів поліції та його впровадження в Україні: Міжнародна науково-практична конференція присвячена 50-й річниці з дня створення навчального закладу, 17 березня 2016 року, ДВНЗ «Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ», м. Дніпропетровськ. — 2016. — С. 494-498.

34. Карадже-Искров Н.П. Публичные вещи. Выпуск первый. Издание Иркутской секции научных работников. Иркутск. 1927. — 80 с.

35. The States Parties – Ukraine. UNESCO World Heritage Centre. Архивировано 4 апреля 2013 года. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/wiki>.

36. Про автомобільні дороги: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2862-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 51. — Ст.556.

37. Про затвердження Положення про центральний фонд будівельних норм та Типового положення про фонд галузевих будівельних норм: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 р. № 483 // Офіційний вісник України офіційне видання від 02.07.2010 — 2010 р., № 47, стор. 30, стаття 1534.

38. Про затвердження Державних будівельних норм України (ДБН В.2.2-9-2009): будинки і споруди, громадські будинки та споруди: Наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 705 від 17.12.2009 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-405>.

39. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

40. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 році (у таблицях): Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України. – К., 2015. – 26 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglad_2014rik_tablici.

41. Судова практика Вищого адміністративного суду України. – 2011 / за заг.ред. І.Х. Темкіжева. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 115 с.

42. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України у постанові від 20.05.2013 № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

43. Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головні критерії розмежування судових юрисдикцій / С. Демченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. 23–27.

44. Катаєва Е.В. Юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ/ Катаєва Елла Валеріївна: Дисер... Державний науково-дослідний інститут МВС України, К. 2016. 213 с.

45. Сердюк В. В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією / В. В. Сердюк. – К. : Прецедент, 2005. – 192 с.

46. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – № 2 (4). – 2013. – С. 180–195.

47. Шадура Д. М. Цивільна юрисдикція : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Д. М. Шадура. – Х., 2008. – 20 с.

48. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у постанові від 01.03.2013 № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.

49. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.

50. Коломоєць Т. О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі проблемні питання сьогодення / Т. О. Коломоєць // Вісник Запорізького національного університету. – 2009. – № 1. – С. 69–78.

51. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст.222.

52. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України.- 2011. – №

38. – Ст.385.

53. Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 року № 4107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 28. – Ст.311.

54. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст.190.

55. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114.

56. Пицида В.М. Окремі питання визначення ознак та видів публічного майна як об'єкту публічно-правового спору // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. №1. 2016. С.209-217.

57. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – 136 с.

58. Катаєва Е. В. Особливості визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів / Е. В. Катаєва // Наука і правоохорона. – 2015. – № 4 (30). – С. 79–87.

59. Мацелик Т. О. Адміністративно-правовий спір як категорія юридичного спору / Т. О. Мацелик, С. П. Параниця // Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2010. – Том 4. – № 17. – С. 51–55.

60. Бринцева Л. В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки : монографія / Л. В. Бринцева. – Х. : ФІНН, 2010. – 112 с.

61. Берлач А. І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дистанц. навчання / А. І. Берлач. – К. : Вид-во ун-ту «Україна», 2005. – 472 с.

62. Лупарев Е. Б. Адміністративно-правові спори : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Лупарев Евгений Борисович ; Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж, 2003. – 467 с.

63. Адміністративне право України : підручник; за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.

64. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 528 с.

65. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – 435 с.

66. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсон. міська друкарня», 2010. – 376 с.

67. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Курінний Євген Володимирович ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 416 с.

68. Е. Шмідт-Ассманн. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; від. ред. О. Сироїд; -2-е вид. перер. та доп. – К. : «К.І.С.», 2008. – 552 с.

69. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

70. Административное право Украины. [Учеб. для студентов высш. учеб. завед. юрид. спец. – 2-е изд., перераб. и доп. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.]; / Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

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

72. Мацелик Т. О. Адміністративно-правовий спір як категорія юридичного спору / Т. О. Мацелик, С. П. Параниця // Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – 2010. – Том 4. – № 17. – С. 51–55.

73. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора : монография / Е. Б. Лупарев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 248 с.

74. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи / О. В. Бринцев. – Х. : Право, 2007. – 64 с.

75. Лученко Д. В. Про основні ознаки адміністративно-правового спору / Д. В. Лученко // Вісник Національної Академії правових наук України : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2013. – 2013 р.- № 2 (73). – С. 148–156.

76. Миронюк Р.В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння / Р.В. Миронюк // Право і суспільство: науковий журнал. – 2012. – № 3. – С. 127–132.

77. Хлібороб Н.Є. Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів / Н. Є. Хлібороб // Держава та регіони. – Серія. Право. – 2010. – Вип. 3. – С. 214–220.

78. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 249–252.

79. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.

81. Луніна О. С. Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олена Станіславівна Луніна; НАУ. – К., 2015. – 208 с.
82. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
83. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
84. Гусейнов Р. Х. Адміністративно-правовий конфлікт як підстава адміністративно-юрисдикційного провадження : до питання про визначення ознак / Р. Х. Гусейнов // Митна справа. – 2013. – № 1(85). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 278–282.
85. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2006. – Вип. 43. – С. 153–157.
86. Ківалов С. В. Правова природа спорів щодо проходження публічної служби в Україні / С. В. Ківалов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – 2009. – Том 8. – С. 5–16.
87. Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головні критерії розмежування судових юрисдикцій / С. Демченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. 23–27.
88. Трояновська Т. М. Публічно-правові спори у сфері інтелектуальної власності як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т. М. Трояновська ; Нац. авіаційний ун-т. – К., 2015. – 22 с.
89. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 року N 445 // Офіційний вісник України офіційне видання від 26.04.2011 — 2011 р. – № 29. – Ст. 1253.
90. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 // Офіційний вісник України офіційне видання від 05.05.2017 – 2017 р. – № 36. – Ст. 1131.
91. Квак В. В. Публічно-правові земельні спори: поняття та історичний досвід вирішення / В. В. Квак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2013. – Вип. 10. – С. 38-42.
92. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.96 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – 19 листоп. (№ 47). – Ст. 256.
93. Проект Закону України «Про медіацію» реєстраційний № 2480 від 27.03.2015 // Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2480&skl=9.
94. Талапина Э. В. Новые институты административного права / Э. В. Талапина // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 14–21.

95. Сало Л. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів / Л. Сало // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XVI регіон. наук.-практ. конф. 8–9 лют. 2010 р. – Львів : Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2010. – С. 140–141.

96. Шмідт Г. Розмежування публічно-правових і приватноправових спорів / Г. Шмідт // Матеріали конференції з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні, м. Київ, 29 верес. 2006 р. – К. : б/в, 2006. – С. 75–77.

97. Пицида В.М. Публічне майно як об'єкт публічно-правового спору в адміністративних судах / В.М. Пицида // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: Серія «Юриспруденція». – Випуск 17 том 1. – 2015. – С.141-145.

98. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів / Катерина Олегівна Тимошенко: Автореф. дисер... канд.юр.наук, спеціальність 12.00.07, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, К., 2012. – 20 с.

99. Картузова І. Поняття, елементи та види адміністративного позову / І. Картузова // Юридичний вісник – 2013. – №3. – С.94-100.

100. Про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції: Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 26.12.2011 № 18 // Вісник господарського судочинства від 22.01.2012 — 2012 р. – № 1. – Стор. 27.

101. Основи адміністративного судочинства в Україні / за заг. ред. Н. С. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К. : КонусЮ, 2006. – 456 с.

102. Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 4. — С. 151-157

103. Мирошніченко Ю. М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика // Судова апеляція. – 2008. — № 3. — С. 89-95

104. Закаленко О. В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Закаленко; кер. роботи Л. Р. Біла-Тіунова; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". – Одеса, 2014. – 20 с.

105. Картузова І.О. Поняття, елементи та види адміністративного позову / І.О. Картузова // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 94–100.

106. Мирошніченко Ю.М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика / Ю.М. Мирошніченко // Судова апеляція. – 2008. – № 3. – С. 89–95.

107. Серeda В.В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду / В.В. Серeda // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 49. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua/.../1/Sereda_496_504.pdf.

108. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Мостова ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2014. – 20 с.
109. Гудз Б.Д. Адміністративний позов у адміністративній процедурі судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади / Б.Д. Гудз // Митний комплект: митна справа та митні правила. – 2012. – № 5. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 156–160.
110. Новий тлумачний словник української мови. Т.2 / Укладачі В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К., 2004. – 867 с.
111. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк – Х. Консум, 2003, – 464 с.
112. Швед Е.Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: Автореф. дисер....канд.юрид.наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Е. Ю. Швед. – Х., 2009. – 18 с.
113. Старилев Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 304 с.
114. Судова практика Вищого адміністративного суду України. 2009—2010 / За заг. ред. О.М.Пасенюка. – К., Видавництво ЮрІнком Інтер, 2010. – 320 с.
115. Лученко Д.В. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві / Д.В. Лученко // Вісник Національної академії правових наук України. – № 4 (75). – 2013. – С.90-98.
116. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг.ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
117. Угриновська О. Особливості судочинства за скаргами на неправомірні рішення, дії та бездіяльність державних органів, юридичних і службових осіб / О. Угриновська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. С. 294-299.
118. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: Автореф. дисер....канд.юрид.наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Анатолій Юрійович Осадчий. – О., 2004.- 19 с.
119. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар. Видання друге, доповнене та перероблене / За ред.. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової / Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. – Х.: ТОВ "Одіссей", 2007. – 560 с.
120. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. – 776 с.

121. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія/ О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.

122. Мельник Р.С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ України: Навчальний посібник/ Р.С. Мельник. – Харків: НУВС, 2005. – 115 с.

123. Бачун О.В. До визначення категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» при розгляді справ адміністративними судами / О.В.Бачун // Вісник Верховного Суду України / Верховний Суд України : ТОВ «Видавництво «Істина». – 2009. – № 6. – С. 38-42.

124. Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України: Підручник / В.М. Тертишник. 4-те вид. доп. і переробл. – К.: Видавництво А.С.К., 2003. – 1120 с.

125. Штефан М.Й. Цивільний процес: Підруч. для юрид. спеціальностей вищих закладів освіти / М.Й. Штефан. – К.; Ін Юре. – 1997. – 608 с.

126. Духневич О.С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: Дисер... кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Олександр Сергійович Духневич.- К., МАУП, 2012. – 226 с.

127. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2 т. / за заг.ред. В.К. Матвійчука / В.К. Матвійчук, І.О. Харитоновна.- К.: КНТ, 2007.- Т.1. – 788 с.

128. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — Київ: Прецедент, 2007. — 531 с.

129. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду про визнання обов'язковою участі третьої сторони: Справа № 3а/0571/5361/2013 від 10 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/356875934>.

130. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI // Відомості Верховної Ради. 2013. № 27. Ст.282.

131. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова КМУ від 2 липня 2014 р. № 228 // Офіційний вісник України офіційне видання від 15.07.2014. № 54. Стор. 88. Ст. 1455.

132. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 2-3. Ст.12.

133. Руденко М. Представництво прокурора в адміністративному суді: поняття, сутність і проблеми / М.Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України : Проблеми сьогодення. Теорія. Практика. Життя академії / Академія прокуратури України : Академія прокуратури України. – 2008. – № 1. – С. 112-117.

134. Константий О. Щодо питання статусу прокурора в адміністративному судовому процесі / О.Константий // Підприємництво, господарство і

право. – 2009. – № 7. – С. 26-30.

135. Ганєв А.Е. Процесуальний статус прокурора як представника інтересів громадянина або держави в адміністративному суді / А.Е. Ганєв // *The scientific heritage* No 9 (9) (2017). – P.2. – *The scientific heritage* (Budapest, Hungary) – С.70-73.

136. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: Дисер...на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Олег Вікторович Анпілогов. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2008. – 195 с.

137. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу. Дисер...на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Олександр Володимирович Агєєв. – Х., 2006 – 197 с.

138. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

139. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика / Відп. ред. член-кор. АпрН України О.Н. Ярмиш: Монографія. – Харків, 2004. – 186 с.

140. Зозуля Наталія .Експерт з питань права: проблема процесуального статусу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/ekspert-z-pitan-prava-problema-protseualnogo-statusu.

141. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред.О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

142. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. Посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.

143. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 № 852-IV // *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36.Ст.276.

144. Максим Гетманцев. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система: реальність і виклики сьогодення // *Підприємництво, господарство і право*. – 2017. – № 4. – С. 179-183.

145. Кіт Х. Підготовче провадження як стадія адміністративного процесу: загальна характеристика // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Випуск 58. С. 135–139.

146. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / Центр політико-прав. реформ ; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – 3-тє вид., допов. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.

147. Кисіль Л.Є. Правове регулювання процедури адміністративного

оскарження / Л.Є. Кисіль // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – 144–150.

148. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 47, ст.251.

149. Про експертну грошову оцінку земельних ділянок: Постанова КМУ від 11 жовтня 2002 р. № 1531 // Офіційний вісник України офіційне видання від 01.11.2002 — 2002 р., № 42, стор. 144, стаття 1941.

150. Адміністративне судочинство України (практикум) : підруч. для вищих навч. закладів / за заг. ред. проф. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 256 с.

151. Якимець О. Виникнення адміністративної юстиції в Німеччині / О.Якимець // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Вип.54. – С. 117-123.

152. Неугодніков А.О. Закордонний досвід адміністративних судів та можливості його використання в Україні /А.О. Неугодніков // Актуальні проблеми держави та права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юрид. л-ра, 2004. – Вип. 20. – С. 354-358.

153. Цуркан М. Французький досвід побудови адміністративних судів / М. Цуркан, К. Миронченко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 2. – С. 6-14.

154. Узагальнення судової практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1-4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/.../216_11_14_14.doc.

155. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 01.11.2017 у справі №369/2703/16-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70710586>.

156. Ясинок М. М. Судові дебати: право, психологія, риторика: монографія. – К.: Алерта, 2014. – 171 с.

157. Синицька Я.П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві / Я.П. Синицька // Форум права. – 2011. – №4. – С. 681-684.

158. Джафарова О. В. Судові рішення в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: монограф. / О. В. Джафарова, Я. П. Синицька. — Х. : Ника Нова, 2014. — 238 с.

159. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України 2 червня 2016 року № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28, ст.532.

160. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016

№1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст.545.

161. Про визначення дня початку роботи Верховного Суду: Постанова Пленуму Верховного Суду від 30.11.2017 № 2 // Голос України офіційне видання від 01.12.2017 – № 225.

162. Мінка Т. П., Глуховеря М. М. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України: монографія / Т. П. Мінка, М. М. Глуховеря. — Донецьк, 2015. — 196 с.

163. Кукурудз Р. О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Р. О. Кукурудз; Класичний приватний ун-т. — Запоріжжя, 2010. 23с.

164. Словник іншомовних слів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.poiskslov.com/word>.

165. Поняття апеляції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.velinij.narod.ru/raboty/3498.html>.

166. Коваль В. М. Апеляційні суди в Україні: становлення і розвиток: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / В. М. Коваль; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2004. — 21 с.

167. Васьковський Е. В. Учебник гражданского процесса / Е. В. Васьковський; МГУ им. М. В. Ломоносова, юрид. фак., каф. граждан. процесса, КубГУ, юрид. фак., каф. гражд. процесса и трудового права. — Краснодар: Сов. Кубань, 2003. — 528 с.

168. Сліпченко В. І. Апеляційне провадження в системі кримінально-процесуальних стадій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / В. І. Сліпченко; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — Київ, 2007. — 19 с.

169. Глуховеря М. М. Апеляційне провадження в системі проваджень адміністративного судового процесу / М. М. Глуховеря // Форум права. — 2013. — № 3. — С. 114–118 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_21.pdf.

170. Перегляд судових рішень в адміністративному процесі: у 2 кн. : підручник / наук.-ред. колегія: Р. Кайдашев (голова), Є. Романенко (співголова), О. Акімов, С. Гербеда (заступник голови), М. Гончаренко (заступник голови), В. Гурковський, О. Непомнящий, В. Силкін, Р. Сиротенко, І. Чаплай (відповідальний секретар, координатор проекту). — Київ: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — Кн. 2. — 304 с.

171. Марченко О. О. Окремі питання регламентації та практики апеляційного перегляду в адміністративному судочинстві // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Випуск 32. 2016. С.128-146.

172. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 992 с.

173. Бітов А. І. Особливості касаційного провадження в адміністратив-

ному судочинстві / Бітов Андрій Іванович : Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запоріжжя, КПУ – 2016 – 191 с.

174. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М.Пасенюк (кер.авт.кол.), О.Н.Панченко, В.Б.Авер'янов [та ін.] за заг. ред. О. М. Пасенюка.-К.: ЮрінкомІнтер. – 2009. – 672 с.

175. Узагальнення судової практики розгляду адміністративними судами заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами / Вищий адміністративний суд України. –К, 2015. – 34 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/uzagalnenna_novoviyavleni_obstavini.

176. Буцьких О. О. Проведення за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. О. Буцьких. — Дніпропетровськ, 2012. — 195 с.

177. Перегляд судових рішень в адміністративному процесі: у 2 кн. : підручник / наук.-ред. колегія: Р. Кайдашев (голова), Є. Романенко (співголова), О. Акімов, С. Гербеда (заступник голови), М. Гончаренко (заступник голови), В. Гурковський, О. Непомнящий, В. Силкін, Р. Сиротенко, І. Чаплай (відповідальний секретар, координатор проекту). – Київ: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. – Кн. 1. – 304 с.

178. Степанов С.В. Перегляд судових рішень господарських судів за нововиявленими обставинами : [монографія] / С.В. Степанов. – О. : Атлант, 2012. – 186 с.

179. Андронов І.В. Сутність та значення перегляду судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами / І.В. Андронов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – 2010. – Вип. 56. – С. 110–117.

180. Публичное экономическое право (Droit public de l'économie) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Портал французского права. – <http://www.francejus.u/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=38>.

181. Винницький А.В. Развитие законодательства и формирование административно-имущественного права / А.В. Винницький [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Бизнес, менеджмент и право. Научно-практический экономико-правовой журнал. – http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=770.

182. Публічна власність : проблеми теорії і практики : монографія / під заг. ред. В.А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Чернігів: Десна Поліграф, 2014. – 308 с.

183. Valette Jean-Paul. Le service public à la française / Valette Jean-Paul. – Paris: Ellipses Edition Marketing S.A., 2000. – P. 44.

184. Талапина Э.В. Административное право. Франции сегодня / Э.В. Талапина // Ежегодник сравнительного правоведения. – 2004. – С. 136 – 151.
185. State property act of Republic of Bulgaria // State Gazette. – 1996. – 21.05 (№44) [Electronic resource]. – available at: <http://www.promiseproject.net/wp/wp/project-library/doc/03ulgarianegislation/State%20Property%20Act.pdf>.
186. Конституции государств Европы: В 3 т. / под ред. Л.А.Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 2. – 840 с.
187. Конституционное право государств Европы / Отв. ред. Д. А. Ковачев. — М.: Волтерс Клувер, 2005. — 320 с.
188. Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/ROMANIA.doc>.
189. О праве собственности: Закон Китайской Народной Республики от 01.10. 2007 г. [Электронный ресурс] // Бизнес в Китае. Информационно-аналитический портал. – Режим доступа к сайту: <http://www.asiabusiness.ru/law/law3/property>.
190. Устименко В.А. Конституційне забезпечення державного регулювання економіки в Китайській Народній Республіці / В.А. Устименко, О.С. Кучер // Право України. – 2011. – № 2. – С. 262 – 269.
191. The National Executive Forum on Public Property // [Electronic resource]. –available at: <http://www.publicpropertyforum.ca>
192. Крисоватий А.І., Мельник В. Л. Місцеві податки у США та особливості їх справляння [Electronic resource]. – available at: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/pdf>].
193. Об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении: Закон Республики Молдавия от 4 мая 2007 г. №121-XVI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18579.
194. Пахолок Л. І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан / Л. І. Пахолок // Вісник Верховного суду України. – 2001. – № 5. – С. 49–55.
195. Романов А. К. Правовая система Англии: учебн. пособие / А. К. Романов. – 2-е изд., испр. – М.: Дело, 2002. – 344 с.
196. Государственное и административное устройство Германии. Сборник международных терминов из области права и управления : Немецко-Русский / Бруннер Г., Хофер Ф. – Бонн, Мюнхен : Баварская школа управления, Федеральная академия гос. управл. при МВД ФРГ, 1993. – 270 с.
197. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.
198. Барабаш Б. Судова система штатів США та її функціонування / Б. Барабаш // Право України. – 2001. – № 8. – С. 117-120.
199. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира : Справочник /

Ф. М. Решетников. – М. : Юридическая литература, 1993. – 255 с.

200. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – [пер. с фр. к. ю.н. Д. И. Васильева и В. Д. Карповича] ; [под ред С. В. Ботова]. – М. : Прогресс, 1988. – 486 с.

201. Яцун О.В. Розгляд земельних спорів за законодавством зарубіжних країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stattionline.org.ua/filologiya/79/13467-rozglyad-zemelnix-sporiv-za-zakonodavstvom-zarubizhnix-kra%D1%97n.html>.

202. Пицида В.Н. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с использованием публичного имущества в зарубежных странах // *Legea si Viata: Международный научно-практический правовой журнал*. №12/3. 2016. С.70-74.

Наукове видання

Миронюк Роман Вікторович
Пищида Володимир Миколайович

**СУДОВИЙ РОЗГЛЯД СПОРІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ
З ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ
ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ**

Монографія

Редактор, оригінал-макет – *А.В. Самотуга*
Редактор *Н.Ю. Веріго*

Підп. до друку 06.02.2018 р. Формат 60x84/16. Друк – RISO. Папір офісний.
Гарнітура – Times. Ум.-друк. арк. 9, 50. Обл.-вид. арк. 9,75.
Тираж – 30 прим. Зам. № 01/19-м

Надруковано у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ
49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26, т. (056) 370-96-59
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6054 від 28.02.2018