

Національний університет «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»

**Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна**

**Адміністративно-правові спори  
(удосконалення порядку вирішення)**

*Монографія*

Харків  
«Право»  
2012

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного університету «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого» (протокол № 9 від 22 квітня 2011 р.)*

**Рецензенти:**

*М. П. Кучерявенко*, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, завідувач кафедри фінансового права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

*І. Є. Марочкін*, кандидат юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А.**

П 34 Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – 136 с.

ISBN 978-966-458-367-8

У монографії розглянуто ознаки конфліктів із владою (адміністративно-правових спорів), обґрунтовано необхідності втілення в життя спеціальних правил їх вирішення у порядку як адміністративному, так і судовому. У роботі зроблено спробу оцінити стан правового врегулювання запроваджених процедур, на підставі чого сформульовано низку пропозицій, що можуть бути корисними для приведення вітчизняних правових норм у відповідність до європейських стандартів розв'язання розглядуваних спорів.

Для науковців, викладачів юридичних вузів і факультетів, аспірантів, студентів та практичних працівників.

**ББК 67.9(4УКР)301**

© Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А., 2012  
ISBN 978-966-458-367-8 © «Право», 2012

## ВСТУП

Правові конфлікти між представниками влади й підвладними особами зумовлені численними причинами, але основною виступає цілком зрозуміле небажання останніх підкорятися незаконним, з їх погляду, вказівкам суб'єктів, що владарюють. У різних країнах світу такі суперечки розв'язуються за відповідними процедурами. Ознакою держави, яка може йменуватися демократичною, соціальною і правовою, вважається запровадження чітких та ефективних правил вирішення подібних спорів.

В Україні запроваджено 2 шляхи розв'язання неузгодженостей із владою – адміністративний і судовий. Виходячи з конституційних положень вони вважаються рівнозначними, тому для захисту своїх прав, свобод чи інтересів особа може самостійно обирати певну процедуру. Водночас, як свідчить практика, правила, що регламентують ці процедури, потребують постійного вдосконалення.

У пропонованому читачеві монографічному дослідженні виокремлено ознаки конфліктів із владою (адміністративно-правових спорів), обґрунтовано необхідність втілення в життя спеціальних правил їх вирішення у порядку як адміністративному, так і судовому. У роботі зроблено спробу оцінити стан правового врегулювання запроваджених процедур, на підставі чого зроблено висновок, що судовий порядок за сучасних умов виглядає більш виразним, оскільки регламентується нормами кодифікованого акта.

Проблеми розгляду адміністративно-правових спорів завжди привертала увагу науковців. У дореволюційний період, а також за радянську добу було видано низку надзвичайно цікавих ґрунтовних праць, де висвітлюються питання дієвості різних способів захисту прав осіб від порушень з боку владарюючих суб'єктів. Авторки даної монографії звертаються до таких робіт, аналізують їх, узагаль-

нюють, однак особливу увагу приділяють сучасним дослідженням, зокрема працям В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, Г. В. Дікова, О. Б. Зеленцова, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Є. Б. Лупарева, О. М. Пасенюка, Ю. С. Педька, В. Г. Перепелюка, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, М. І. Смоковича, В. С. Стефанюка, В. П. Тимошука, М. М. Тищенко, В. І. Шишкіна, Н. Ю. Хаманевої та ін.

Узагальнення теоретичних висновків, вивчення практики застосування законодавства, що діє в даній сфері, дозволили сформулювати низку пропозицій, що можуть бути корисними для приведення вітчизняних правових норм у відповідність до європейських стандартів розв'язання конфліктів із владою. У процесі підготовки роботи авторки зверталися до рішень Європейського суду з прав людини, широко використовували рішення, постановлені національними судами. Повні тексти останніх з незначною редакційною правкою наведено в додатку. Їх розташовано в хронологічній послідовності.

Ми щиро вдячні своєму вчителеві й наставнику – доктору юридичних наук, професору, академіку Національної академії правових наук України, завідувачу кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» Юрію Прокоповичу Битяку за підтримку й цінні поради та зауваження, висловлені під час підготовки монографії до видання.

## РОЗДІЛ 1

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР: ПОНЯТТЯ І ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ

### 1.1. Дискусійні проблеми визначення адміністративно-правового спору

Перехід до нової моделі відносин між державою і громадянином, яка передбачає пріоритет приватних інтересів над публічними, об'єктивно призводить до конфліктів, очевидними причинами яких виступають неналежне виконання представниками влади нормативних приписів і збереження бюрократичних тенденцій в управлінні. Однак перелічені явища й процеси, як слушно відзначає Ю. О. Тихомиров, поступаються місцем розбіжностям у правових поглядах учасників конфліктів, які зумовлюють їх трансформацію в юридичні спори. Останні, у свою чергу, можуть розв'язуватися через домовленості, у зв'язку з припиненням дії та/або скасуванням суб'єктом владних повноважень незаконного акта, а також у перебігу судового розгляду<sup>1</sup>.

Норми Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) визначають порядок судового вирішення супе-

<sup>1</sup> Тихомиров, Ю. А. Публичное право [Текст] : учеб. / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – С. 255.

речок між суб'єктами владних повноважень і підвладними їм особами. Їх побудовано з урахуванням конституційних домінант, відповідно до яких людина визнається найвищою соціальною цінністю, а її права та свободи мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Отже, завданням адміністративного судочинства згідно зі ст. 2 КАС є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при виконанні ними владних управлінських функцій<sup>1</sup>.

Відзначимо, що в даній роботі адміністративне судочинство розглядається в аспекті адміністративної юстиції, а тому не включає діяльності суду по розгляду справ про адміністративні правопорушення. Ми приєднуємося до позиції науковців, які вважають, що правозахисна природа адміністративного суду несумісна з карною адміністративною юрисдикцією<sup>2</sup>.

Окреслюючи юрисдикцію адміністративного суду, законодавець використовує в КАС поняття «публічно-правовий спір», хоча не наводить його дефініції. У КАС пропонується вживати категорію «справа адміністративної юрисдикції» як переданого на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору, в якому хоча б однією зі сторін виступає суб'єкт владних повноважень, а саме: орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень.

Зі змісту наведеного випливає, що визначальною рисою публічно-правового спору, на думку законодавця, є участь у ньому суб'єкта владних повноважень. Але ж останній може бути стороною цивільного або господарського спору. До того ж за

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : прийн. Верхов. Радою України 6 лип. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

<sup>2</sup> Напр.: Стахурський, М. Адміністративно-процесуальне законодавство потребує оновлення [Текст] / М. Стахурський // Право України. – 2001. – № 10. – С. 49–51; Педько, Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні [Текст] / Ю. С. Педько. – К. : ІДП НАН України, 2003. – С. 96–98 та ін.

положеннями КАС вирішуються справи, до участі в яких названі суб'єкти можуть і не залучатись. Відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС до таких належать справи, пов'язані з виборчим процесом або з процесом референдуму. У них згідно з приписами статей 175 і 176 КАС сторонами, як правило, виступають кандидати на виборні посади, їх довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партій, ініціативні групи референдуму, засоби масової інформації, їх власники та ін.

Потребує уточнення й саме поняття «суб'єкт владних повноважень». За пунктом 7 ч. 1 ст. 3 КАС таким суб'єктом є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень. У той же час у ч. 2 ст. 18 КАС при окресленні правил предметної підсудності поряд з категорією «орган державної влади» вжито словосполучення «інший державний орган». Погоджуючись із науковцями, які переконують, що комплексний аналіз конституційних положень дає підстави дійти висновку про ідентичність наведених категорій<sup>1</sup>, припускаємо, що до інших державних органів, на думку законодавця, належать органи, які не репрезентують будь-яку з гілок влади, але за спрямованістю своїх функцій, як правило, тяжіють до сфери державного управління. Такими органами, наприклад, є Рахункова палата<sup>2</sup>, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення<sup>3</sup>, Центральна виборча комісія<sup>4</sup>, Національний банк України<sup>5</sup> та ін.

На підставі викладеного можемо констатувати, що закріплені в КАС дефініції не дозволяють сформувати повне уяв-

---

<sup>1</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 48.

<sup>2</sup> Про Рахункову палату [Текст] : Закон України від 11 лип. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

<sup>3</sup> Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення [Текст] : Закон України від 23 верес. 1997 р. // Там само. – 1997. – № 48. – Ст. 296.

<sup>4</sup> Про Центральну виборчу комісію [Текст] : Закон України від 30 черв. 2004 р. // Там само. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

<sup>5</sup> Про Національний банк України [Текст] : Закон України від 20 трав. 1999 р. // Там само. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

лення про ознаки тих юридичних конфліктів, які належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства. Означене призводить до загострення проблеми розмежування юрисдикції судів, внаслідок чого штучно створюються перепони для реалізації особами конституційного права на судовий захист від зловживань з боку представників влади<sup>1</sup>.

Цілком очевидно, що чіткість у зв'язуванні ознак конфліктів, які виникають між фізичними чи юридичними особами й представниками влади у зв'язку з виконанням останніми владних управлінських функцій, сприятиме введенню нових і вдосконаленню чинних процедур, відповідно до яких подібні суперечки можуть вирішуватися ще й у так званому позасудовому або адміністративному порядку.

Нині науковці справедливо звертаються до конструкції «адміністративно-правовий спір», оскільки вона може об'єднувати ознаки, характерні для правових конфліктів, розв'язання яких як у судовому, так і в адміністративному порядку потребує запровадження спеціальних правил.

У юридичній науковій літературі дореволюційного періоду зазначена конструкція вживалася, коли йшлося про необхідність утворення спеціалізованих судів для розгляду спорів, обумовлених публічно-правовими відносинами. А правники того періоду вважали її придатною лише для окреслення юрисдикції судових установ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> На існуванні проблеми розмежування юрисдикції судів з причин відсутності визначення поняття «публічно-правовий спір» наголошував і Вищий господарський суд України у зверненні до Конституційного Суду України з проханням надати офіційне тлумачення положень пунктів 1 і 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України. Див.: Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пунктів 1, 14 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 15 лют. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

<sup>2</sup> Напр.: Коркунов, С. Русское государственное право [в 2-х т.] – Т. 2 [Текст] / С. Коркунов. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. – С. 638, 648; Лозина-Лозинский, М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената [Текст] / М. А. Лозина-Лозинский // Журн. М-ва юстиции. – 1907. – № 2. – С. 127.



У радянську добу існування інституту адміністративно-правового спору взагалі ставилося під сумнів<sup>1</sup>. Лише із 70-х років минулого століття після тривалих дискусій у спеціальній літературі починає утверджуватися позиція, згідно з якою, розглядаючи справу, що виникла з адміністративно-правових відносин, компетентний орган розв'язує адміністративно-правовий спір<sup>2</sup>. Разом із тим її прихильники теж акцентували увагу на судовій діяльності, яка мала справджуватись у цивільній процесуальній формі.

Після проголошення Україною незалежності постало питання про необхідність упровадження процедур, які дозволили б фізичним і юридичним особам самостійно обирати шлях захисту своїх прав у відносинах із владою й одночасно розраховувати на швидке і якісне вирішення суперечок, що виникли з таких відносин. Вважалося, що провідну роль у їх розв'язанні мають відігравати суди. Так, Концепцією судово-правової реформи в Україні передбачалися поетапні структурні зміни судової системи, які мали призвести до утворення спеціалізованих судів, здатних вирішувати за спеціально виписаними правилами адміністративно-правові спори<sup>3</sup>.

Конституцією України 1996 р. поряд з правом на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (ст. 55) гарантувалося право на звернення до владарюючих суб'єктів із закріпленням обов'язку останніх розглядати ці звернення й надавати на них обґрунтовані від-

---

<sup>1</sup> Конфліктологія [Текст] : підруч. / за ред. Л. Н. Герасіної та М. І. Панонова. – Х. : Право, 2002. – С. 160.

<sup>2</sup> Напр.: Николаева, Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении [Текст] / Л. А. Николаева. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – С. 11; Матиевский, М. Д. Заявление в суде административно-правового спора как реализация конституционного права на судебную защиту [Текст] / М. Д. Матиевский // Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту : межвед. темат. сб. – Калининград : Калининград. гос. ун-т, 1982. – С. 115–121 и др.

<sup>3</sup> Концепція судово-правової реформи в Україні [Текст] : затв. пост. Верхов. Ради України від 28 квіт. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

повіді протягом встановленого законом строку (ст. 40). Отже, цінність як судового, так і позасудового порядку розв'язання адміністративно-правових суперечок посвідчувалась Основним Законом країни. Цікавим видається й те, що Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою в 1998 р., пропонувалося прийняти Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс, яким би передбачалось унормувати процедури розгляду досліджуваних спорів вищими в порядку підлеглості органами (посадовими особами)<sup>1</sup>.

На тлі означених реформ активізувалися науковці, які дбали про термінологічну визначеність і у зв'язку з цим пропонували конфлікти між владарюючими суб'єктами й підвладними особами йменувати «управлінські спори», або «спори, що виникають у сфері управління», або «адміністративно-правові суперечки»<sup>2</sup>. Проте найпоширенішою й досі залишається позиція Д. М. Чечота, переконливо обґрунтована ще в 1973 р., за якою найкраще відбиває специфіку правового конфлікту особи з державою поняття «адміністративно-правовий спір»<sup>3</sup>.

Визнаною в юридичній доктрині є точка зору, згідно з якою спір вважається адміністративним, якщо правове питання, що складає його зміст, стосується адміністративного права. Водночас аналіз приписів чинного законодавства до-

---

<sup>1</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні [Текст] : затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua>.

<sup>2</sup> Напр.: Бородін, І. Про сутність адміністративної юстиції [Текст] / І. Бородін // Право України. – 2000. – № 2. – С. 15–17.

<sup>3</sup> Чечот, Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) [Текст] / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – 135 с.; Старилов, Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы [Текст] / Ю. Н. Старилов. – М. : Норма, 2001. – С. 58; Зеленцов, А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) [Текст] / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 68–79; Хаманева, Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора [Текст] / Н. Ю. Хаманева // Гос-во и право. – 1998. – № 12. – С. 29–36; Лупарев, Е. Б. Понятие и признаки административно-правового спора [Текст] / Е. Б. Лупарев // Журн. рос. права. – 2002. – № 2. – С. 44–51 и др.

зволяє стверджувати, що суперечки з владарюючими суб'єктами можуть виникати не тільки з адміністративно-правових відносин, а і з тих, що регламентуються іншими, наприклад, комплексними чи спеціальними галузями права, які є похідними або щільно пов'язаними з правом адміністративним. Так, до правових спорів може призвести діяльність суб'єкта владних повноважень, унормована митним, фінансовим, податковим, земельним чи екологічним правом.

Отже, адміністративно-правовий спір у вузькому значенні можна сприймати як конфлікт, що виник з адміністративно-правових відносин, а в широкому – як пов'язаний з правовідносинами будь-якої галузевої належності, однак які зумовлені управлінською діяльністю представників влади.

Вузьке тлумачення адміністративно-правового спору є характерним для німецької моделі вирішення конфліктів з державою, адже в Німеччині судову систему формують установи, що спеціалізуються на розгляді адміністративних, фінансових, трудових, соціальних та інших конфліктів<sup>1</sup>.

В українському законодавстві вважаємо придатною для оперування конструкцію «адміністративно-правовий спір» в широкому значенні, якою мають охоплюватися всі спори, зумовлені «публічною діяльністю представників влади, крім тих, щодо яких чинним законодавством встановлено інший порядок вирішення»<sup>2</sup>. Зауважимо лише, що термін «адміністративний» у запропонованій конструкції підкреслює не галузеву належність правовідносин, з яких виник спір, а те, що підставою для його виникнення є адміністративна (управлінська) діяльність суб'єкта владних повноважень.

Питання виокремлення адміністративно-правового спору серед інших юридичних конфліктів, вирішення його специфічних ознак завжди привертало увагу науковців.

---

<sup>1</sup> Судебные системы европейских стран [Текст] : пер. с фр. Д. И. Васильева и с англ. О. Ю. Кобякова. – М. : Междунар. отношения, 2002. – С. 83–87.

<sup>2</sup> Зеленцов, А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) [Текст] / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 74, 75.

У 70–80-х роках ХХ ст. в науковій юридичній літературі обговорювалася навіть імовірність виникнення подібного спору, адже сторони його заздалегідь є нерівними<sup>1</sup>. Не погоджуючись із такими припущеннями, О. Т. Боннер відзначав, що вони є відгуком уже переглянутої у правовій науці точки зору, а наявність полеміки про право адміністративне у спеціальній літературі останніх років не викликає сумніву<sup>2</sup>. Науковець визнавав специфічність матеріально-правової природи спору, але не заперечував доцільність його розгляду за правилами цивільного процесу<sup>3</sup>.

О. Б. Зеленцов доводив імовірність виникнення правового спору з відносин між нерівними учасниками тим, що, по-перше, правовідносини не слід ідентифікувати із самим спором, по-друге, очевидним є те, що в процесі його розгляду сторони обов'язково набувають рівних можливостей<sup>4</sup>.

Протягом тривалого часу науковцями обговорювалося питання, чи здійснюється захист суб'єктивного права підвладної особи в результаті розгляду адміністративно-правового спору.

Прихильники однієї позиції стверджували, що управлінський акт не може порушувати суб'єктивне право; він стосується лише інтересів особи<sup>5</sup>. Цей погляд відповідав так званій

---

<sup>1</sup> Напр.: Елисейкин, П. Ф. Процессуальное понимание спора о праве и его критика [Текст] / П. Ф. Елисейкин // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль : Яросл. гос. ун-т, 1981. – С. 23; Щеглов, В. Н. Иск о судебной защите гражданского права [Текст] : лекции для студ. / В. Н. Щеглов. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1987. – С. 7, 8.

<sup>2</sup> Боннер, А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений [Текст] / А. Т. Боннер // Сов. гос-во и право. – 1992. – № 2. – С. 142.

<sup>3</sup> Боннер, А. Т. Судебный контроль в области государственного управления : учеб. пособ. [Текст] / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. – М. : Изд-во МГУ, 1973. – С. 47.

<sup>4</sup> Зеленцов, А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) [Текст] / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 73.

<sup>5</sup> Беляевич, В. Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів в практиці арбітражних судів України [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : 12.00.04 / В. Е. Беляевич. – К., 2001. – С. 4.

італійській доктрині, згідно з якою суб'єктивне право не може пересікатися з публічним інтересом, оскільки воно належить виключно індивіду<sup>1</sup>.

Представники другої точки зору вважали, що підставою для виникнення адміністративно-правового спору є порушення тільки права<sup>2</sup>. Погоджуючись із такою думкою, деякі українські правники основною рисою адміністративно-правового спору визнавали участь у ньому суб'єкта владних повноважень, тому що саме його діяльність викликає суперечку щодо прав та обов'язків сторін відносин у царині державного управління<sup>3</sup>.

Прихильники третьої позиції допускали, що адміністративно-правовий спір виникає внаслідок порушення як прав, так і інтересів підвладних осіб. Уперше наукове обґрунтування цієї думки запропонував німецький правознавець Р. Гнейст<sup>4</sup>. На початку ХХ ст. означений погляд активно підтримували М. І. Лазаревський, С. О. Корф і М. Д. Загряцков<sup>5</sup>.

На підтримку останньої точки зору виступають і вітчизняні адміністративісти. Так, Ю. П. Битяк справедливо відзначає: незважаючи на те, що право людини і законний інтерес – це різні суспільні категорії, вони тісно пов'язані, адже їм притаманні спільні риси, зокрема вони: а) передбачають задоволення інтересів особи, служать способами правового оформлення таких інтересів; б) мають диспозитивний характер;

<sup>1</sup> Адміністративне право України: Академ. курс [Текст] : підруч. [у 2-х т.] – Т. 1: Заг. част. / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 406.

<sup>2</sup> Напр.: Лозина-Лозинский, М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената [Текст] / М. А. Лозина-Лозинский // Журн. М-ва юстиции. – 1907. – № 2. – С. 127; Коркунов, Н. М. Очерк теорий административной юстиции [Текст] / Н. М. Коркунов // Журн. гражд. и угол. права. – 1885. – Кн. 1. – С. 1–48.

<sup>3</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 235.

<sup>4</sup> Лозина-Лозинский, М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената [Текст] / М. А. Лозина-Лозинский // Журн. М-ва юстиции. – 1907. – № 2. – С. 30, 31.

<sup>5</sup> Корф, С. А. Административная юстиция в России [в 2-х т.] – Т. 2 [Текст] / С. А. Корф. – СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. – С. 473, 474; Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве [Текст] / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – С. 15, 16.

в) виступають самостійними елементами правового статусу особи; г) становлять собою юридичні дозволи й гарантуються державою, тобто є об'єктами правової охорони й захисту. Аналіз саме спільних рис зазначених категорій, на думку науковця, дозволяє стверджувати, що при оскарженні до суду актів, дій або бездіяльності органів влади предметом захисту може бути не тільки порушене суб'єктивне право, а й законний інтерес<sup>1</sup>.

Дискусія щодо означеного питання активно сприяла виникненню нових дефініцій для недостатньо дослідженої категорії «законний інтерес». Приміром, О. В. Малько в роботі «Суб'єктивное право и законный интерес» переконливо довів, що законний інтерес є самостійним об'єктом правової охорони, й визначив його як віддзеркалений в об'єктивному праві або впливаючий з його загального змісту й певною мірою гарантований державою простий юридичний дозвіл, що знаходить свій прояв у прагненні суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом, а також у можливості в деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним<sup>2</sup>.

Цікавою видається позиція Конституційного Суду України, який у Рішенні від 1 грудня 2004 р. (Справа про охоронюваний законом інтерес) відзначив, що поняття «охоронюваний законом інтерес» і «законний інтерес» є тотожними, і запропонував сприймати дану категорію «як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, що не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедли-

---

<sup>1</sup> Битяк, Ю. П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві [Текст] / Ю. П. Битяк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 1 (32). – С. 56, 57.

<sup>2</sup> Малько, А. В. Суб'єктивное право и законный интерес [Текст] / А. В. Малько // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 35.

вості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам»<sup>1</sup>.

Адміністративно-правова суперечка виникає, як правило, з так званих горизонтальних відносин, у яких один учасник не є підпорядкованим іншому. Разом із тим один з них репрезентує владу, отже, наділений повноваженнями підкоряти іншу сторону, примушувати її до виконання певних рішень. Як бачимо, нерівність учасників таких відносин обумовлена різним обсягом їх правосуб'єктності, що зберігається, доки не розпочато процедуру вирішення спору. Іншими словами, нерівність сторін матеріальних правовідносин ліквідується у відносинах процесуальних.

У правових джерелах висловлювалася думка, що досягнути рівності в процесуальних відносинах можна за умов, якщо адміністративно-правовий спір вирішується судом. Ю. М. Козлов на підтвердження цієї точки зору стверджував, що про рівність учасників спору можна вести мову лише у випадку, якщо останній вирішується третьою стороною<sup>2</sup>.

Дозволимо собі не погодитися з цим твердженням, бо вважаємо, що рівність сторін у даних процесуальних відносинах не залежить від позиції суб'єкта, уповноваженого вирішувати суперечку, а забезпечується запровадженням спеціальних процедур, відповідно до яких вона розглядається і яких мають дотримуватися як її сторони, так і означений суб'єкт.

Тривала полеміка дозволила науковцям сформувати 2 підходи до визначення природи адміністративно-правового спору – формальний і матеріальний<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 груд. 2004 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 50. – Ст. 3288.

<sup>2</sup> Козлов, Ю. М. Административные правоотношения [Текст] / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1976. – С. 104.

<sup>3</sup> Зеленцов, А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) [Текст] / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 75.

За формального підходу цей спір адміністративісти характеризують як вирішуваний адміністративним судом за спеціально встановленою процедурою. Такий підхід, на наше переконання, має доволі поверховий вигляд, оскільки не дозволяє сформувати уявлення про внутрішню (змістовну) специфіку даного спору.

При матеріальному підході науковці зосереджуються на суб'єктному складі спору й на характері правовідносин, з яких він виник. Як справедливо відзначають дослідники, саме характер правовідносин, з яких виник спір, дозволяє виокремити серед усіх юридичних конфліктів адміністративно-правові суперечки. Установити характер правовідносин може допомогти визначення відмінностей між публічним і приватним правом із вказівкою на те, що адміністративно-правового спору немає, якщо суб'єкт владних повноважень застосовує норми приватного права, і цей спір, очевидно, існує, якщо юридичне питання, яке формує його зміст, стосується права публічного<sup>1</sup>.

Нині для інтерпретації поняття «предмет публічного права» на теоретичному рівні оперують категорією «публічно-правові відносини»<sup>2</sup>. Тривалі дискусії щодо цього дозволили правникам-теоретикам дійти висновку, що характерною рисою відносин, які складають предмет публічно-правового регулювання, є те, що одним з їх учасників виступає держава, її представник або інший носій владних повноважень, які діють з метою задоволення публічних інтересів. Звідси випливає друга риса – нерівність учасників відносин, яка виявляється в тому, що носій владних повноважень може без згоди

---

<sup>1</sup> Диков, Г. Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации [Текст] / Г. Диков // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – М. : Изд-во Ин-та права и публ. политики, 2002. – № 3. – С. 99.

<sup>2</sup> Напр.: Алексеев, С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.; Нерсесянц, В. С. Философия права [Текст] : учеб. для вузов / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1997. – 652 с.; Харитоновна, О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) [Текст] : монографія / О. І. Харитоновна. – О. : Юрид. літ., 2004. – С. 109–200 та ін.



на те іншої сторони ухвалювати щодо неї обов'язкові рішення й примушувати до їх виконання.

Наведені риси притаманні відносинам, що становлять предмет регулювання якнайменше 3-х галузей національного права – конституційного, адміністративного й кримінального. Проте виходячи зі змісту ст. 2 КАС у порядку адміністративного судочинства мають розглядатися лише конфлікти, що виникають з публічно-правових відносин, у яких одному з учасників надано право виконувати владні управлінські функції.

Законодавець не наводить легального визначення струкції «владні управлінські функції». У спеціальній літературі здійснення управлінських функцій пов'язують з організуючим і регулюючим впливом на діяльність людей з метою досягнення певних результатів<sup>1</sup>. Науковці звертають увагу на численність функцій управління і пропонують класифікувати їх за кількома типовими групами за таким найбільш визначальним їх критерієм, як цільова спрямованість відповідно до життєвих потреб кожного керованого об'єкта. Відтак розрізняють функції: 1) цільовстановлюючі – прогнозування, планування тощо; 2) ресурсозабезпечувальні – фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення та ін.; 3) організаційно-регулюючі – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо; 4) трансформаційні – реорганізація, раціоналізація та ін.<sup>2</sup>

Поряд із цілями, завданнями, повноваженнями й відповідальністю функції формують уявлення про статус (правовий стан) суб'єкта управління й безпосередньо реалізуються через здійснення ним наданих повноважень.

Проблема виокремлення серед повноважень суб'єкта управління таких, що є владними, певним чином розв'язана

---

<sup>1</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 101–108.

<sup>2</sup> Адміністративне право України: Акад. курс [Текст] : підруч. [у 2-х т.] – Т. 1. Заг. ч. / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007. – С. 263, 264.

Конституційним Судом України, який відзначив, що владність повноважень виявляється в можливості видавати акти, обов'язкові для виконання, а також організувати й контролювати їх дотримання<sup>1</sup>. Причому створення належних умов для додержання правових актів, а також перевірка їх дотримання можуть супроводжуватися не тільки складанням додаткових юридичних документів, а й учиненням суб'єктом управління інших активних дій, що тягнуть за собою правові наслідки.

Зауважимо, що питання публічного права формують зміст і тих конфліктів, які пов'язані з притягненням до кримінальної відповідальності фізичних осіб або які зумовлені сумнівами щодо конституційності чинних норм. У зв'язку з цим залишаються актуальними проблеми розмежування юрисдикції судів та обрання процесуальної форми для вирішення кримінально-правових, конституційно-правових та адміністративно-правових конфліктів.

Відмінності між кримінально-правовим та адміністративно-правовим конфліктами є цілком очевидними. У першому випадку вирішується питання про відповідальність особи перед державою, у другому – про претензії особи до держави. Разом із тим процедура притягнення до кримінальної відповідальності є доволі тривалою, вона охоплює не тільки судовий процес, а й дізнання та досудове слідство, протягом яких справджується діяльність, яка може призвести до порушень прав і свобод громадян<sup>2</sup>.

Частиною 3 ст. 17 КАС встановлено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, які належить розв'язувати в порядку кримінального

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 5, частини третьої статті 6, статті 32 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» (справа про угоди про розподіл продукції) від 6 груд. 2001 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 50. – Ст. 2239.

<sup>2</sup> Битяк, Ю. П. Реалізація громадянами права на судовий захист у відносинах за участю Служби безпеки України [Текст] / Ю. П. Битяк, Н. Б. Писаренко // Пробл. законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 226–233.

судочинства. Означену норму треба застосовувати з урахуванням положень ч. 2 ст. 4 КАС, відповідно до якої юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. Отже, за правилами КАС не можуть розглядатися лише ті публічно-правові конфлікти, щодо яких є пряма вказівка в кримінально-процесуальному законі.

У Кримінально-процесуальному кодексі України (далі – КПК) визначено порядок оскарження до суду на стадії досудового слідства рішень про відмову в застосуванні заходів безпеки або про їх скасування (ст. 52<sup>5</sup>), затримання органом дізнання підозрюваного у вчиненні злочину (ст. 106), а також постанов про порушення кримінальної справи (статті 236<sup>7</sup>, 236<sup>8</sup>), відмову в порушенні справи (статті 99<sup>1</sup> і 236<sup>1</sup>) та про закриття справи (статті 236<sup>5</sup>, 236<sup>6</sup>).

Усі інші дії й постанови органів дізнання, дії слідчого або прокурора при проведенні досудового слідства чи окремих слідчих дій відповідно до статей 110, 234 і 236 КПК можуть бути оскаржені до суду при попередньому розгляді справи суддею або в судовому розгляді кримінальної справи.

Спираючись на викладене, можемо стверджувати, що чинний КПК містить норми, які дозволяють зацікавленим особам оспорювати рішення й дії представників влади, уповноважених проводити дізнання й досудове слідство. Процедура оскарження бездіяльності, допущеної цими суб'єктами, в КПК не окреслено.

Погоджуємося із тим, що реалізація в порядку адміністративного судочинства права на судовий захист від порушень, спричинених бездіяльністю даних представників влади, уявляється алогічною, адже юридичний факт, що викликає необхідність звернення до суду, виникає в одному процесуальному режимі, а розгляд справи здійснюється в іншому<sup>1</sup>. Однак в умовах відсутності відповідних правил в КПК суди вимушені

---

<sup>1</sup> Шило, О. Г. Теоретико-прикладні основи реалізації конституційного права людини і громадянина на судовий захист у досудовому провадженні в кримінальному процесі України [Текст] : монографія / О. Г. Шило. – Х. : Право, 2011. – С. 267.

апелювати до процедур, закріплених в КАС, з тим, щоб захистити порушені бездіяльністю права та законні інтереси.

Так, Верховний Суд України у постанові від 21 лютого 2007 р. констатував, що КПК не встановлює правил, згідно з якими можна оскаржити бездіяльність суб'єкта владних повноважень щодо розв'язання питання про порушення кримінальної справи чи відмову в цьому, а тому така бездіяльність може оспороватись у порядку адміністративного судочинства<sup>1</sup>.

Пізніше Верховний Суд України у подібній справі ухвалив інше рішення, в якому, не удаючись до серйозних аргументів, відзначив, що повноваження прокурора при отриманні заяви про злочин регламентовані КПК, що виключає можливість розгляду в порядку КАС позову про визнання його бездіяльності протиправною<sup>2</sup>.

Конституційний Суд України в рішенні від 14 грудня 2011 р. (Справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) виходив з того, що відносини між фізичними чи юридичними особами і суб'єктами владних повноважень обумовлені або управлінською діяльністю останніх, або охороною прав та свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Адміністративне судочинство запроваджено в Україні для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади у сфері управлінської діяльності. Відносини, що виникають внаслідок злочинних посягань, врегульовано нормами КПК. У Кодексі закріплено порядок оскарження рішень або дій органів дізнання, слідчого, прокурора, які вони постановили чи вчинили уже під час провадження у кримінальній справі. Розглядаючи заяву про злочин, зазначені суб'єкти діють до порушення кримінальної справи, але вдаються до тих же способів і прийомів, що застосовують під час досудового слідства. Тому перевірка скарг на їх рішення, дії або бездіяльність має відбуватися у тому ж

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 21 лют. 2007 р., № 659419 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду України від 23 груд. 2009 р., № 7417999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

процесуальному порядку і тим же судом, на який відповідно до закону покладено повноваження щодо оцінки доказів у кримінальній справі<sup>1</sup>.

Зауважимо, що прояви розглядуваної бездіяльності можуть бути різноманітними. Так, О. Г. Шило відзначає, що вона може полягати в ухиленні від реєстрації заяви або повідомлення про злочин чи невиконанні необхідних дій, спрямованих на перевірку повідомлення або заяви про злочин, що вчинено або готується, невжитті заходів забезпечення цивільного позову, заходів піклування про неповнолітніх дітей заарештованого або охорони майна і житла ув'язненого, у безпідставному невиконанні слідчих дій або зволіканні з їх проведенням, невинесенні відповідного процесуального рішення, невіршенні скарг або клопотань учасників процесу, ухиленні від вручення копії процесуального документа тощо. Майже у всіх зазначених випадках, констатує авторка, правові наслідки є очевидними, вони виражаються в порушенні прав і законних інтересів фізичних або юридичних осіб<sup>2</sup>. Зважаючи на це, О. Г. Шило пропонує запровадити в системі кримінально-процесуальної діяльності окреме судово-контрольне провадження як форму здійснення права на судовий захист від порушень, спричинених як рішеннями

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14 груд. 2011 р. [Текст] // *Офіц. вісн. України*. – 2012. – № 101. – Ст. 3724.

<sup>2</sup> Шило, О. Г. Теоретико-прикладні основи реалізації конституційного права людини і громадянина на судовий захист у досудовому провадженні в кримінальному процесі України [Текст] : монографія / О. Г. Шило. – Х. : Право, 2011. – С. 263.

й діями представників органів дізнання або досудового слідства, так і їх бездіяльністю<sup>1</sup>.

Однією з визначальних рис конституційного судочинства, як справедливо відзначає Г. В. Діков, є те, що в процесі його здійснення суд розв'язує спори, які виникають у самій державній системі між окремими органами й навіть гілками влади у зв'язку із сумнівами щодо конституційності нормативних приписів<sup>2</sup>. Отже, різниця між спорами конституційно-правовими й адміністративно-правовими є очевидною. Підставою для виникнення перших є наявність таких норм права, в конституційності яких не впевнені означені в законі суб'єкти звернення до суду. Другі ж зумовлені сумнівами будь-яких осіб щодо законності нормативних чи індивідуальних рішень представників влади, уповноважених на виконання управлінських функцій.

Подібні висновки сформульовано М. І. Смоковичем у дисертації «Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів». При вирішенні питання про належність спору до конституційної юрисдикції науковець запропонував зважати на такі обставини: 1) чи надано суб'єктові право на звернення до Конституційного Суду України; 2) що є предметом спору – нормативність чи ненормативність оскаржуваного акта; 3) які підстави для оскарження акта заявлено у зверненні до суду – його незаконність чи неконституційність<sup>3</sup>.

У Законі «Про Конституційний Суд України» юрисдикцію цього Суду окреслено доволі чітко<sup>4</sup>. Однак, незважаючи на до-

---

<sup>1</sup> Шило, О. Г. Теоретичні основи та практика реалізації конституційного права людини і громадянина на судовий захист у досудовому провадженні в кримінальному процесі України [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук. : 12.00.09 / О. Г. Шило. – Х., 2011. – С. 26–28.

<sup>2</sup> Діков, Г. Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации [Текст] / Г. Діков // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – М. : Изд-во Ин-та права и публ. политики, 2002. – № 3. – С. 99.

<sup>3</sup> Смокович, М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : 12.00.07 / М. І. Смокович. – К., 2010. – С. 14.

<sup>4</sup> Про Конституційний Суд України [Текст] : Закон України від 16 жовт. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

статній рівень нормативної визначеності, іноді на практиці виникають питання правильного обрання процесуальної форми розгляду публічно-правових спорів, зумовлених нормотворчою діяльністю представників держави. Наприклад, у рішенні Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2008 р., ухваленому по справі за позовом Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим до Верховної Ради АРК про визнання Регламенту роботи Верховної Ради АРК незаконним, відзначено, що позивач обґрунтовував свої вимоги невідповідністю ст. 28 зазначеного Регламенту нормам Конституції України, а тому йдеться про встановлення конституційності нормативного положення, що належить до юрисдикції Конституційного Суду України й не може вирішуватись судом адміністративним<sup>1</sup>.

Представлені доводи Вищого адміністративного суду України збігаються з аргументами, наведеними Конституційним Судом України в ухвалах про відмову у відкритті конституційного провадження з підстав відсутності у поданнях правового обґрунтування тверджень про неконституційність акта чи його окремих положень. Суд у подібних рішеннях стверджує, що суб'єкти звернення мають опікуватися конституційністю нормативних приписів, але, по суті, вони порушують питання про невідповідність законам певних норм, що не є предметом розгляду саме Конституційним Судом України<sup>2</sup>.

З огляду на вищевикладені міркування можемо виокремити низку ознак, притаманних адміністративно-правовому спору, а саме:

1. Адміністративно-правовий спір щільно пов'язаний з державним управлінням, бо виникає, як правило, у зв'язку з управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, що представляють державу. Разом із тим учиняти дії, спрямо-

---

<sup>1</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21 трав. 2008 р., № 2872558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

<sup>2</sup> Напр.: Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Питання енергетичної безпеки України» від 1 квіт. 2008 р. [Текст] // Вісн. Конституц. Суду України. – 2008. – № 3. – С. 60–62.

вані на впорядкування суспільних відносин, можуть не тільки державні органи чи їх представники. Законодавство уповноважує органи місцевого самоврядування й інші недержавні формування на такі дії. Отже, діяльність будь-якого суб'єкта, якому законом надано право здійснювати в публічних інтересах управлінські функції, може призвести до виникнення адміністративно-правового спору.

2. Адміністративно-правовий спір може виникнути з відносин різної галузевої належності. Цим пояснюється використання в КАС для визначення юрисдикції адміністративних судів слово-сполучення «публічно-правові відносини» як загального для відносин, які є предметом регулювання для галузей, віднесених до права публічного. Визначальним для виокремлення серед публічно-правових відносин тих, з яких може виникнути адміністративно-правовий спір, є те, що в таких відносинах суб'єкт владних повноважень виконує саме управлінські функції.

3. У більшості випадків обов'язковою стороною адміністративно-правового спору є владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління. За законом він вправі справляти керуючий вплив на поведінку чи свідомість осіб з тим, щоб перебіг відносини за їх участю відбувався відповідно до загальнообов'язкових правил. Владність повноважень такого суб'єкта виявляється в тому, що він вправі приймати рішення, які стосуються прав, свобод та інтересів осіб і мають обов'язково ними виконуватись.

4. Адміністративно-правовий спір виникає, як правило, з відносин між нерівними учасниками. У процесі його вирішення останні мають бути зрівняні в можливостях щодо доведення своєї правоти. Означене досягається шляхом запровадження спеціальних процедур розв'язання досліджуваних конфліктів.

Отже, **адміністративно-правовий спір** можна визначити як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з другого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник.



## **1.2. Адміністративний і судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового врегулювання**

Історичні події ХХ ст. свідчать, що питання обрання й запровадження процедур, придатних для розв'язання адміністративно-правових спорів, набували особливої актуальності у зв'язку з проведенням серйозних реформ у державі.

На початку ХХ ст. російський Сенат, виконуючи законодавчу й управлінські функції, діяв ще й як вищий орган адміністративної юстиції, якому підпорядковувалися різноманітні присутствія як перші інстанції у вирішенні спорів з чиновниками. М. Д. Загряцков у відомій роботі «Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве», розглянувши діяльність зазначених органів, дійшов висновку, що в Росії того періоду не було створено системи завершених інстанцій адміністративної юстиції, оскільки численні присутствія виникали за необхідністю, їх функціонування через брак процесуального механізму не було постійним. Слухання справи в більшості випадків відбувалося за участю представника заінтересованого міністерства, якому належало право вирішального голосу нарівні з суддею<sup>1</sup>.

Століпінською адміністративною реформою 1906–1907 рр. передбачалось утворення адміністративних судів. Цікаво, що В. І. Ленін у цей період підтримував ідею запровадження судового контролю за діями державної адміністрації<sup>2</sup>. Після деяких невдалих спроб Сенат було реформовано лише у 1917 р. і він організаційно наблизився до органів, спроможних ви-

<sup>1</sup> Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве [Текст] / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – С. 45–48.

<sup>2</sup> Напр.: Ленин, В. И. Полное собрание сочинений [в 55 т.] – Т. 2 [Текст] / В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1967. – С. 85; Ленин, В. И. Полное собрание сочинений [в 55 т.] – Т. 6 [Текст] / В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1963. – С. 203–210; Ленин, В. И. Полное собрание сочинений [в 55 т.] – Т. 7 [Текст] / В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1967. – С. 168.

рішувати правові спори. Незмінність сенаторів, змагальність, безпосередність, гласність процесу повинні були скласти епоху в розвитку російської адміністративної юстиції. Утім, за словами М. Д. Загряцкова, ця реформа була «запізнілою даниною вмираючого старого режиму вимогам закону»<sup>1</sup>.

Тимчасовий уряд, сформований після Лютневої революції 1917 р., намагався створити систему судів, які мали б спеціалізуватися на вирішенні конфліктів, обумовлених зловживаннями з боку влади. Відповідно до Положення про адміністративну юстицію від 30 травня 1917 р. «влада судова по справах адміністративних належить адміністративним суддям, окружним судам, Сенату. Адміністративний суддя є влада одноособова. Для вирішення адміністративних справ у губернії або в області у складі окружних судів, що знаходяться в губернських чи обласних містах, повинні бути створені особливі адміністративні відділення у складі товариша голови і членів суду, які визначатимуться при призначенні». Згідно з приписами цього документа процедура розгляду й вирішення суперечок окреслювалась у Статуті цивільного судочинства з урахуванням особливостей, установлених цим Положенням<sup>2</sup>.

Прогресивні плани Тимчасового уряду повністю так і не були втілені в життя. Радянська влада одним зі своїх перших декретів виключила можливість подальшого реформування судових органів, яке намічалось у Положенні.

Упродовж декількох післяреволюційних років незалежності України проблема запровадження спеціальних процедур розгляду адміністративно-правових спорів не залишалася поза увагою реформаторів. Так, 15 грудня 1917 р. Українською Центральною Радою ухвалено Закон «Про створення Гене-

---

<sup>1</sup> Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве [Текст] / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – С. 48.

<sup>2</sup> Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. – 1917. – № 127. – Ст. 692; Хрестоматія з історії держави і права України [Текст] : навч. посіб. [у 2-х т.] – Т. 2: Лютий 1917–1996 рр. / за ред. В. Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997. – С. 57.

рального суду», згідно з яким такий суд становив собою вищу інстанцію в адміністративних справах. Конституцією Української Народної Республіки 1918 р. встановлювалося, що «судова влада в рамках цивільного, кримінального та адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами»<sup>1</sup>. Відокремлення адміністративної влади від судової, утворення адміністративних судів, закріплення права оскаржувати в судовому порядку рішення органів управління після оскарження їх у порядку адміністративному передбачалося й проектом Основного Державного Закону Української Народної Республіки, який був підготовлений у 1920 р. урядовою комісією під керівництвом М. Білінського.

Після відновлення майже на всій території України влади більшовиків у 1919 р. набув чинності Декрет ВЦВК, яким затверджувалося Положення про державний контроль і передбачалося створення спеціального адміністративного апарату для розгляду скарг на дії посадовців<sup>2</sup>. Постановою Народного Комісаріату Державного контролю РСФРР від 4 травня 1919 р. було сформовано Центральне Бюро скарг і заяв<sup>3</sup>, а постановою від 24 травня 1919 р. – місцеві Бюро<sup>4</sup>, які спочатку збирали скарги щодо діяльності посадовців і направляли їх на розгляд відповідних відомств, а пізніше стали самі їх вирішувати.

У 1921 р. розроблено проект декрету про створення органів адміністративної юстиції РСФРР. У 1922 р. подібний документ підготовлено Народним комісаріатом юстиції УСРР,

---

<sup>1</sup> Шишкін, В. Адміністративний суд. Яким йому бути? [Текст] / В. Шишкін // Віче. – 1994. – № 10. – С. 27.

<sup>2</sup> Положение о государственном контроле [Текст] : утв. Декретом ВЦИК от 9 апр. 1919 г. // Собр. узакон. и распор. раб. и крест. правительства. – 1919. – № 12. – Ст. 122.

<sup>3</sup> О Центральном Бюро жалоб и заявлений [Текст] : пост. Наркомиссариата гос. контроля РСФСР от 4 мая 1919 г. // Собр. узакон. и распор. раб. и крест. правительства. – 1919. – № 23. – Ст. 271.

<sup>4</sup> О местных отделениях Центрального Бюро жалоб и заявлений [Текст] : пост. Наркомиссариата гос. контроля РСФСР от 24 мая 1919 г. // Собр. узакон. и распор. раб. и крест. правительства. – 1919. – № 23. – Ст. 272.

який і став підґрунтям розробки проектів Адміністративного кодексу й Положення про Верховний адміністративний суд та обласні й губернські адміністративні суди республіки<sup>1</sup>. У державному апараті деяких областей було створено спеціальні органи, що розглядали скарги на дії адміністрації. До них належали страхові ради, житлові комісії, камери примирення, третейські суди, земельні комісії, а також особливі сесії народного суду при повітових відділах юстиції й губернських радах народних суддів для вирішення трудових спорів. Останні, як відзначає Л. О. Ніколаєва, були «наче перехідними від адміністративних юрисдикцій до порядку вирішення адміністративних спорів загальними судами»<sup>2</sup>.

Надзвичайно цікавими видаються положення розділу XV «Порядок оскарження дій місцевих адміністративних органів» Адміністративного кодексу УСРР 1927 р. Ними визначалася процедура позасудового оскарження приватними особами, організаціями, установами й навіть урядовими особами рішень і дій посадовців. У межах своєї компетенції адміністративні органи зобов'язувалися приймати як писані, так і усні скарги, розглядати їх, ухвалювати по них рішення (накази), а також обов'язково повідомляти скаржника про наслідки. У статтях 55, 57 і 71 Кодексу встановлювалися підвідомчість скарг тому чи іншому органу, механізм і строки оскарження. Окрема стаття закріплювала право на судове оскарження неправильного проведення опису майна, його оцінки, призначення на продаж і його продажу, а також розподілу виторгованих сум<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Проект Положення о Верховном административном суде и об областных и губернских административных судах республики [Текст] // Сов. право. – 1922. – № 1. – С. 131–134; Кобалевский, В. Л. Советское административное право [Текст] / В. Л. Кобалевский. – Х. : НКЮ УССР, 1929. – С. 413.

<sup>2</sup> Николаева, Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении [Текст] / Л. А. Николаева. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – С. 19.

<sup>3</sup> Адміністративний кодекс Української Соціалістичної Радянської Республіки [Текст] : зі змін та доп. на 1 листоп. 1929 р. – Х. : Юрид. вид-во Наркомюсту УСРР, 1930. – 140 с.

Із квітня 1937 р. спільною постановою ЦВК і РНК СРСР судовий порядок оскарження встановлювався ще й для рішень і дій щодо вилучення майна для покриття недоїмок по державних і місцевих податках, обов'язковому окладному страхуванню, обов'язкових натуральних поставках і штрафах з колгоспів, кустарно-промислових артілей та окремих громадян<sup>1</sup>.

Після прийняття в 1936 р. Конституції СРСР розпочалися роботи по оновленню Адміністративного кодексу УСРР. Їх було припинено з початком Великої Вітчизняної війни, після завершення якої в 1947 р. запропоновано новий проект Кодексу, що зберігав структуру попереднього й одночасно був суттєво доповнений нормами щодо паспортного режиму, дозвільної системи, обліку транспортних засобів тощо. Але цей оновлений кодифікований акт так і не було прийнято.

Наприкінці 50-х років ХХ ст. науковці повернулися до дискусії щодо доцільності втілення в життя судового порядку розв'язання скарг на рішення й дії управлінців<sup>2</sup>. У науковій юридичній літературі 60–70 рр. здійснення судового контролю за адміністративними актами чи діями або бездіяльністю останніх уже розглядалося як функціонування органів адміністративної юстиції<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества на покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промышленных артелей и отдельных граждан [Текст] : постановление ЦИК и СНК СССР от 11 апр. 1937 г. // Собр. законов и распор. Раб.-крест. правительства СССР. – 1937. – № 30. – Ст. 120.

<sup>2</sup> Кечекьян, С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе [Текст] / С. Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 187 с.; Ямпольская, Ц. Я. О субъективных правах советских граждан [Текст] / Ц. Я. Ямпольская // Вопр. сов. гос. права. – М. : Изд-во АН СССР, 1959. – С. 223–226 и др.

<sup>3</sup> Салищева, Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР [Текст] / Н. Г. Салищева. – М. : Наука, 1970. – С. 130; Боннер, А. Т. Буржуазная административная юстиция [Текст] / А. Т. Боннер // Правоведение. – 1969. – № 1. – С. 99–108; Чечот, Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) [Текст] / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – С. 35, 65 и др.

Указом Президії Верховної Ради УРСР від 21 червня 1961 р. «Про подальше обмеження використання штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» закріплено право громадян оскаржувати до суду постанови про накладення штрафів<sup>1</sup>. Звичайно, цей акт розширював сферу судового контролю в державному управлінні, однак більшість суперечок з владою, як і раніше, вирішувалася в адміністративному порядку, який, до речі, на момент прийняття зазначеного указу було унормовано неузгодженими актами різної юридичної сили.

12 квітня 1968 р. ухвалено Указ Президії Верховної Ради СРСР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>2</sup>. Сучасні науковці, аналізуючи його приписи, справедливо відзначають: незважаючи на численні недоліки цього акта, він відіграв надзвичайно важливу роль у забезпеченні реалізації права громадян на захист від зловживань з боку представників влади, бо вміщував процесуальні правила, згідно з якими цей захист мав місце<sup>3</sup>.

Конституцією СРСР 1977 р. й Конституцією УРСР 1978 р. передбачалося, що дії посадових осіб, учинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, а також ті, що зачіпають права громадян, можуть бути оскаржені до вищого органу (посадової особи) або до суду<sup>4</sup>. Якщо на момент прийняття Конституцій процедури подання скарги в адміністративному порядку та її розгляду вже були внормовані, то порядок звернення до суду протягом ще 10-ти років залишався невизначеним, за винятком оскарження постанов про накладення

---

<sup>1</sup> Постанови про накладення інших видів адміністративних стягнень оскаржувалися в адміністративному порядку. Див.: Якуба, О. М. Административная ответственность [Текст] / О. М. Якуба. – М. : Юрид. лит., 1972. – С. 132–136.

<sup>2</sup> О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан [Текст] : Указ Президиума Верхов. Совета СССР от 12 апр. 1968 г. // Ведом. Совет. Совета СССР. – 1968. – № 11. – Ст. 192.

<sup>3</sup> Хаманева, Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора [Текст] / Н. Ю. Хаманева // Гос-во и право. – 1998. – № 12. – С. 33.

<sup>4</sup> Конституция СССР. Конституции союзных советских республик [Текст]. – М. : Юрид. лит., 1978. – 576 с.

адміністративних стягнень. Останні згідно з Основами законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 р. й Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення 1984 р. оскаржувалися до суду за процедурами, окресленими в зазначених актах<sup>1</sup>.

Прийняття в 1987 р. Закону СРСР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» свідчило про визнання на державному рівні переваг судового вирішення адміністративно-правових конфліктів<sup>2</sup>. На виконання цього Закону Цивільний процесуальний кодекс Української РСР у 1988 р. було доповнено главою 31-А «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності»<sup>3</sup>.

Закон СРСР 1987 р. визначав процедуру оскарження в судовому порядку тільки дій посадових осіб. За Законом СРСР від 2 листопада 1989 р. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» оскарженню до суду підлягали як колективні, так і одноособові дії, в результаті яких громадяни незаконно позбавлялися можливості повністю або частково здійснювати право, надане нормативним актом, або на них незаконно покладался будь-який обов'язок<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях [Текст] : приняты Верхов. Советом СССР 23 окт. 1980 г. // Ведом. Верхов. Совета СССР. – 1980. – № 44. – Ст. 910; Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення [Текст] : прийн. Верхов. Радою УРСР 7 груд. 1984 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51 (додаток). – Ст. 1122.

<sup>2</sup> О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан [Текст] : Закон СССР от 30 июня 1987 г. // Ведом. Верхов. Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.

<sup>3</sup> Про внесення доповнень та змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР [Текст] : Указ Президії Верхов. Ради УРСР від 25 квіт. 1988 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1988. – № 19. – Ст. 480.

<sup>4</sup> О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан [Текст] : Закон СССР от 2 нояб. 1989 г. // Ведом. Съезда народ. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. – 1989. – № 22. – Ст. 416.

Як бачимо, за радянських часів адміністративний порядок розв'язання конфліктів із владою переважав порівняно із судовим. Лише впродовж останніх років існування СРСР ухвалено акти, якими запроваджувалися судові процедури розгляду адміністративно-правових спорів. Такі акти не були досконалими, але їх прийняття забезпечувало реалізацію громадянами задекларованого на конституційному рівні права на судовий захист.

На початку 90-х років ХХ ст. в незалежній Україні спостерігався бурхливий розвиток законодавства. Проте тільки після прийняття в 1996 р. нової Конституції очевидно стає його спрямованість на подальше вдосконалення саме судових процедур вирішення досліджуваних спорів. Основним Законом визначалося, що права та свободи людини і громадянина захищає суд. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Згідно з Конституцією України судочинство в країні здійснює Конституційний Суд України й суди загальної юрисдикції, систему яких побудовано за принципами територіальності і спеціалізації. Найвищим судовим органом у цій системі є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди, яким підконтрольні суди апеляційні й місцеві.

Прийняття у 2002 р. Закону «Про судоустрій України» ознаменувало початок якісно нового етапу судової реформи в державі. У нормативно-правовому акті віддзеркалено позицію законодавця щодо багатьох невирішених питань організації судової влади й відправлення правосуддя. Так, цим Законом передбачалося протягом 3-х років сформувати в державі систему спеціалізованих адміністративних судів, які розглядатимуть справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління й місцевого самоврядування. До їх утворення вирішувати підвідомчі їм справи уповноважувалися місцеві загальні, господарські або апеляційні суди в порядку, встановленому чинним процесуальним законом, шляхом запровадження в них спеціалізації суддів, у тому числі утворення судових колегій у відповідних справах<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Про судоустрій України [Текст] : Закон України від 7 лют. 2002 р // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.



Нині систему адміністративних судів в Україні побудовано відповідно до Конституції й положень згаданого Закону. Адміністративні суди є складником системи судів загальної юрисдикції, а тому найвищою інстанцією при вирішенні адміністративно-правових спорів виступає Верховний Суд України. Постановою його Пленуму в структурі найвищого судового органу України створено Судову палату в адміністративних справах<sup>1</sup>. Систему адміністративних судів очолює Вищий адміністративний суд України, створений згідно з Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р.<sup>2</sup> Місцеві й апеляційні адміністративні суди сформовано відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 р.<sup>3</sup>

Введення в дію Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не призвело до відчутних змін у системі адміністративних судів. За його нормами місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні (ст. 21). Статтею 26 установлено, що апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є суди апеляційні адміністративні, які утворюються в апеляційних округах згідно з указом Президента України. Вищий адміністративний суд України, очолюючи систему спеціалізованих адміністративних судів, діє як суд касаційної інстанції (ст. 31). За статтями 17 і 38 Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, покликаним забезпечувати однакове оперування судами касаційної інстанції нормами матеріального права<sup>4</sup>.

Діяльність адміністративних судів регламентується КАС України. Отже, законодавець виходив з того, що адміністра-

<sup>1</sup> Про утворення у Верховному Суді України Судової палати в адміністративних справах [Текст] : пост. Пленуму Верхов. Суду України від 23 верес. 2005 р. // Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 9. – С. 18.

<sup>2</sup> Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України [Текст] : Указ Президента України від 1 жовт. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067.

<sup>3</sup> Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів [Текст] : Указ Президента України від 16 листоп. 2004 р. // Уряд. кур'єр. – 2004. – 24 лист.

<sup>4</sup> Про судоустрій і статус суддів [Текст] : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

тивне судочинство має здійснюватися за правилами самостійного процесуального акта. Проте в КАС поряд зі специфічними приписами, побудованими з урахуванням характеру конфліктів, що підлягають вирішенню даними судами, зафіксовано норми, які фактично відтворюють положення Цивільного процесуального кодексу України. З нашого погляду, цю обставину навряд чи можна віднести до недоліків Кодексу, оскільки завдяки виправданому дублюванню положень цивільного процесуального законодавства зазначений кодифікований акт має цілісний і завершений вигляд.

КАС України помітно відрізняється від інших процесуальних актів положеннями, що закріплюють завдання й принципи адміністративного судочинства. Специфічною видається й термінологія, запроваджена досліджуванним документом.

У визначеному в ч. 1 ст. 2 КАС завданні адміністративного судочинства відбивається його спрямованість. Проаналізувавши даний припис, можемо дійти висновку, що внаслідок діяльності адміністративного суду створюються належні умови для захисту тих прав, свобод та інтересів, які мають фізичні або юридичні особи в царині публічно-правових відносин. Отже, адміністративне судочинство є формою відправлення правосуддя, придатною для розв'язання спорів між учасниками публічно-правових відносин, одному з яких надано право організаційно й регулятивно впливати на поведінку (діяльність) другого. Такий вплив може відбуватися шляхом: а) прийняття правових актів управління й б) учинення інших дій, що тягнуть за собою юридичні наслідки і спрямовані на створення умов для дотримання або на перевірку додержання приписів подібних актів.

У частині 2 ст. 17 КАС закріплено перелік конфліктів, що мають вирішуватись адміністративними судами, який містить спори: а) фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (актів нормативно-правових чи правових індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; б) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї; в) між суб'єктами владних

повноважень щодо реалізації їх компетенції у сфері управління, в тому числі делегованих повноважень; г) стосовно укладення, виконання, припинення, скасування або визнання нечинними адміністративних договорів; д) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією й законами України; е) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Цілком очевидно, що цей перелік не є вичерпним і, зважаючи на ч. 2 ст. 4 КАС, він може доповнюватися за рахунок будь-яких публічно-правових спорів, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення.

У частині 3 ст. 17 КАС законодавець перелічує конфлікти, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, хоча виникли вони з так званих публічно-правових відносин. Так, ці суди не розв'язують спори: а) віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; б) що повинні вирішувати в порядку кримінального судочинства; в) про накладення адміністративних стягнень; г) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Припускаємо, що при формуванні останнього переліку законодавець виходив з того, що, розв'язуючи ці правові конфлікти, суд або не виконує завдання, поставленого перед адміністративним судочинством, або не в змозі його повноцінно виконати. Наприклад, розгляд справ про адміністративні правопорушення передбачає не перевірку судом управлінської діяльності носіїв владних повноважень, не визначення її відповідності вимогам закону, а оцінку поведінки підвладних осіб, встановлення їх винуватості у вчиненні протиправних діянь і як наслідок – застосування щодо них примусових заходів.

Згідно зі статтею 181 КАС учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) й особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, вправі звернутися до адміністративного суду з позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією чи бездіяльністю державного виконавця або іншого посадовця державної виконавчої служби порушено їх

права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності згаданих представників влади.

Статтями 383 і 384 Цивільного процесуального кодексу України передбачено, що сторони виконавчого провадження вправі звернутися до суду, який видав виконавчий документ, зі скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення порушено їх права чи свободи.

Статтею 121<sup>2</sup> Господарського процесуального кодексу України встановлено, що скаргу на дії або бездіяльність органу державної виконавчої служби щодо виконання рішення, ухвали чи постанови господарського суду може бути подано до господарського суду стягувачем, боржником або прокурором.

Зважаючи на наведені положення кодифікованих актів – цивільного процесуального й господарського процесуального, – вважаємо за доцільне доповнити перелік конфліктів, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, спорами за участю державних виконавців або інших посадовців державної виконавчої служби, які належить вирішувати в порядку цивільного чи господарського судочинства.

Зауважимо, однак, що в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» відзначено, що згаданими процесуальними актами встановлено обмежене коло осіб, які мають право на оскарження, а за правилами Господарського процесуального кодексу України в суді можуть оспорюватися тільки дії чи бездіяльність державної виконавчої служби<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби : пост. Пленуму Вищого адмін. суду України від 13 груд. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua>.

За статистичними даними, оприлюдненими Вищим адміністративним судом України, у 2010 р. на розгляд місцевих адміністративних судів надійшло позовних заяв на 26 % більше порівняно з 2009 р. Наведене демонструє, що особи, які мають претензії до представників влади, для їх вирішення все частіше обирають спеціалізовані суди. Очевидним, однак, є те, що перевантаженість судів, обумовлена надзвичайно великою кількістю справ, що знаходяться в їх провадженні, перешкоджає швидкому і якісному їх розгляду. У зв'язку із цим постає питання про запровадження альтернативних шляхів розв'язання публічно-правових суперечок.

Наведене демонструє, що особи, які мають претензії до представників влади, для їх вирішення все частіше обирають спеціалізовані суди. Очевидним, однак, є те, що перевантаженість судів, обумовлена надзвичайно великою кількістю справ, що знаходяться в їх провадженні, перешкоджає швидкому і якісному їх розгляду. У зв'язку з цим постає питання про запровадження альтернативних шляхів розв'язання адміністративно-правових суперечок.

Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами і приватними особами пропонує державам-членам РЄ використовувати як альтернативні засоби: а) третейський розгляд (арбітраж), б) посередництво (медіацію) і примирення (консиліацію), в) переговори та г) процедуру внутрішнього контролю. У цьому документі відзначено, що деякі із запропонованих засобів (переговори, посередництво та примирення, а також процедура внутрішнього контролю) можуть застосовуватися ще до того, як порушується судове провадження. Їх використання може бути обов'язковою умовою для розгляду спору в суді. До посередництва і примирення, як правило, звертаються протягом судового провадження, можливо, за рекомендацією судді. Третейський розгляд виключає провадження в суді.

Комітет міністрів РЄ зауважує, що прийнятність оперування альтернативним засобом залежить від кожного конкретного спору й «у будь-якому випадку його застосування має

передбачати можливість здійснення відповідного судового перегляду, який є основною гарантією захисту прав як осіб, так і адміністративних органів влади»<sup>1</sup>.

Законодавством України не передбачено можливості передачі адміністративно-правових спорів на розгляд третейських судів. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про третейські суди» до третейського суду за угодою сторін може бути передано будь-який конфлікт, що виник із цивільних чи господарських правовідносин<sup>2</sup>. Не виключаємо в перспективі й залучення третейських судів для розв'язання тих публічно-правових конфліктів, які виникатимуть у зв'язку з укладенням, виконанням, припиненням, скасуванням чи визнанням нечинними так званих адміністративних договорів.

Можливість використання посередництва (медіації) та примирення (консиліації) як альтернативних засобів вирішення адміністративно-правових спорів обговорюється нині як ученими-адміністративістами, так і практиками. У роботі «Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві» В. Кузьмишин констатує, що посередництво в розв'язанні правових суперечок може здійснюватися як незалежними професійними медіаторами, так і особами, які перебувають на службі в судах. Автор відзначає, що обов'язки й гарантії діяльності незалежних медіаторів мають бути конкретизовані. У сучасних умовах він пропонує розглядати медіацію як частину діяльності судів і вважає, що КАС містить норми, які регламентують процедуру примирення сторін на достатньому рівні, в тому числі із залученням до останньої посередників<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Рекомендація REC (2001) 9 Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами : прийнята Комітетом міністрів РЄ 5 верес. 2001 р. на 762 нараді заст. міністрів // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 497–501.

<sup>2</sup> Про третейські суди [Текст] : Закон України від 11 трав. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 412.

<sup>3</sup> Кузьмишин, В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві [Текст] / В. Кузьмишин // Вісн. Вищого адмін. суду України. – 2009. – № 3. – С. 46–48.

На регламентацію відносин у сфері посередництва (медіації) спрямовано норми законопроекту, зареєстрованого у Верховній Раді України 21 лютого 2011 р. за № 8137. Зі змісту приписів, об'єднаних в тексті проекту, випливає, що медіація є позасудовою процедурою, придатною для швидкого та ефективного врегулювання будь-яких юридичних конфліктів, у тому числі і тих, що виникають з так званих публічно-правових відносин. Останнє положення викликало зауваження з боку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України. Так, у висновку управління, розміщеному на офіційному сайті законодавчого органу, йдеться про недоцільність застосування посередництва у спорах, де стороною виступають держава, її представники, органи місцевого самоврядування тощо. Дозволимо собі не погодитися з такою позицією, бо вважаємо, що медіація призводить до швидкого розв'язання спірних питань у спосіб, який задовольняє обидві сторони конфлікту. При цьому угода, досягнута внаслідок даної процедури, має відповідати законам, а це означає, що вона не може зашкодити ані публічним, ані приватним інтересам.

Цікавим видається досвід використання медіації для врегулювання публічно-правових спорів, набутий німецькими фахівцями за останні 10 років. Констатуючи, що посередництво завдяки своїм перевагам виглядає привабливим для вирішення будь-яких юридичних суперечок, вони переконують, що дана процедура не придатна: а) при застосуванні кримінального покарання, б) коли судовий процес спрямовано на вирішення суто правової проблеми та в) якщо конфлікт можна розв'язати виключно через доказування<sup>1</sup>.

У роз'яснювальному коментарі до згаданої вище Рекомендації Комітет міністрів РЄ відзначає, що результатом засто-

---

<sup>1</sup> Вальтер, Г. Медиация в административном праве [Текст] / Г. Вальтер // Государство перед судом. Роль административного права и административного судопроизводства в развитии правового государства : матер. конф. – Дубровник : Б. изд., 2009.

сування такого альтернативного засобу, як переговори, є укладання сторонами адміністративно-правового спору компромісної угоди, за допомогою якої він завершується дружнім урегулюванням<sup>1</sup>.

Законом України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» запроваджено процедуру компромісного розв'язання спору між податковим органом і платником податків. За пунктом 5.2.7 ст. 5 Закону в результаті цієї процедури задовольнялася частина вимог, викладених платником податків у скарзі щодо правильності нарахування обов'язкових платежів, під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових нарахувань. Підставою для прийняття рішення про компроміс була наявність у податкового органу таких фактів і доказів по суті скарги платника податків, які дозволяли вважати, що запропонований консенсус призведе до швидшого й повнішого погашення податкового зобов'язання порівняно з результатами, які можуть бути отримані внаслідок передачі спору на вирішення суду<sup>2</sup>. Законодавча норма щодо можливості врегулювання подібних суперечок шляхом досягнення домовленостей між сторонами була деталізована в Порядку застосування податкового компромісу органами державної податкової служби в межах адміністративної апеляційної процедури<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Роз'яснювальний коментар, доданий до Рекомендації REC (2001) 9 Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами, прийнятої Комітетом міністрів РЄ 5 верес. 2001 р. на 762 нараді заст. міністрів // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 522–524.

<sup>2</sup> Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами [Текст] : Закон України від 21 груд. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 10. – Ст. 44.

<sup>3</sup> Порядок застосування податкового компромісу органами державної податкової служби в межах адміністративної апеляційної процедури [Текст] : затв. наказом Держ. податк. адміністрації України від 26 квіт. 2001 р., зареєстр. в М-ві юстиції України 22 трав. 2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 1007.



Останній згаданий нами Закон з 1 січня 2011 р. втратив чинність у зв'язку з набуттям чинності Податковим кодексом України. Статтею 56 останнього встановлено, що будь-які рішення податкових органів можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку<sup>1</sup>. Отже, тепер законодавець не пропонує учасникам подібних правових конфліктів використовувати інші (окрім звернення підвладної особи до суду або до вищого органу), можливо, більш ефективні засоби для їх розв'язання.

Процедура внутрішнього контролю згідно з Рекомендацією Комітету міністрів РЄ надає адміністративним органам можливість переглянути свій акт у світлі вимог законності й доцільності. Залежно від використовуваної в державі системи ця процедура становить собою процес оскарження в тому органі, який видав відповідний акт, або звернення до вищого адміністративного органу чи будь-якого іншого органу влади, спеціально призначеного для вирішення таких питань<sup>2</sup>.

В Україні процедура внутрішнього контролю представлена адміністративним (позасудовим) порядком розв'язання адміністративно-правових конфліктів, який передбачає їх розгляд вищими органами чи вищими посадовими особами.

На сьогодні Закон України «Про звернення громадян» (далі – Закон) містить правила, відповідно до яких спори між підвладними особами і владарюючими суб'єктами вирішуються в позасудовому порядку<sup>3</sup>. На виконання Закону представниками виконавчої влади затверджено численні підза-

<sup>1</sup> Податковий кодекс України [Текст] : прийнятий Верхов. Радою України 2 груд. 2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 92. – Ст. 3248.

<sup>2</sup> Роз'яснювальний коментар, доданий до Рекомендації REC (2001) 9 Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами, прийнятої Комітетом міністрів РЄ 5 верес. 2001 р. на 762 нараді заст. міністрів // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. – С. 519.

<sup>3</sup> Про звернення громадян [Текст] : Закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

конні акти, приписи яких конкретизують законодавчі положення, іноді навіть виходячи за їх межі<sup>1</sup>.

Зауважимо, що Закон прийнято поспіхом у зв'язку з необхідністю створення умов для реалізації конституційних норм. Цим, імовірно, і пояснюється те, що він, звичайно, не позбавлений недоліків, а тому частіше зазнає критики, аніж обговорюються його позитивні сторони. Повністю приєднуємося до позиції В. Б. Авер'янова, який вважав, що досліджуваний акт «має багато в чому декларативний і неконкретний характер і до того ж побудований переважно за ідеологією колишнього аналогічного нормативно-правового акта радянського зразка»<sup>2</sup>.

Доволі цікавими вбачаються коментарі до Закону, надані експертами-представниками Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, які з 1993 р. й донині активно залучаються до розробки нового законодавства України у сфері права загального адміністративного, адміністративного процедурного і здійснення адміністративного судочинства.

Так, за словами професора Університету Гамбурга Отто Люхтергандта, досліджуваний Закон «має щонайменше три

<sup>1</sup> Напр.: Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України [Текст] : затв. наказом МВС України від 10 жовт. 2004 р., зареєстр. в М-ві юстиції України 26 жовт. 2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 43. – Ст. 2853; Інструкція про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян та реєстрації, обліку заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини [Текст] : затв. наказом СБУ від 27 січ. 2005 р., зареєстр. в М-ві юстиції України 16 лют. 2005 р. // Там само. – 2005. – № 7. – Ст. 422; Інструкція про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби [Текст] : затв. наказом Держ. податк. адміністрації України від 18 черв. 2008 р., зареєстр. в М-ві юстиції України 25 черв. 2008 р. // Там само. – 2008. – № 48. – Ст. 1574; Інструкція про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в органах, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах Державної кримінально-виконавчої служби України [Текст] : затв. наказом Держ. департаменту України з питань виконання покарань від 30 лип. 2008 р., зареєстр. в М-ві юстиції України 3 листоп. 2008 р. // Там само. – 2008. – № 85. – Ст. 2859 та ін.

<sup>2</sup> Авер'янов, В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права [Текст] / В. Б. Авер'янов // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 12.

принципові слабкості». *По-перше*, він спирається не на сформоване відповідно до принципів правової держави адміністративне право, а ще на традиції права радянського, які суперечили принципам правової держави. На його думку, це виявляється вже в тому, що Закон застосовується до відносин не тільки між громадянином і представником публічного управління, а й між громадянином і громадською організацією або приватним підприємством, тобто між недержавними суб'єктами права. Визначена таким чином царина оперування Законом є зрозумілою лише за умови врахування підґрунтя, характерного для радянської системи, коли не тільки державні установи, а й інші формування мали державні властивості. Таке становище, як справедливо стверджує експерт, суперечить Конституції України, бо відносини між недержавними суб'єктами врегульовано нормами цивільного, а не адміністративного права, і у випадку виникнення конфлікту між такими суб'єктами його має розв'язувати цивільний суд.

*По-друге*, О. Люхтергандт вважає, що Закон регулює зовсім різні за своєю суттю правові явища, тобто пропозиції, заяви та скарги, і відзначає, що пропозиції, які за європейською традицією належать до так званих петицій, не є «безпосереднім інструментом реалізації конкретних індивідуальних суб'єктивно-публічних прав індивідуума стосовно держави, а тільки ... є проявом реалізації загального демократичного права на співучасть громадянина в управлінні публічними справами». Заяви і скарги, на противагу пропозиціям, спрямовані та те, щоб реалізувати відповідні індивідуальні інтереси громадянина у відносинах з державою, а тому правила їх вирішення мають суттєво відрізнитися від неформальних процедур розгляду пропозицій.

*По-третє*, науковець вбачає, що норми Закону містять більше декларацій і програмних дій, аніж оперативно діючих контрольних директив, на підставі яких діє публічне управління. Отже, вони не в змозі забезпечити дієвої пов'язаності

публічного управління законом і дотримання обов'язків перед громадянином<sup>1</sup>.

До справедливих зауважень німецького експерта можна додати, що Закон установлює правила розгляду індивідуальних і/або колективних звернень фізичних осіб, а значить не вирішує проблеми окреслення процедур розгляду звернень осіб юридичних. Загальних норм щодо таких процедур поки що законодавцем не сформульовано. Так, Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» лише задекларовано, що суб'єкт господарювання вправі звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю). Цією ж статтею представника влади зобов'язано розглянути таку скаргу в установленому законом порядку<sup>2</sup>.

Прикладом більш-менш детальної регламентації позасудового розв'язання адміністративно-правового конфлікту, в якому стороною є підвладна юридична особа, можуть служити правила адміністративного оскарження платником податків рішення податкового органу про нарахування грошового зобов'язання, викладені у ст. 56 Податкового кодексу України<sup>3</sup>. На відміну від останнього, приміром, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» і прийняте на його виконання Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні дуже поверхово описують правила, згідно з якими юридична особа

---

<sup>1</sup> Люхтергандт, О. Сучасне адміністративне процедурне право та проект Адміністративного процедурного кодексу України [Текст] / О. Люхтергандт // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матеріалів № 2. – К. : Б. в., 2009. – С. 30–33.

<sup>2</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 5 квіт. 2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.

<sup>3</sup> Додатково див.: Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби [Текст] : затв. наказом Держ. податк. адміністрації України від 23 груд. 2010 р., зареєстр. в М-ві юстиції України 6 січ. 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 5. – Ст. 261.

може оспорювати в адміністративному порядку рішення й дії посадовців державної санітарно-епідеміологічної служби<sup>1</sup>.

Отже, можемо стверджувати, що на даний час вирішення адміністративно-правових суперечок у позасудовому порядку здійснюється за процедурами, описаними в численних правових актах різної юридичної сили. Звичайно, уніфікація таких процедур – надзвичайно складне завдання, бо регламентують вони відносини за участю представників влади, які виконують управлінські функції в різних сферах суспільного життя. Разом із тим складність завдання не означає неможливість його виконання. На підтвердження цієї тези треба звернутися до досвіду інших країн, де тривалий час діють кодифіковані закони про адміністративну процедуру. Тексти таких законів обов'язково містять окремі розділи, де розглянуто адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

За інформацією Р. О. Куйбіди й В. П. Тимощука, викладею в роботі «Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу», 9 з 15 колишніх радянських республік (Естонія, Латвія, Грузія, Казахстан, Вірменія, Киргизстан, Азербайджан, Таджикистан і Білорусь) прийняли закони про адміністративну процедуру. Правознавці констатують, що особливий вплив на підготовку цих актів мали відповідна доктрина й законодавство ФРН, а також деяких інших держав, орієнтованих на німецьке адміністративне право. Обов'язковими складниками всіх без винятку процедурних законів є розділи про адміністративний акт, його виконання й адміністративне оскарження<sup>2</sup>.

В Україні підготовка *Адміністративно-процедурного кодексу* (далі – Кодекс) триває вже понад 10 років. Один з його

<sup>1</sup> Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [Текст] : Закон України від 24 лют. 1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218; Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні [Текст] : затв. пост. КМУ від 22 черв. 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua>.

<sup>2</sup> Куйбіда, Р. О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу [Текст] / Р. О. Куйбіда, В. П. Тимошук. – К. : Книги для бізнесу, 2010. – С. 10–12.

останніх проектів за № 2789 від 18 липня 2008 р. розміщено на офіційному сайті Верховної Ради України. Аналіз положень законопроекту дозволяє стверджувати, що його розробники не без успіху намагалися сформулювати уніфіковані правила для 2-х видів процедур: а) щодо розгляду представником публічного управління індивідуальних справ, порушених ним з власної ініціативи або з ініціативи підвладної особи, і б) стосовно адміністративного (позасудового) оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта влади.

За задумом авторів проекту Кодекс повинен мати універсальну спрямованість, встановлювати правила для всіх державних органів, підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, уповноважених здійснювати владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень щодо забезпечення, реалізації й захисту прав фізичних і юридичних осіб, а також виконання останніми визначених законом обов'язків.

Водночас дія Кодексу не поширюється на відносини, що виникають під час: а) звернення фізичних або юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень з пропозиціями; б) провадження дізнання, досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження, нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції, а також дотримання податкового й митного законодавства; в) проходження публічної служби.

Згідно з проектом цей Кодекс відіграє провідну роль у регламентації згаданих процедур. Лише для окремих видів справ спеціальними законами можуть установлюватися особливості провадження з окресленням переліку документів, необхідних для їх розгляду, визначенням строків розгляду, розмірів адміністративного збору, якщо такий стягується. Разом із тим для збереження пріоритетного значення норм Кодексу в проекті встановлено, що особливості окремих процедур, закріплені спеціальними законами, не повинні супе-

речити принципам і правилам, запровадженим цим кодифікованим актом.

Перевагою досліджуваного проекту є закріплення в ньому принципів адміністративних процедур як основоположних засад, яким має відповідати процесуальна діяльність владарюючих суб'єктів.

Поряд з відомими принципами, на яких ґрунтується перебіг публічно-правових відносин (верховенство права, законність, рівність учасників провадження перед законом, гласність і відкритість тощо), автори майбутнього Кодексу пропонують діяльність представників влади в нормувати згідно з правилами, які відповідають європейському рівню й поки що не відбиті в українському законодавстві. Так, *принцип обґрунтованості* зобов'язує суб'єкта владних повноважень забезпечити всебічність і повноту з'ясування обставин справи, в тому числі шляхом безпосереднього дослідження доказів та інших матеріалів, наданих йому заявником або скаржником (ст. 11). *Принцип безсторонності (неупередженості)* вимагає від представника влади вжити всіх заходів для запобігання конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових і службових осіб у розгляді й вирішенні адміністративної справи, якщо це пов'язано або може бути пов'язано з їх особистою, прямою чи опосередкованою заінтересованістю в його результатах (ст. 12). Статтею 20 Кодексу проголошено право скаржника на участь у розгляді справи. Він має бути вислуханим до прийняття рішення адміністративним органом. Скаржник вправі надавати пояснення й/або заперечення в письмовій, усній чи іншій зручній для нього формі.

Серед положень Кодексу, що містяться в розділі про адміністративне оскарження, можна відзначити такі. *По-перше*, автори законопроекту пропонують зафіксувати, що оскарженню підлягає не тільки законність владного акта, а і його доцільність. *По-друге*, скарга має подаватися через орган, який прийняв оскаржуване рішення, вчинив дію або допустив бездіяльність. Останній, у свою чергу, зобов'язаний на наступний

день після отримання скарги надіслати її з усіма необхідними матеріалами вищому органу, уповноваженому на її вирішення. *По-третє*, за клопотанням скаржника дія оскаржуваного акта може бути припинена. *По-четверте*, суб'єкт розгляду скарги вправі не тільки постановити рішення про задоволення заявлених вимог, а й зобов'язати підпорядкований орган прийняти новий акт на заміну скасованому або навіть самостійно його ухвалити.

З огляду на вищевикладене видається можливим стверджувати, що чинні в Україні акти в цілому дозволяють підвладним особам захищатися від зловживань з боку представників влади шляхом оспорювання правомірності їх діяльності в адміністративному (позасудовому) й судовому порядку. Судовий порядок розв'язання відповідних правових конфліктів вбачається більш виразним, адже описується він у кодифікованому акті, що дозволяє мінімізувати неузгодженість правових норм, ліквідувати прогалини в регулюванні тощо. Регламентация адміністративного порядку вирішення спорів з владою викликає сьогодні чимало зауважень. Розрізнені правила, розташовані в численних актах, вимагають упорядкування, з тим щоб створити належні умови для реалізації підвладними особами свого конституційного права на звернення до представників влади. Водночас недосконалість норм про адміністративне оскарження не є підставою для заниження значущості даного засобу вирішення досліджуваних конфліктів.

Зважаючи на позицію Конституційного Суду України, висловлену в рішеннях від 25 листопада 1997 р. (Справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи)<sup>1</sup> та від 25 грудня 1997 р.

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248<sup>2</sup> Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листоп. 1997 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 28. – Ст. 1377.



(Справа за зверненнями жителів міста Жовті Води)<sup>1</sup>, дозволимо підсумувати, що запровадження адміністративного й судового порядку розв'язання адміністративно-правових спорів як незалежних засобів вирішення правових конфліктів повністю відповідає домінантам, закріпленим в Основному Законі України. Завданням держави є нормативне забезпечення дієвості цих засобів задля того, щоб підвладні особи, самостійно обираючи спосіб захисту своїх прав, свобод та інтересів, отримували від уповноважених органів обґрунтовані, постановлені протягом розумного строку рішення.

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 груд. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>.

## РОЗДІЛ 2

### ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАКТИКИ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

#### **2.1. Правове забезпечення судового розгляду адміністративно-правових спорів**

Статтею 5 КАС України передбачено, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і цим КАС. Перелік актів, наведений у даній статті, вважається вичерпним, хоча в самому КАС указано випадки, коли питання адміністративного судочинства можуть розв'язуватися відповідно до норм інших законів. Так, у ч. 1 ст. 99 КАС зафіксовано, що адміністративний позов може бути подано в межах строку, встановленого іншим законом. Отже, законодавець допускає, що в окремих випадках при вирішенні питання про строк звернення до суду перевагу матиме не норма КАС, а положення закону, яким, імовірно, враховано особливості певного правового конфлікту.

Згідно зі ст. 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) скаргу на постанову по

справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом 10-ти днів з дня її винесення. Як бачимо, КУпАП визначено відмінний від загального строк для звернення до адміністративного суду. Очевидно, його застосування дозволено правилами ст. 99 КАС.

М. І. Смокович вважає, що при ухваленні рішення по справі щодо визнання незаконною постанови про накладення адміністративного стягнення адміністративний суд може звертатися до ст. 293 КУпАП. За цією статтею орган (посадова особа) при розгляді скарги повинна прийняти рішення про скасування такої постанови й закриття справи або про надіслання справи на новий розгляд чи про заміну заходу стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Науковець відзначає, що формулювання, наведені в абз. 1 ч. 2 ст. 162 КАС, не є придатними для використання в судових рішеннях по зазначених справах, а тому згідно з абз. 2 ч. 2 цієї ж статті суд вправі прийняти іншу постанову, яка гарантувала б дотримання прав, свобод та інтересів правопорушника чи потерпілого<sup>1</sup>.

Після доповнення КАС ст. 171<sup>2</sup> ставити під сумнів такий підхід не має сенсу. Тепер рішення адміністративних судів у досліджуваних справах оскарженню не підлягають. У зв'язку з цим, розв'язуючи подібні справи остаточно, судам належить вживати всіх заходів для забезпечення реалізації права особи на належний судовий захист.

Значущість КАС у регламентації відносин, пов'язаних з відправленням правосуддя в адміністративно-правових справах, підкреслюється й судовою практикою. Наприклад, у постанові від 7 жовтня 2008 р. Верховний Суд України дійшов висновку, що положення КАС завжди матимуть перевагу над нормами непроцесуальних законів незалежно від того, коли останні набули чинності. Суд констатував, що в ч. 1 ст. 60 За-

---

<sup>1</sup> Смокович, М. Визначення належності окремих справ до справ адміністративної юрисдикції [Текст] / М. Смокович // Вісн. Вищого адмін. суду України. – 2008. – № 4. – С. 28, 29.

кону України «Про захист економічної конкуренції» закріплено право заявника, відповідача і третьої особи оскаржувати рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду. Але даний Закон не є процесуальним і після прийняття КАС не може визначати юрисдикцію судів щодо вирішення публічно-правових спорів. Через те суд підкреслив, що саме адміністративним судам підвідомчі всі спори щодо рішень, дій або бездіяльності Антимонопольного комітету України та його органів як суб'єктів владних повноважень<sup>1</sup>.

Варто відзначити, що КАС майже вичерпно регулює відносини, зумовлені вирішенням судами адміністративно-правових спорів. Іншими законами можуть розв'язуватися питання адміністративного судочинства лише за умови, якщо в КАС міститься пряма вказівка на необхідність звернення до їх положень.

Як свідчить практика застосування КАС, високий рівень нормативної визначеності продемонстровано законодавцем при формулюванні норм про підсудність адміністративно-правових спорів і при окресленні стадій провадження, які наповнюють розглядуваний судовий процес.

Аналіз низки положень КАС дозволяє стверджувати наступне.

1. Судами першої інстанції у справах адміністративної юрисдикції можуть бути місцеві загальні суди, окружні й апеляційні адміністративні суди, а також Вищий адміністративний суд України.

Відповідно до ч. 1 ст. 18 КАС місцевим загальним судам (як адміністративним) підсудні: а) справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова або службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам; б) спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; в) справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень стосовно обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання,

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 7 жовт. 2008 р., № 2397400 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

одержання різних виплат (пенсійних, соціальних непрацевдатним громадянам, за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, дітям війни тощо); г) спори з приводу виконання представниками державної виконавчої служби рішень у справах, розглянутих місцевими загальними судами як судами адміністративними.

*Місцевим загальним судам* (як адміністративним) підсудні також окремі справи щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (ч. 2 ст. 172, ч. 2. ст. 173, ч. 3 ст. 174 та ч. 3 ст. 175 КАС).

Для розгляду справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади позивач вправі обрати суд місцевий загальний або окружний адміністративний як суд першої інстанції (ч. 3 ст. 18 КАС).

Частиною 2 ст. 18 КАС встановлено, що *окружними адміністративними судами* вирішуються конфлікти, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених досліджуваним Кодексом, а також крім суперечок з приводу рішень, дій чи бездіяльності згаданих представників влади у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як судам адміністративним.

Згідно з ч. 3 ст. 172, ч. 7 ст. 176 КАС *Київський апеляційний адміністративний суд* розглядає по першій інстанції справи щодо оскарження: а) рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, конкретного її члена, крім справ щодо встановлення комісією результатів виборів чи всеукраїнського референдуму; б) дій кандидатів на пост Президента України та їх довірених осіб.

Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» КАС доповнено ст. 183<sup>1</sup>, відповідно до якої справи про примусове відчуження земельних ділянок, інших розміщених на них об'єктів вирішуються

по першій інстанції *апеляційними адміністративними судами* за місцем розташування даного майна<sup>1</sup>.

*Вищому адміністративному суду України* як суду першої інстанції підсудні справи: а) по встановленню Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, б) справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України і в) щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради, Президента, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ч. 4 ст. 18 КАС).

2. *Судами апеляційної інстанції* у справах адміністративної юрисдикції виступають апеляційні адміністративні суди й Вищий адміністративний суд України.

За частиною 2 ст. 20 КАС *апеляційні адміністративні суди* в апеляційному порядку переглядають рішення місцевих загальних судів як судів адміністративних та окружних адміністративних, які знаходяться в межах їх територіальної юрисдикції.

*Вищий адміністративний суд України* як суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду (ч. 3 ст. 20 КАС). Крім того, відповідно до ч. 6 ст. 183<sup>1</sup> КАС цей Суд є судом апеляційної інстанції у справах по примусовому відчуженню земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності.

3. *Вищий адміністративний суд України* відповідно до ч. 3 ст. 20 КАС переглядає рішення місцевих загальних, окружних адміністративних та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як *суд касаційної інстанції*.

4. *Верховний Суд України* згідно зі статтями 235 і 237 КАС переглядає судові рішення в адміністративних справах з мотивів: а) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що викликало ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, і б) встановлення міжнародною судовою

---

<sup>1</sup> Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності [Текст] : Закон України від 17 листоп. 2009 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

За загальним правилом територіальної підсудності справи адміністративної юрисдикції вирішуються судом за місцезнаходженням відповідача. Частинами 2 і 3 ст. 19 КАС встановлено виняток із загального правила територіальної підсудності. Так, справи з оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), за вибором позивача вирішуються судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи або судом за місцезнаходженням відповідача.

Тільки окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, розв'язуються спори: а) щодо законності нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України або іншого владарюючого суб'єкта, повноваження якого поширюються на всю територію України; б) з приводу рішень Антимонопольного комітету України, прийнятих за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель; в) відповідачами, у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова або службова особа; г) про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії чи її заборону (примусовий розпуск, ліквідацію).

*Провадження в адміністративному суді першої інстанції* складається з таких стадій: 1) звернення до адміністративного суду й відкриття провадження по справі; 2) підготовче провадження, впродовж якого законом передбачено можливість проведення попереднього судового засідання; 3) розгляд справи в судовому засіданні або в порядку письмового провадження; 4) ухвалення судового рішення, його проголошення й доведення до відома заінтересованих осіб.

Справа в суді відповідно до ст. 122 КАС має бути розглянута протягом *розумного строку*, але не більше одного місяця від дня відкриття провадження. Спори щодо прийняття грома-

дян на публічну службу, її проходження чи звільнення з неї розглядаються й вирішуються протягом розумного строку, але не більше 20 днів з дня відкриття провадження по справі.

Для визначення тривалості розв'язання судами конфліктів, що виникають з публічно-правових відносин, законодавець пропонує вживати поняття «розумний строк», яке нині широко використовується в міжнародних нормативно-правових актах. Так, у пункті 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. задекларовано, що кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом<sup>1</sup>.

Ця Конвенція не містить інформації щодо тлумачення досліджуваного поняття. Аналіз практики Європейського суду з прав людини дозволяє зробити висновок, що критерій «розумний строк» є суб'єктивним і може «зумовлюватися складністю справи, поведінкою заявника й відповідних органів влади, а також залежати від значущості для заявника питання, що розглядається судом»<sup>2</sup>.

Отже, розумність тривалості судового провадження треба оцінювати у світлі обставин конкретної справи. При цьому

---

<sup>1</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ратифікована Верховною Радою України. Див.: Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції [Текст]: Закон України від 17 лип. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263; Офіційний переклад тексту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. див.: Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.

<sup>2</sup> Напр.: Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кудла проти Польщі» від 26 жовт. 2000 р. [Текст] // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2000. – № 2. – С. 217–223; Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мікулич проти Хорватії» від 7 лют. 2002 р. [Текст] // Там само. – 2002. – № 2. – С. 99–112; Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Єрмакова проти Росії» від 23 верес. 2004 р. [Текст] // Вісн. Верхов. Суду України. – 2004. – № 12. – С. 24–26 та ін.



треба враховувати, що: а) при визначенні категорії «розумний строк» законодавець акцентує увагу на недопущенні невинуватих (тобто не зумовлених об'єктивними причинами) зволікань у наданні судового захисту (п. 11 ч. 1 ст. 3 КАС); б) в окремих статтях КАС (171, 171<sup>1</sup>, 171<sup>2</sup>, 172, 173 та ін.) чітко означено строк, протягом якого адміністративна справа повинна бути розглянута судом.

На конкретних строках зосереджено увагу при встановленні в КАС правил стосовно вирішення спорів у порядку так званого *скороченого провадження*. За частиною 1 ст. 183<sup>2</sup> останнє застосовується у справах щодо: а) зобов'язання суб'єкта владних повноважень учинити певні дії по розгляду звернення особи; б) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності владарюючих суб'єктів стосовно обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання й одержання пенсій, соціальних виплат непрацездатним громадянам за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших; в) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень діяльності юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців; г) скасування державної реєстрації припинення діяльності юридичних осіб чи фізичних осіб-підприємців; д) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях представника влади, стосовно яких завершився строк оскарження.

Частиною 5 ст. 183<sup>2</sup> КАС передбачено, що скорочене провадження вимагає вирішення справ не пізніше: а) наступного дня від надходження до суду заяви відповідача про визнання позову; б) 3-х днів по закінченні строку для подання заперечення проти позову, якщо воно до суду не було подано, й за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача; в) 3-х днів, якщо протягом 7-ми днів від закінчення строку для подання заперечення проти позову воно до суду не надійшло, і за умови, що справа не розглядається за місцезнаходженням відповідача; г) 5-ти днів після подання відповідачем заперечення проти позову.

Видами судових рішень по справах адміністративної юрисдикції згідно зі ст. 158 КАС є постанова й ухвала. Постановою,

що приймається по закінченні розгляду справи, суд вирішує спір по суті; ухвалою зупиняється або закривається провадження, позовна заява залишається без розгляду, розв'язується будь-яке процесуальне питання. Повністю або частково постановою суд може задовольнити адміністративний позов чи відмовити в його задоволенні.

У частині 2 ст. 162 КАС запропоновано варіанти рішень, які може постановити суд, задовольняючи позов, серед яких відзначено рішення про стягнення з відповідача коштів. Таке рішення може бути результатом розгляду позову суб'єкта владних повноважень до підвладної особи. На сьогодні в порядку адміністративного судочинства розв'язується значна кількість суперечок між представниками влади й фізичними або юридичними особами про стягнення з осіб надмірно сплачених їм сум. У рішеннях, ухвалених у зв'язку з розглядом подібних спорів, Верховний Суд України наводить переконливі аргументи стосовно належності цієї категорії справ до юрисдикції адміністративних судів<sup>1</sup>.

Однак, як вбачається, даним нормативним положенням враховано насамперед те, що за ч. 2 ст. 21 КАС не наділений владними повноваженнями позивач в одному провадженні поряд з вимогою вирішити публічно-правовий спір вправі заявити вимогу про відшкодування шкоди, заподіяної неправними рішеннями, дією або бездіяльністю владарюючого суб'єкта. Отже, цим кодифікованим актом передбачено можливість розгляду в одному провадженні різних за характером вимог з метою прискорення процесу отримання позивачем відповіді на запитання про правомірність його претензій.

За загальним правилом, рішення суду першої інстанції може бути переглянуто в апеляційному порядку.

Не підлягають перегляду рішення Вищого адміністративного суду України, постановлені ним як судом першої інстанції.

---

<sup>1</sup> Напр.: Постанова Верховного Суду України від 13 квіт. 2010 р., ухвалена за результатами розгляду в порядку провадження за винятковими обставинами справи за позовом Чернігівського районного центру зайнятості до Чміль Н. В. про стягнення незаконно отриманої допомоги по безробіттю [Текст] // Вісн. Верхов. Суду України. – 2010. – № 11. – С. 9, 10.

Відповідно до ч. 2 ст. 171<sup>2</sup> КАС є остаточними й оскарженню не підлягають рішення місцевого загального суду як суду адміністративного у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Стосовно останніх нормативних положень вбачаємо за необхідне зробити деякі уточнення.

Статтею 129 Конституції в Україні запроваджено апеляційне й касаційне оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом. Забезпечення цих видів оскарження судового рішення КАС відносить до основоположних ідей відправлення правосуддя у справах за участю представників влади.

Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. не передбачено обов'язковості запровадження процедур оскарження рішення суду. Однак Комітет міністрів РЄ у Рекомендації REC (2004) 20 констатує, що судові рішення з перегляду адміністративного акта має підлягати оскарженню в суді вищої інстанції, за винятком випадків, коли згідно з приписами національного законодавства справа має розглядатися таким судовим органом у першій інстанції. Пояснюючи це положення, Комітет міністрів у роз'яснювальному коментарі, який традиційно додано до Рекомендації, відзначає, що належний судовий захист передбачає право на розгляд справи принаймні в судах 2-х інстанцій – першій та апеляційній. Адже перегляд в апеляційному порядку зменшує ризик постановлення судом першої інстанції свавільного рішення й забезпечує узгодженість адміністративно-судової практики<sup>1</sup>.

Отже, можемо стверджувати, що нормативні положення про остаточність рішень Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції повністю відповідають визначенням на міжнародному рівні стандартам відправлення правосуддя у справах за участю суб'єктів влади. Зауважимо, що

---

<sup>1</sup> Рекомендація REC (2004) 20 Комітету міністрів державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів : прийнята Комітетом міністрів РЄ 15 груд. 2004 р. на 909 нараді заст. міністрів // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. П. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 552–575.

справи, віднесені до підсудності цього Суду, мають специфічний характер, оскільки пов'язані з вирішенням питань загальнодержавного значення, а тому потребують швидкого розв'язання суддями найвищої кваліфікації.

Щодо неможливості перегляду судових рішень у справах стосовно діяльності суб'єктів владних повноважень при розв'язанні питань про адміністративну відповідальність, таку позицію законодавця вважаємо необґрунтованою хоча б з тієї причини, що подібні справи розглядаються місцевими загальними судами, які не спеціалізуються на вирішенні адміністративно-правових спорів і з огляду на їх юрисдикцію зорієнтовані на оцінювання поведінки правопорушника, а не на визначення законності дій представника влади. А тому вбачаємо за доцільне запровадити апеляційну процедуру перегляду рішень, ухвалених судами по даних справах.

*Апеляційне провадження* у справах адміністративної юрисдикції представлено наступними стадіями: 1) подання апеляційної скарги й відкриття апеляційного провадження; 2) підготовка справи до апеляційного розгляду; 3) розгляд справи в судовому засіданні або в порядку письмового провадження; 4) ухвалення судового рішення, його проголошення й доведення до відома заінтересованих осіб.

У *касаційному провадженні* (як і в провадженні в суді першої інстанції) в процесі підготовки справи до розгляду може проводитися її попередній розгляд. Отже, за наповненням 2-га стадія касаційного провадження відрізняється від подібної стадії провадження апеляційного.

Правом на апеляційне й касаційне оскарження згідно зі статтями 185 і 211 КАС наділені сторони та інші особи, які беруть участь у справі. За загальним правилом, оскаржити судові рішення можуть також особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки. Такі особи обмежуються в реалізації означеного права лише в разі оскарження рішень по справах щодо законності нормативно-правових актів. Статтею 171 КАС запроваджено обов'язкове повідомлення в офіційному

виданні про відкриття провадження по даних справах, з тим щоб кожен бажуючий зміг взяти участь у їх розгляді. Якщо особи не виявили такого бажання, їх скарги залишаються без розгляду незалежно від того, стосуються чи ні судові рішення їх прав, свобод, інтересів або обов'язків (ч. 6 ст. 171 КАС).

Підставами касаційного оскарження відповідно до ч. 3 ст. 211 КАС є порушення судом норм матеріального чи процесуального права. З огляду на це у ст. 220 КАС закріплено, що суд касаційної інстанції перевіряє правильність оперування нижчими судами нормами матеріального й процесуального права, правової оцінки обставин по справі й не вправі досліджувати нові докази, встановлювати й визнавати доведеними нові обставини, а також вирішувати питання про їх достовірність. Таким чином, суд касаційної інстанції покликаний забезпечити виправлення помилок нижчих судів лише в питаннях права.

Перелік підстав апеляційного оскарження закон прямо не визначає. Зі змісту ст. 195 КАС випливає, що ними є як порушення судом першої інстанції норм матеріального чи процесуального права, так і неправильна оцінка доказів чи встановлення обставин по справі. У зв'язку з цим апеляційний суд уповноважений досліджувати докази (в тому числі й ті, що не досліджувались у суді першої інстанції), а також встановлювати нові обставини по справі. Отже, суду апеляційної інстанції належить гарантувати виправлення помилок суду першої інстанції як у питаннях права, так і в питаннях факту.

Апеляційна скарга подається до суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції протягом 10-ти днів після проголошення постанови або отримання її копії і протягом 5-ти днів від проголошення ухвали чи отримання її копії (ст. 186 КАС). Касаційна скарга відповідно до ст. 212 КАС подається безпосередньо до суду касаційної інстанції протягом 20 днів після набрання законної сили рішенням суду апеляційної інстанції.

Строки оскарження відповідно до статей 189 і 214 КАС можуть бути поновлені рішенням суду, ухваленим за результатами розгляду заяви особи, яка має право на скаргу, однак з поважних причин порушила, відведений для такого звернення строк.

Зауважимо, що ініціювати перегляд Верховним Судом України рішення по справі адміністративної юрисдикції можуть тільки сторони та інші особи, які брали участь у її розгляді (ст. 236 КАС).

*Провадження з перегляду Верховним Судом України рішення по справі адміністративної юрисдикції* охоплює такі стадії: 1) подання заяви про перегляд судового рішення; 2) перевірка Вищим адміністративним судом України відповідності заяви вимогам закону й допуск справи до провадження у Верховному Суді України; 3) підготовка справи до розгляду; 4) розгляд справи в судовому засіданні або в порядку письмового провадження; 5) ухвалення рішення, його виготовлення й направлення особам, які брали участь у справі.

Заява про перегляд Верховним Судом України рішення по адміністративній справі за статтями 239<sup>1</sup> та 239<sup>2</sup> КАС подається до Верховного Суду України через Вищий адміністративний суд України. Останній перевіряє її на відповідність установленим нормам і колегією у складі 5-ти суддів ухвалює рішення про допуск до провадження справи у Верховному Суді України чи про відмову в такому допуску<sup>1</sup>. Отже, провадження з перегляду Верховним Судом України рішень у досліджуваних справах представлено діяльністю 2-х судових установ – вищого спеціалізованого суду, який допускає справу до провадження, і найвищого судового органу, який уповноважений цю справу розглянути.

У зв'язку із запровадженням означеної процедури допуску постало питання про місце й роль Верховного Суду в судовій системі України. На думку представників найвищого судового органу, висловлену в конституційному поданні щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», дана процедура призводить до того, що фактично вищому спеціалізованому суду надається більш значимий статус порівняно з найвищим судовим ор-

---

<sup>1</sup> Детальніше див.: Про судову практику застосування статей 235–240 Кодексу адміністративного судочинства України : пост. Пленуму Вищого адмін. суду України від 13 груд. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua>.

ганом у системі судів загальної юрисдикції, що, звичайно, не узгоджується з приписами ст. 125 Основного Закону<sup>1</sup>.

Певною мірою відповідь на порушені в поданні питання можна знайти в тих рішеннях Конституційного Суду України, якими надано тлумачення нормам Основного Закону про судову систему України. Так, у Рішенні від 11 березня 2010 р. Конституційний Суд України констатує, що відповідно до принципу верховенства права питання розподілу правосудних повноважень між Верховним Судом України і вищими судами, визначення стадій судочинства і форм провадження мають бути підпорядковані гарантіям права кожної людини на справедливий суд. Касаційна інстанція реалізує свої процесуальні права в межах касаційного провадження виключно для перевірки правильності юридичної оцінки обставин справи в рішеннях судів першої й апеляційної інстанцій. Правомірним може бути лише одноразове таке оскарження й перегляд рішень останніх. Конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують такі повноваження. Однак законом можуть бути передбачені й інші (крім апеляційної й касаційної) форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції<sup>2</sup>.

На підставі наведеного доходимо висновку, що суди кожної ланки судової системи мають реалізовувати свої процесуальні права відповідно до закону й у межах певного, лише ними здійснюваного провадження. Оскільки судова система України побудована ієрархічно, вбачаємо неприпустимим втручання нижчого суду в діяльність, яка знаходиться в компетенції вищого суду.

---

<sup>1</sup> Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням [Текст] // Вісн. Верхов. Суду України. – 2010. – № 11. – С. 3.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України від 11 берез. 2010 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 21. – Ст. 882.

## 2.2. Принципи судочинства, їх застосування при розв'язанні адміністративно-правових спорів

Принципи адміністративного судочинства формують підвалини для розв'язання правових конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними особами. Вони мають фундаментальне значення для діяльності суду, оскільки їх втілення надає судочинству якості правосуддя. Ігнорування принципів призводить до порушення права на судовий захист, до ухвалення неправосудних рішень. Слушною вважаємо позицію науковців, що принципи адміністративного судочинства також є ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам останнього при їх застосуванні й усунення у них прогалин<sup>1</sup>.

Під принципами адміністративного судочинства слід розуміти універсальні, науково обґрунтовані, прямо або опосередковано закріплені в нормативно-правових актах засади, які виражають його сутність і специфіку, спрямовані на забезпечення його результативності. Г. В. Діков справедливо відзначає, що принципи цього судочинства не обов'язково повинні бути сформульовані окремо; важливіше запровадити їх у певних нормах, присвячених тим чи іншим процесуальним діям<sup>2</sup>.

На підставі аналізу положень, закріплених у ст. 5 КАС, можемо стверджувати, що виконання покладеного на адміністративні суди обов'язку щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів осіб юридичних у царині публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів влади має базуватися не лише на принципах, окреслених у КАС, а й на тих, що впливають зі змісту Основного

---

<sup>1</sup> Шевцова, Н. В. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві [Текст] / Н. В. Шевцова // Право і безпека. – 2009. – № 4. – С. 74.

<sup>2</sup> Диков, Г. В. Проблемы создания административной юстиции (в свете зарубежного опыта) [Текст] / Г. В. Диков // Гос-во и право. – 2001. – № 5. – С. 39.



Закону нашої держави й чинних в Україні міжнародних нормативно-правових актів.

Статтею 129 Конституції України визначені основні за-сади будь-якого із запроваджених у державі видів судочинства. До них належать: а) законність, б) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, в) доведеність вини, г) змагальність сторін та свобода в наданні ними своїх доказів суду й у доведенні перед ним їх переконливості, д) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором, е) гарантії обвинуваченому права на захист, є) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, ж) забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду, з) обов'язковість виконання рішень суду.

Аналіз конституційних норм дає підстави стверджувати, що суди в Україні утворюються й функціонують відповідно до принципів: 1) здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124); 2) утворення судів на певних територіях з урахуванням їх спеціалізації (ст. 125); 3) незалежності й недоторканності суддів, підкорення їх тільки закону (ст. 126); 4) позапартійності професійних суддів (ст. 127); 5) забезпечення фінансування і створення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів (ст. 130).

Серед міжнародних нормативно-правових актів, у текстах яких сформульовано принципи відправлення правосуддя, за-слуговують на особливу увагу Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція) та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права<sup>1</sup>. Ці документи вміщують інформацію щодо принципів верховенства права, справедливості й відкритості судового розгляду, незалежності й безсторонності суду, розгляду справ упродовж розумного строку й публічності проголошення судового рішення.

---

<sup>1</sup> Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [Текст] : ратифік. Указом Президії Верхов. Ради УРСР від 19 жовт. 1973 р. // Вісн. Конституц. Суду України. – 2007. – № 1. – С. 91–106.

Статтею 7 КАС до принципів адміністративного судочинства віднесено: а) верховенство права, б) законність, в) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, г) змагальність сторін, д) диспозитивність, е) офіційне з'ясування всіх обставин у справі, є) гласність і відкритість процесу, ж) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, з) обов'язковість судових рішень. До цього переліку можна додати принципи, які впливають з інших норм КАС. Так, у ст. 4 цього Кодексу встановлено, що правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами. Конституційне положення про право кожного на судовий захист прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом відтворено у ст. 6. У статті 15 відзначено, що адміністративне судочинство здійснюється державною мовою. Стаття 16 КАС закріплює право на правову допомогу й установлює шляхи його реалізації.

Проведений аналіз конституційних приписів, положень міжнародних документів, норм КАС дозволяє дійти висновку про існування загальних і спеціальних принципів адміністративного судочинства. Перші притаманні всім формам управління правосуддя. Саме загальними є переважна більшість принципів, згідно з якими здійснюється останнє у справах адміністративної юрисдикції. Другим, спеціальним принципом, властивим лише адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування обставин у справі, запровадження якого суттєво впливає на зміст окремих загальних принципів.

У Конституції України *верховенство права* закріплено в ч. 1 ст. 8 як загальноправовий принцип, що визнається й діє в державі. Характеристику йому вперше надано в рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. (Справа про призначення судом більш м'якого покарання). Під верховенством права Суд розуміє панування права в суспільстві, що вимагає від держави його втілення у правотворчу і правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справед-

ливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, як-от: норми моралі, традиції, звичаї тощо, легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відбиття в Основному Законі України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу й рівність особи. Справедливість як одна з основних засад права є вирішальною у тлумаченні його як регулятора суспільних відносин<sup>1</sup>.

Отже, Конституційний Суд України, розкриваючи принцип верховенства права, розглядає останнє як втілення справедливості, а не як сукупність правил поведінки, відтворених у законах чи інших нормативно-правових актах.

На таких самих міркуваннях ґрунтується позиція законодавця, який, підкреслюючи сутність досліджуваного принципу, у ч. 1 ст. 8 КАС наголосив, що суд при вирішенні справи має виходити з того, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями й розкривають зміст і спрямованість діяльності держави.

Нерідко положення вказаної статті цитуються суддями в рішеннях, з тим щоб пояснити позицію суду стосовно розв'язання певного питання, що виникло у зв'язку з розглядом конкретної справи. Так, у постанові від 20 січня 2009 р., оцінюючі відмову касаційного суду в задоволенні заяви про поновлення строку на оскарження, Верховний Суд України відзначив, що суд мав керуватися принципом верховенства права, а тому повинен проаналізувати всі наведені доводи

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положенням статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листоп. 2004 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.

заявника, щоб пояснити, чому він пропустив строки на оскарження<sup>1</sup>.

Частина 2 ст. 8 КАС зобов'язує суд застосовувати розглядуваний принцип з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд). Даний обов'язок впливає також зі змісту ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», згідно з якою при вирішенні справ суду належить звертатися до Конвенції і практики Європейського суду<sup>2</sup>.

Цілком очевидним є те, що прийняття Україною зобов'язання забезпечити кожній людині, яка перебуває під її юрисдикцією, права та свободи, визначені в Конвенції, визнання повноважень Європейського суду, надання громадянам можливості звертатися до нього, якщо, на їхню думку, держава порушує щодо них положення Конвенції, є визначальними кроками держави в напрямку втілення в життя принципу верховенства права. Однак слід засвідчити, що означений шлях є доволі непростим. Так, науковці опікуються проблемою співвідношення тих рішень Конституційного Суду України і Європейського суду, в яких з'ясовується зміст досліджуваного принципу<sup>3</sup>. Окреслюючи цю проблему, П. М. Рабінович відзначає, що Європейський суд, на відміну від Конституційного Суду України, «постійно акцентує ситуативність змістовної інтерпретації поняття права (а отже, й поняття верховенства права), традиційно уникаючи такого вкрай абстракт-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 20 січ. 2009 р., № 2914676 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

<sup>2</sup> Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Текст] : Закон України від 23 лют. 2006 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

<sup>3</sup> Напр.: Рабінович, П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України [Текст] / П. М. Рабінович // Вісн. Конституц. Суду України. – 2006. – № 1. – С. 37–46; Комаров, В. В. Рішення Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України: проблема конкуренції [Текст] / В. В. Комаров // Пробл. законності: акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 31–41.

ного визначення (дефініювання) загального поняття права, яке можна було б поширити на всі без винятку конкретно-історичні й конкретно-суб'єктні життєві випадки»<sup>1</sup>.

На підтримку наведеного судження відзначимо, що Європейський суд постійно збагачує принцип верховенства права новим змістом, розкриваючи у своїх рішеннях його сутність через формулювання вимог, які він виводить із цього принципу.

За приклад візьмемо Рішення по справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 р., в якому Європейський суд зазначив, що однією з вимог принципу верховенства права є захист проти свавілля. Іншими словами, втручання суб'єкта владних повноважень у права людини має зазнавати належного контролю<sup>2</sup>. У Рішенні по справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. вимогою, що походить із принципу верховенства права, Суд назвав якість закону, а це означає, що закон має бути доступним, передбачуваним, чітко встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих суб'єктам влади, і спосіб їх реалізації<sup>3</sup>. У Рішенні по справі «Пономарьов проти України» від 3 квітня 2008 р. цей Суд зауважив, що одним з фундаментальних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, що передбачає повагу до принципу *res judicata* – остаточності рішень суду<sup>4</sup>.

Частини 3 і 4 ст. 8 КАС закріплюють гарантії права на доступ до суду. Кожен може звернутися безпосередньо до нього за захистом своїх прав і свобод на підставі Конституції

<sup>1</sup> Рабінович, П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України [Текст] / П. М. Рабінович // Вісн. Конституц. Суду України. – 2006. – № 1. – С. 45, 46.

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 верес. 1978 р. [Текст] // Практика Європ. суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2002. – № 4. – С. 114, 115.

<sup>3</sup> Решение Европейского суда по правам человека по делу «Круслен против Франции» от 24 апр. 1990 г. [Текст] // Европ. суд по правам человека. Избр. решения [в 2-х т.] – Т. 1. – М. : Норма, 2001. – С. 669.

<sup>4</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України» від 3 квіт. 2008 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 37. – Ст. 1273.

України. Забороняється відмова в розгляді й вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, незрозумілості чи відсутності законодавства, що регулює спірні відносини<sup>1</sup>.

З урахуванням викладеного можемо констатувати, що в адміністративному судочинстві принцип верховенства права зобов'язує суд: а) розв'язувати всі конфлікти, зумовлені управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, крім тих, щодо яких встановлено інший порядок розгляду, і б) під час їх вирішення надавати закону тлумачення у спосіб, що забезпечує пріоритет прав людини.

*Принцип законності* є фундаментальним принципом, відповідно до якого всі без винятку суб'єкти влади мають справджувати свою діяльність. В. М. Гаращук справедливо наголошує, що зовні законність віддзеркалюється в правових актах і служить тією гранню, що обмежує свободу кожного заради всіх<sup>2</sup>. Цей принцип згідно зі ст. 9 КАС означає, що адміністративний суд вирішує справи на підставі Основного Закону України, інших законів і міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд може застосовувати й інші нормативно-правові акти. Проте йому належить виходити з того, що в разі невідповідності нормативно-правового акта Основному Закону України, іншому закону, міжнародному договору або іншому правовому акту застосовується акт вищої юридичної сили.

---

<sup>1</sup> Див. також: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листоп. 1997 р. [Текст] // *Офіц. вісн. України*. – 2004. – № 45. – Ст. 2975; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 груд. 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csu.gov.ua>.

<sup>2</sup> Гаращук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] : монографія / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – С. 22.

У ст. 9 цього Кодексу законодавець констатує, що Конституція має найвищу юридичну силу, тобто її норми мають пріоритет над законами й міжнародними договорами. Останні ж, у свою чергу, мають перевагу над законами. При невідповідності положень законів чи міжнародних актів Конституції України її норми, будучи приписами прямої дії, підлягають застосуванню.

Верховний Суд України в постанові Пленуму «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» відзначає, що безпосередньому застосовуванню підлягають приписи Основного Закону, якщо: а) з їх змісту не випливає необхідності додаткової регламентації конституційних положень законом; б) закон, який був чинним до введення в дію Конституції України чи прийнятий після цього, суперечить їй; в) правовідносини, що розглядаються судом, законами не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України; г) укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають використанню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Основному Закону. Верховний Суд України зауважив також, що суд, який застосував Конституцію України як акт прямої дії, не вправі визнавати неконституційним закон чи міжнародний акт. Він лише має навести в мотивувальній частині свого рішення обґрунтування використання конституційних положень замість приписів закону чи міжнародного акта<sup>1</sup>.

У випадку виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта безпосередньо Конституції України він має звернутися до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності цього закону чи іншого правового акта (ч. 5 ст. 9 КАС).

---

<sup>1</sup> Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : пост. Пленуму Верхов. Суду України від 1 груд. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.nau.ua>.

Для подолання прогалин у правовому регулюванні в КАС запроваджено інститути аналогії закону й аналогії права.

Так, за браком закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що впорядковує подібні правовідносини (аналогія закону). Науковці слушно відзначають, що в контексті цього припису брак закону означає також його неповноту, а сам термін «закон» вимагає розширеного тлумачення адже йдеться про можливість застосування й інших правових актів<sup>1</sup>. Якщо в такий спосіб не вдалося подолати прогалину, суд виходить з конституційних приписів і загальних засад права (аналогія права) і виводить з них конкретне правило регламенту даних правовідносин.

Суди своїми рішеннями у справах адміністративної юрисдикції демонструють доцільність запровадження інститутів аналогії закону й аналогії права. Наприклад, Верховний Суд України в постанові від 4 липня 2006 р. дійшов висновку, що порядок розгляду скарги, що надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи, не врегульовано КАС, а тому за правилами ч. 7 ст. 9 КАС підлягає застосуванню процедура, окреслена у ст. 348 Цивільного процесуального кодексу України<sup>2</sup>.

Зі змісту ст. 10 КАС випливає, що *принцип рівності всіх учасників процесу перед законом* означає наділення останніх рівними, а не однаковими процесуальними правами й обов'язками. Останні можуть бути різними залежно від того, в якій ролі особа виступає в процесі. Отже, рівність прав (обов'язків) полягає в тому, що кожен з учасників процесу наділений правами й несе обов'язки, що відповідають його процесуальному статусу.

*Рівність учасників процесу перед судом* покладає на суд обов'язок не надавати будь-яких переваг, не зумовлених законом, будь-якому з учасників. Так само недопустимою є дис-

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : наук.-практ. коментар [у 2-х т.] – Т. 1. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – С. 99.

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду України від 4 лип. 2006 р., № 37158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.



кримінація. Іншими словами, положення учасника адміністративного судочинства не може бути ані покращено, ані погіршено залежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового становища, місця проживання, мовних чи інших ознак.

Статтею 11 КАС закріплено одразу 3 принципи: *змагальність сторін, диспозитивність і офіційне з'ясування всіх обставин у справі*. Це пояснюється тим, що в адміністративному судочинстві спостерігається тісний зв'язок між ними, зумовлений передовсім впливом офіційного з'ясування обставин у справі на процес доказування й окреслення вимог, про задоволення яких суд розмірковує, вирішуючи спір по суті.

*Принцип змагальності* реалізується в судовому процесі через доказування. Відповідно до ч. 1 ст. 11 КАС сторони вільні в наданні своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. Частиною 5 цієї ж статті на нього покладено обов'язок запропонувати особам, які беруть участь у справі, надати докази для підтвердження обставин, на які вони посилаються.

Завдяки назві цього принципу права, які забезпечують можливість сторін обстоювати в судовому процесі свої позиції, називаються змагальними. До них можна віднести процесуальні права сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, перелічені в ч. 3 ст. 49 КАС, а саме: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, що ухвалюються по ній і стосуються їх інтересів; 2) ознайомлюватися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання й відводи; 4) надавати усні й письмові пояснення, доводи й заперечення; 5) подавати докази, брати участь у їх дослідженні; 6) висловлювати свою думку з питань, що виникають у процесі розгляду справи, ставити запитання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб та ін.

*Принцип диспозитивності* в класичному його розумінні покладає на суд обов'язок вирішувати лише ті питання, які порушено в позові. Ця ідея повністю відтворена у ст. 11 КАС.

Як правило, саме з таких позицій сприймається досліджуваний принцип суддями, про що останні відзначають у своїх рішеннях. Приміром, Верховний Суд України в постанові по справі за позовом гр. К. до Президента України про скасування його Указу «Про звільнення К. з посади голови обласної державної адміністрації» й поновлення на публічній службі зазначив, що суть позову про поновлення може полягати у вимогах про визнання неправомірним рішення щодо припинення служби, про поновлення на посаді й у вимогах про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання, втраченого особою у зв'язку з неправомірним звільненням. Визнання обсягу вимог, що підлягають судовому захисту, є диспозитивним правом позивача. Оскільки гр. К. не заявляв вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання, суд не торкатиметься цього питання й не залучатиме обласну державну адміністрацію до участі у справі<sup>1</sup>.

Разом із тим принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві набуває також специфічних ознак. Так, згідно з ч. 2 ст. 11 КАС суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб. Частиною 9 ст. 171 КАС встановлено, що при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів суд може визнати незаконними навіть ті акти, про які не йдеться в адміністративному позові, але вони впливають на прийняття рішення по документах, щодо яких відкрито провадження.

*Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі* властивий лише адміністративному судочинству. Він полягає в активній ролі суду, а його дія впливає на зміст принципів змагальності і диспозитивності.

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 13 берез. 2007 р., № 580887 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

Запровадження цього принципу в адміністративному судочинстві зумовлено специфікою відносин, з яких виникає правовий спір, і завданням судочинства. При розгляді справи адміністративної юрисдикції на суд через принцип офіційності покладається обов'язок вжити всіх передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування обставин у справі, в тому числі щодо виявлення й витребування доказів із власної ініціативи (частини 4 і 5 ст. 11 КАС). Реалізація цього обов'язку гарантується наданням суду права тимчасово вилучати докази, витребувані судом і не подані без поважних причин, для їх дослідження (ст. 271 КАС).

Специфічною ознакою адміністративного судочинства є те, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень тягар доказування покладається на відповідача, який згідно з ч. 2 ст. 71 КАС повинен надати суду матеріали, що свідчать про правомірність його діяльності. Отже, вимоги позивача вважаються правомірними, доки протилежна сторона не доведе інше.

Однак зауважимо, що запровадження презумпції вини суб'єкта владних повноважень не звільняє позивача від обов'язку надати суду на підтвердження своїх вимог наявні докази. У зв'язку із цим вважаємо слушною позицію Віце-президента Адміністративного суду м. Трір (Німеччина) Г. Шмідта, який відзначає, що адміністративний суд досліджує обставини справи за офіційною ініціативою, але до цього повинні залучатися сторони. Закон очікує співробітництва між судом і сторонами. «Якщо відповідно із законом суд не повинен потрапляти у стан бездіяльності й залишати все тільки за учасниками справи, то й останні не повинні перебирати на себе роль глядачів, очікуючи, що суд сам все прояснить завдяки його різноманітним можливостям. У зв'язку з тим, що сторони мають значно ширшу інформацію стосовно подій навколо себе, які є важливими для них з правової точки зору, без їх інтенсивної співучасті правильне вирішення справи судом майже неможливе»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Шмідт, Г. Специфічні вимоги до судді адміністративного суду при застосуванні процесуальних принципів адміністративного судочинства [Текст] / Г. Шмідт // Матер. конф. з нагоди запровадження адм. судочинства в Україні (м. Київ, 30 вер. 2005 р.). – К. : Б. в., 2005. – С. 57–59.

Вивчення судових рішень у справах адміністративної юрисдикції дозволяє стверджувати, що суд часто застосовує офіційні заходи щодо витребування й перевірки доказів під час розв'язання спорів за участю податкових органів. Для прикладу: у постанові від 1 вересня 2009 р. по справі за позовом ТОВ до податкової інспекції в районі міста про визнання недійсним повідомлення-рішення й зобов'язання здійснити певні дії Верховний Суд України акцентує увагу на тому, що обов'язками суду є: а) визначення фактів, які підлягають установленню й лежать в основі вимог і заперечень; б) з'ясування, які докази служать підтвердженню зазначених фактів, і, дійшовши висновку, що поданих сторонами доказів недостатньо для встановлення обставин справи, в) вжиття передбачених законом заходів для витребування належних доказів з власної ініціативи<sup>1</sup>. У рішенні від 1 квітня 2008 р. в подібній справі Верховний Суд України підкреслює, що за наявності сумніву щодо достовірності інформації, наданої податковою інспекцією, суд повинен виявити й витребувати з власної ініціативи докази на підтвердження чи спростування наведених відповідачем фактів, які мають суттєве значення для правильного вирішення спору<sup>2</sup>.

Виходячи зі змісту частин 1 і 2 ст. 12 КАС, *принцип гласності* вимагає від суду забезпечити сторонам та іншим особам, які заінтересовані в результатах вирішення справи, право а) на доступ до матеріалів справи, б) знати про час і місце судового засідання, в) бути вислуханим у суді, г) бути обізнаними про всі рішення, ухвалені по справі.

*Принцип відкритості* процесу передбачає, що особи, не причетні до адміністративної справи, можуть бути присутніми в судових засіданнях. Частиною 3 ст. 12 КАС визначено обмеження відкритості судового засідання або його частини. Так, суд своєю ухвалою може оголосити засідання або його

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 1 верес. 2009 р., № 4970766 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду України від 1 квіт. 2008 р., № 3384441 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

частину закритим з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого чи сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи тощо.

Відкритість згідно з ч. 9 ст. 11 КАС полягає також у прилюдному проголошенні судових рішень.

Гласність і відкритість судового процесу гарантуються: 1) можливістю учасників процесу та інших осіб, присутніх у відкритому судовому засіданні, фіксувати його перебіг (ч. 8 ст. 12 КАС); 2) фіксацією судом ходу засідання технічними засобами (частини 6 і 7 ст. 12 КАС)<sup>1</sup>; 3) можливістю осіб, які не брали участі у справі, ознайомлюватись із судовим рішенням, якщо воно безпосередньо стосується їх прав, свобод, інтересів чи обов'язків, а також одержувати їх копії (ст. 9 Закону України «Про доступ до судових рішень»<sup>2</sup>); 4) правом кожного ознайомлюватись із судовими рішеннями, що набрали законної сили, по будь-якій розглянутій у відкритому засіданні справі (ст. 2 Закону «Про доступ до судових рішень»).

Положення ст. 12 КАС узгоджено з положеннями ч. 3 ст. 129 Конституції України та ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

У міжнародних нормативно-правових актах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, при окресленні принципів судового процесу слова «гласність» і «відкритість» замінено на «публічність». Так, в офіційному перекладі Конвенції, затвердженому Міністерством закордон-

<sup>1</sup> Додатково див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Пріма-Сервіс» ЛПД щодо офіційного тлумачення положення пункту 7 частини третьої статті 129 Конституції України та за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини шостої статті 12, частини першої статті 41 Кодексу адміністративного судочинства України, частини другої статті 197 Цивільного процесуального кодексу України, а також частини восьмої статті 81-1 Господарського процесуального кодексу України (справа про фіксування судового процесу технічними засобами) від 29 груд. 2011 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 99. – Ст. 3638.

<sup>2</sup> Про доступ до судових рішень [Текст] : Закон України від 22 груд. 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 3. – Ст. 1197.

них справ України 27 січня 2006 р., в п. 1 ст. 6 відзначено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса й публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – мірою, визнаною судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

У юридичній літературі висловлюються різні точки зору щодо запитань, чи закріплює чинне законодавство України гарантоване Конвенцією право на публічний судовий розгляд і чим воно відрізняється (якщо різниця має місце) від закріпленого Конституцією і процесуальними законами права на гласний і відкритий судовий розгляд.

Для відповіді на ці запитання науковці звертаються до практики Європейського суду, який у своїх рішеннях дав тлумачення положенням п. 1 ст. 6 Конвенції. Так, виходячи з аналізу низки його рішень учені констатують, що принцип публічності судового розгляду є фундаментальним, оскільки не лише забезпечує встановлення істини по справі, а й допомагає пересвідчитися, що судові рішення були винесені незалежним і безстороннім судом у процесі здійснення видимого, прозорого судочинства. Право на публічний розгляд справи буде позбавлено будь-якого сенсу, якщо сторона, яка бере участь у справі, не була повідомлена про судові засідання в такий спосіб, щоб вона мала змогу з'явитися в суд і скористатися своїми правами, означеними в законодавстві. У результаті проведеного обґрунтування рішень Суду правознавці роблять висновок, що зміст принципу публічного розгляду справи повністю відповідає змісту принципів гласності й відкритості судового процесу, а тому вбачають за доцільне відкоригувати офіційний переклад

Конвенції з урахуванням термінології, запровадженої в національному законодавстві<sup>1</sup>.

Стаття 13 КАС закріплює *принцип забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішень адміністративного суду*. Відповідно до положень цієї статті особам, які беруть участь у справі, а також які участі у справі не брали, забезпечується право на апеляційне й касаційне оскарження рішень адміністративного суду, якщо той вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Конституційний Суд України в Рішенні від 11 грудня 2007 р. відзначив, що забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішень суду є однією з основних засад судочинства, оскільки їх перегляд гарантує поновлення порушених прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина<sup>2</sup>. Звичайно, впровадження цього принципу забезпечує дієвість інших засад судочинства, зокрема законності судових рішень.

Науковці стверджують, що дія розглядуваного принципу позитивно відбивається на функціонуванні системи правосуддя в цілому<sup>3</sup>. Із цим важко не погодитись, бо ефективність судового захисту прямо залежить від можливості повторного перегляду справи іншим складом суду, а також від контролю за додержанням вимог закону під час ухвалення рішення з боку вищих судів. Така система судочинства зводить до мінімуму ризик зловживань з боку осіб, які відправляють правосуддя, дозволяє мінімізувати суб'єктивізм суддівського переконання й виправити помилки, допущені нижчими судами в процесі постановлення рішення. Усі ці чинники зміцню-

<sup>1</sup> Напр.: Маляренко, А. О. «Публічність» та «гласність» цивільного судочинства в світлі норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [Текст] / А. О. Маляренко // Вісн. Акад. адвокатури України. – 2009. – № 2. – С. 31–36.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 383 Кримінально-процесуального кодексу України від 11 груд. 2007 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 29. – Ст. 927.

<sup>3</sup> Кройтор, В. А. Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду / В. А. Кройтор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>.

ють довіру до органів судової влади, зменшують негативні наслідки правового нігілізму населення, формують імідж держави як країни з демократичною системою правосуддя.

Зауважимо, що згідно з Конвенцією оскарження судового рішення не є обов'язковим складником права на належний судовий захист. У справі «Сокуренко і Стригун проти України» Європейський суд зазначив, що ст. 6 Конвенції не зобов'язує держав – її учасників створювати апеляційні чи касаційні суди. Однак там, де вони існують, необхідно дотримуватися гарантій, визначених у цій статті<sup>1</sup>.

Статтею 14 КАС окреслено зміст *принципу обов'язковості судових рішень*. Відповідно до цієї статті всі рішення, якими закінчується розгляд справ в адміністративному суді, ухваляються іменем України. Постанови й ухвали судів, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території держави. Невиконання судового рішення є підставою для юридичної відповідальності.

Аналіз наведених положень дозволяє погодитися з О. З. Хотинською, яка стверджує, що принцип обов'язковості судових рішень містить 2 складника: загальнообов'язковість як властивість судового рішення й обов'язковість виконання як гарантія його реалізації<sup>2</sup>.

Європейський суд у своїх рішеннях наголошує на тому, що обов'язковість судового рішення є невід'ємним складником права на судовий захист. Так, у Рішенні по справі «Хорнсбі проти Греції» Суд зазначає, що «право на судовий захист було б примарним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове судове рішення залишалось недіючим на шкоду одній зі сторін»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сокуренко і Стригун проти України» від 20 лип. 2006 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 1. – Ст. 59.

<sup>2</sup> Хотинська, О. З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / О. З. Хотинська. – К., 2006. – С. 6.

<sup>3</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Хорнсбі проти Греції» від 19 берез. 1997 р. [Текст] // Практика Європ. суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1999. – № 3. – С. 138.



За загальним правилом обов'язковими до виконання є ті судові рішення, що набрали законної сили. Стаття 254 КАС містить положення, відповідно до яких рішення суду набувають законної сили. Статтею 256 КАС передбачено види постанов, які виконуються негайно.

Досліджуваний принцип справляє вплив і на судову діяльність. Згідно зі ст. 72 КАС обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, яке набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті ж самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. Цією ж статтею закріплено, що вирок суду по кримінальній справі або постанова суду по справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок або постанова суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння і чи вчинене воно цією особою.

Посилаючись на дану статтю, Вищий адміністративний суд України у справі за позовом податкової інспекції до суб'єкта підприємницької діяльності-фізичної особи про стягнення податкового боргу констатував, що постановою суду, яка набула законної сили, визнано недійсним рішення інспекції, на підставі якого до підприємця застосовуються оспорювані санкції. З огляду на обов'язковість виконання названої постанови позовні вимоги про стягнення з відповідача боргу задоволенню не підлягають. Суд зауважує, що інше сприйняття правил про обов'язковість судових рішень призвело б до можливого існування взаємовиключних рішень з одного й того ж питання<sup>1</sup>.

Згідно з українським законодавством невиконання судового рішення є протиправним діянням, учинення якого тягне за собою настання цивільно-правової, дисциплінарної, адміністративної або навіть кримінальної відповідальності. Така жорсткість законодавця пояснюється в тому числі й тим, що

---

<sup>1</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду України від 5 листоп. 2009 р., № 6920698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

в більшості країн світу запроваджено швидкі й ефективні механізми примушення до виконання представником влади судового рішення, особливо по справах, де він є стороною, а рішення ухвалено не на його користь. Комітет міністрів РЄ в Рекомендації щодо виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права відзначає, що держави-члени повинні забезпечувати притягнення адміністративних органів до відповідальності в разі відмови тих виконувати судові рішення або ігнорування ними останніх. Державні посадові особи, відповідальні за виконання судових рішень, у випадку незабезпечення їх виконання можуть теж в індивідуальному порядку притягатися до дисциплінарної, цивільної або кримінальної відповідальності<sup>1</sup>.

Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що більшість із принципів адміністративного судочинства впливають з міжнародних нормативно-правових актів, що, звичайно, природно, адже Україна намагається привести норми національного законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Водночас спостерігається невідповідність термінології офіційних перекладів міжнародних документів і національних правових актів. Коригування перекладів на користь термінології, запровадженої в актах України, на наше переконання, є нагальним завданням, розв'язання якого є доцільним не лише з точки зору досконалості юридичної техніки, а і з погляду механізму застосування міжнародних актів.

Переважна більшість принципів, згідно з якими відправляєється правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, є загальними, тобто властивими для всіх видів судочинства. Лише в адміністративному судочинстві запроваджено принцип офіційного з'ясування обставин у справі. Завдяки поєднанню загальних і спеціального принципів забезпечується

---

<sup>1</sup> Рекомендація REC (2003)16 Комітету міністрів державам-членам щодо виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права : прийнята Комітетом міністрів РЄ 9 верес. 2003 р. на 851 нараді заст. міністрів // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 548–551.

рівність учасників адміністративно-правового спору в судовому процесі, незважаючи на їх нерівність у правовідносинах, що передували його виникненню. Звичайно, досягнення такої рівності і ставилося за мету при впровадженні в Україні особливих процесуальних правил вирішення конфліктів між владарюючими суб'єктами й підвладними їм особами.

### **2.3. Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення справ за участю суб'єктів владних повноважень**

Міжнародні експерти й науковці одностайні у висновку, що розв'язання проблеми про необхідність утворення спеціалізованих судових юрисдикцій залежить від конкретного концептуального бачення розвитку судової і правової систем, а також від історично-правових і політичних передумов, що сформувались у державі. Однак у будь-якому випадку створення спеціалізованої юрисдикції, на їх думку, матиме сенс лише за умов обґрунтованого обрання правової сфери спеціалізації й чіткого окреслення її меж<sup>1</sup>.

Нині в Україні функціонують загальні, господарські й адміністративні суди, які при розгляді справ мають керуватися актами, що закріплюють процедури вирішення конфліктів певних видів. Цими ж нормативними документами визначено їх юрисдикцію.

Аналіз положень Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК)<sup>2</sup>, Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК)<sup>3</sup> та КАС дозволяє стверджувати,

---

<sup>1</sup> Осетинський, А. Й. Конкуренція судових юрисдикцій в аспекті забезпечення усталеної судової практики у земельних спорах [Текст] / А. Й. Осетинський // Вісн. госп. судочинства. – 2009. – № 5. – С. 21, 22.

<sup>2</sup> Цивільний процесуальний кодекс України [Текст] : прийм. Верхов. Радою України 18 берез. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492.

<sup>3</sup> Господарський процесуальний кодекс України [Текст] : прийм. Верхов. Радою України 6 листопад. 1991 р. // Там само. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

що під час вирішення питання про віднесення правового спору до юрисдикції одного із судів законодавець ураховує а) суб'єктний склад такого спору і б) зміст правовідносин, з яких він виник. При цьому інформація про учасників спірних правовідносин і характер суспільного зв'язку між ними міститься в різних статтях згаданих процесуальних актів.

Зі змісту приписів ЦПК та КАС про завдання відповідних видів судочинства, а також про коло осіб, які беруть участь у справах, випливає, що всі фізичні та юридичні особи (в тому числі й ті, які репрезентують державу) здатні мати цивільні або адміністративні процесуальні права й обов'язки, можуть бути сторонами у справах, які вирішуються за процедурами зазначених кодексів. Статтею 1 ГПК представників держави віднесено до осіб, які вправі звернутися до господарського суду. Отже, суб'єкт владних повноважень може виступати стороною в будь-якому правовому спорі, а тому його причетність до його виникнення не може бути визначальним критерієм для розмежування юрисдикції судів.

Інформацію про зміст спірних правовідносин законодавець намагається викласти в нормах про юрисдикцію судів. При їх побудові в кожному зі згаданих процесуальних актів використано різні прийоми юридичної техніки.

Відповідний припис ГПК сформульовано з використанням казуїстичного прийому: у ст. 12 Кодексу наводиться перелік справ, розгляд яких віднесено до юрисдикції господарських судів. Стаття 15 ЦПК фіксує узагальнюючі формулювання щодо ознак справ, які розглядаються в порядку цивільного судочинства. Згідно із зазначеною нормою у цивільній процесуальній формі вирішуються справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, сімейних, трудових, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли їх розгляд провадиться за правилами іншого судочинства. Статтею 4 КАС встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом передбачено інший порядок судового вирішен-

ня. Водночас у ст. 17 цього Кодексу наводяться переліки спорів, на які поширюється юрисдикція відповідних судів, а також тих, які не можуть розглядатися за правилами адміністративного судочинства. Отже, в КАС правило про юрисдикцію сформульовано з використанням як казуїстичного, так і абстрактного прийомів юридичної техніки.

Як свідчить практика, викладення нормативного матеріалу в такий спосіб не призвело до розв'язання проблеми розмежування юрисдикції судів. Адже законодавець зловживає використанням казуїстичного прийому, який, як відомо, має суттєвий недолік: яким би досконалим не був перелік конкретних фактів, він не може охопити всі факти даного роду.

В Інформаційному листі від 26 грудня 2005 р. Верховний Суд України запропонував своє бачення розв'язання проблеми розмежування юрисдикції судів і відзначив, що за правилами КАС можуть розглядатися спори, які виникли між двома (декількома) суб'єктами стосовно їх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, де хоча б один із суб'єктів законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а останні, відповідно, зобов'язані виконувати вимоги та приписи владного суб'єкта. З урахуванням зазначеного виокремлено 2 категорії справ, розгляд яких має відбуватись у порядку адміністративного судочинства: а) спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, в яких такий суб'єкт зобов'язує цих осіб учиняти певні дії, утриматися від учинення цього, нести відповідальність. При цьому згідно з нормами чинного законодавства ці особи зобов'язані виконувати такі рішення (вимоги) зазначеного суб'єкта; б) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у царині управління, а також щодо укладення й виконання адміністративних договорів<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами [Текст] : Інформ. лист Верхов. Суду України від 26 груд. 2005 р. // Вісн. госп. судочинства. – 2006. – № 2. – С. 124–126.

На підтвердження викладеної в Інформаційному листі позиції Верховний Суд України оприлюднив ухвалені ним постанови, в яких за наведеними вище ознаками спори були визнані такими, що мають розглядатися відповідно до процедур, установлених КАС. Так, при розгляді скарги Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому (далі – ДПІ) про перегляд за винятковими обставинами ухвали Вищого адміністративного суду України від 8 листопада 2005 р. у справі за позовом ВАТ «Хмельницьке будівельно-монтажне управління по газифікації» до ДПІ про зобов'язання вчинити дії зазначений конфлікт віднесено до адміністративної юрисдикції, оскільки ДПІ є суб'єктом владних повноважень, який у спірних правовідносинах реалізує надані йому управлінські функції з ведення оперативного обліку податків і зборів, внаслідок чого, на думку позивача, порушує права й інтереси останнього<sup>1</sup>.

Аналогічні аргументи наведено судом у постанові, винесеній за результатами розгляду скарги ТОВ «Торгово-промисловий фондвий реєстр» про перегляд за винятковими обставинами ухвали Вищого адміністративного суду України від 23 вересня 2005 р. у справі за позовом ТОВ до Харківського територіального управління Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку про визнання недійсним акта. У судовому рішенні відзначено, що розглядуваний спір є публічно-правовим, оскільки виник з публічно-правових відносин за участю суб'єкта владних повноважень – органу виконавчої влади, що реалізував у цих відносинах надані йому чинним законодавством управлінські функції на здійснення перевірки позивача стосовно дотримання ліцензійних умов провадження професійної діяльності<sup>2</sup>.

Повністю погоджуючись із викладеною в Інформаційному листі позицією, відзначимо, що Суд акцентував увагу на спорах, розгляд яких ініційовано особами, не наділеними владними повноваженнями, які звернулися за судовим захистом, тому що вважали,

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 21 лют. 2006 р., № 3384458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду України від 21 лют. 2006 р., № 3384466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

що їх права, свободи й інтереси порушено в результаті реалізації представниками влади своїх управлінських функцій.

Проте згідно з КАС звертатися до суду вправі не тільки особи, чий права, свободи чи інтереси порушено. Положеннями досліджуваного акта зафіксовано, що суб'єкти владних повноважень теж можуть ініціювати судовий розгляд справ; деякі з них називаються у згаданому Кодексі.

Так, за зверненнями суб'єктів владних повноважень у порядку адміністративного судочинства вирішуються справи: 1) зумовлені спорами між представниками влади з приводу реалізації ними компетенції у сфері управління, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС); 2) щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів (п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС); 3) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян (п. 1 ч. 4 ст. 50 КАС); 4) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян (п. 2 ч. 4 ст. 50 КАС); 5) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства (п. 3 ч. 4 ст. 50, ст. 183<sup>5</sup> КАС); 6) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (п. 4 ч. 4 ст. 50, ст. 182 КАС); 7) про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 180 КАС); 8) стосовно примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 183<sup>1</sup> КАС); 9) про припинення юридичних чи фізичних осіб-підприємців (п. 3 ч. 1 ст. 183<sup>2</sup> КАС); 10) про стягнення грошових сум, яке ґрунтується на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився строк судового оскарження (п. 4 ч. 1 ст. 183<sup>2</sup> КАС); 11) щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму і стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ст. 183<sup>4</sup> КАС).

У зв'язку із введенням в дію Податкового кодексу України КАС доповнено ст. 183<sup>3</sup>, згідно з якою розгляд справи в адміністративному суді можуть ініціювати органи податкової служби з метою отримання судових рішень про: а) зупинення

видаткових операцій платника податків на його рахунках, б) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту його майна і в) стягнення коштів за податковим боргом. Наведений перелік справ не є вичерпним, бо в КАС встановлено, що законом можуть передбачатися й інші випадки звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду.

Зараз багато актів містять положення, згідно з якими суб'єктам управління належить вирішувати конфлікти з підвладними особами в судовому порядку. Фіксуючи такі приписи, законодавець не замислювався над тим, яким судом і в якому порядку мають розглядатися такі спори, а тому не визначив процесуальної форми для їх вирішення. За таких умов сформовано судову практику, відповідно до якої будь-які звернення представників влади, зумовлені реалізацією останніми управлінських функцій, розглядаються за процедурами КАС, якщо для їх вирішення не встановлено інший судовий порядок.

Проаналізувавши деякі з рішень Верховного Суду України, а також зважаючи на позицію Вищого адміністративного суду України з досліджуваного питання, М. І. Смокович стверджує, що представник влади може ініціювати розгляд справи в адміністративному суді, якщо: а) він має право апелювати до суду з метою реалізації своїх повноважень, б) спір виник з публічних відносин і законом чітко закріплено предмет спору, з яким суб'єкт владних повноважень може звернутися до суду. Такий підхід дозволив науковцеві зробити висновок, що незалежно від того, яку позовну вимогу висунуто, суд превентивно захистить права й інтереси підвладної особи, якщо визнає позов владарюючого суб'єкта безпідставним. При цьому, на думку вченого, завдання адміністративного судочинства виконуються якнайкраще: якщо відповідачем виступає підвладна особа, то її права ще не порушено, а суд, установивши на стадії розгляду справи незаконність дій суб'єкта владних повноважень, припинить такі дії шляхом постановлення рішення про відмову в задоволенні його позову<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Смокович, М. Суб'єкт владних повноважень як позивач в адміністративному судочинстві [Текст] / М. Смокович // Вісн. Вищого адмін. суду України. – 2010. – № 2. – С. 52–63.



Вирішуючи питання про віднесення до адміністративної юрисдикції справ, розгляд яких ініціюється суб'єктами владних повноважень, з нашого погляду, слід виходити з тих основоположних норм КАС, якими окреслюються завдання й принципи адміністративного судочинства. Їх аналіз дозволяє визначитися із тим, яку роль відіграють судові органи в забезпеченні прав, свобод та інтересів підвладних осіб, і дійти висновку про мету запровадження специфічних процедур розгляду конфліктів за участю суб'єктів управління.

Статтею 2 КАС проголошено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними управлінських функцій. Виконання задекларованого завдання забезпечується насамперед запровадженням в адміністративному судочинстві принципу офіційного з'ясування всіх обставин по справі, згідно з чим суд відіграє активну роль у процесі, а саме: а) уповноважується вживати передбачені законом заходи щодо виявлення й витребування доказів (у тому числі з власної ініціативи), б) може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів підвладних осіб та ін.

Навіть у випадку, коли розгляд справи ініційовано представником влади, суд повинен використовувати запроваджені КАС правила з метою захисту прав, свобод та інтересів осіб, не уповноважених владно керувати поведінкою інших суб'єктів. Іншими словами, в ході розгляду справи суду належить перевіряти діяльність представників влади, а не оцінювати поведінку підвладних осіб.

Наприклад, згідно із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, орган охорони державного кордону чи Служби безпеки України можуть постановити рішення про

примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження чи третю країну. Якщо особа, щодо якої прийнято рішення, вчасно не виконала його, представник влади, яким дане рішення ухвалено, відповідно до ч. 1 ст. 30 Закону має звернутися до адміністративного суду із позовом про примусове видворення такої особи<sup>1</sup>. Розглядаючи такий позов, суд фактично перевіряє легітимність управлінського акту, в якому суб'єкт владних повноважень обґрунтовує свою позицію стосовно неможливості перебування особи на території України, що передбачає оцінку не стільки поведінки останньої, скільки дотримання представником влади вимог, що ставляться до його рішення.

На інших обставинах має зосереджуватися суд при вирішенні спорів за позовами суб'єктів владних повноважень, якщо останні висувають вимоги про застосування щодо підвладних осіб адміністративно-господарських санкцій.

Наприклад, згідно зі ст. 3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» до суб'єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу з конфіскацією грального обладнання. Рішення про накладення цих санкцій ухвалює суд за результатами розгляду позовної заяви органів міліції або органів державної податкової служби<sup>2</sup>. Отже, при вирішенні відповідної справи суд оцінює діяльність суб'єкта господарювання, встановлює факт учинення ним правопорушення й використовує стосовно нього заходи відповідальності.

Законодавцем не визначено, до юрисдикції якого суду належить вирішення подібних конфліктів. Вищий адміністративний суд України, зважаючи на чинні нормативно-правові акти, констатує, що такі справи слід розв'язувати за правилами

---

<sup>1</sup> Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [Текст] : Закон України від 22 верес. 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 83. – Ст. 3014.

<sup>2</sup> Про заборону грального бізнесу в Україні [Текст] : Закон України від 15 трав. 2009 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 536.

ми адміністративного судочинства, бо закон уповноважує суб'єкта влади звертатися до суду з подібною вимогою<sup>1</sup>.

Дозволимо собі зауважити, що вирішення питання про притягнення до юридичної відповідальності суб'єктів господарювання за правилами КАС призводить до свідомого ігнорування основоположних приписів цього Кодексу, чим спотворюється ідея запровадження в Україні нового способу захисту прав, свобод та інтересів підвладних осіб від свавілля з боку представників влади.

Очевидно, що розв'язання в такий спосіб проблеми розмежування юрисдикції судів щодо справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень стало можливим з причин недосконалості чинних нормативних приписів. В Україні немає кодифікованого акта про відповідальність суб'єктів господарювання за правопорушення у сфері державного управління. Отже, бракує уніфікованого порядку накладення на них санкцій, подібного тому, який діє щодо фізичних осіб завдяки існуванню КУпАП. Проте навіть за таких умов, приєднуючись до позиції, висловленої фахівцями, які репрезентують господарське право<sup>2</sup>, пропонуємо доповнити КАС положенням, яким установити, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи про накладення адміністративно-господарських санкцій. Останні, у свою чергу, віднести до юрисдикції судів господарських. Введення такого припису стане ще одним важливим кроком на шляху забезпечення стабільного й однакового правозастосування при відправленні правосуддя по спорах за участю представників влади.

<sup>1</sup> Щодо порядку стягнення санкцій, пов'язаних із заборонаю організації і проведення азартних ігор на території України : Лист Вищого адмін. суду України від 28 верес. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.

<sup>2</sup> Напр.: Литвинова, Г. П. Проблеми розмежування юрисдикції спеціалізованих судів України: випадковість чи закономірність? [Текст] / Г. П. Литвинова, С. В. Ребрита // Вісн. госп. судочинства. – 2006. – № 1. – С. 24–26; Щербина, В. С. Адміністративно-господарські санкції в системі заходів господарсько-правової відповідальності [Текст] / В. С. Щербина // Там само. – 2006. – № 2. – С. 180–185.

**ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**від 21 лютого 2006 р., реєстр. № 3384458**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів Гусака М. Б., Житкова В. В., Маринченка В. Л., Мушинського М. М., Самсіна І. Л., Терлецького О. О., розглянувши у порядку письмового провадження скаргу Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому (далі – ДПІ) про перегляд за винятковими обставинами ухвали Вищого адміністративного суду України від 8 листопада 2005 р. у справі за позовом ВАТ «Хмельницьке будівельно-монтажне управління по газифікації» до ДПІ про зобов’язання вчинити дії,

**в с т а н о в и л а:**

У березні 2005 р. ВАТ «Хмельницьке будівельно-монтажне управління по газифікації» звернулось до суду з позовом про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень ДПІ від 22 квітня 2004 р. та від 19 жовтня 2004 р.

11 травня 2005 р. позивачем змінено предмет позову та поставлено питання про зобов’язання ДПІ внести зміни до картки обліку особового рахунку платника податку шляхом виключення суми заборгованості – штрафних санкцій в розмірі 392387,74 грн., визначених у податкових повідомленнях-рішеннях ДПІ від 22 квітня 2004 р. та від 19 жовтня 2004 р., оскільки вони є погашеними відповідно до ухвали господарського суду Хмельницької області від 27 грудня 2004 р. та ч. 2 ст. 14 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Відповідач проти позову заперечував, посилаючись на правомірність визначення ним податкових зобов’язань.

Рішенням господарського суду Хмельницької області від 9 червня 2005 р., залишеним без змін ухвалою Житомирського апеляційного господарського суду від 4 жовтня 2005 р., позов задоволено частково: зобов’язано ДПІ внести зміни до картки обліку особового рахунку платника податку ВАТ «Хмельницьке будівельно-монтажне управління по газифікації» шляхом виключення із обліку суми заборгованості – штрафних санкцій в розмірі 272771,83 грн. У решті позовних вимог відмовлено.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 8 листопада 2005 р. відмовлено у прийнятті касаційної скарги ДПІ на рішення господарського суду Хмельницької області від 9 червня 2005 р. та ухвалу Житомирського апеляційного господарського суду від 4 жовтня 2005 р.

Ухвала касаційного суду мотивована тим, що спірні правовідносини не відносяться до сфери публічно-правових у відповідності до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України, а тому даний спір не підвідомчий Вищому адміністративному суду України.

У скаргі ДПІ ставиться питання про перегляд за винятковими обставинами та скасування ухвали Вищого адміністративного суду України від 8 листопада 2005 р. і направлення справи на розгляд до суду касаційної інстанції. В обґрунтування скарги зроблено посилання на порушення норм процесуального права, неоднакове застосування судами касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права.

Скарга підлягає задоволенню з наступних підстав.

Вищим адміністративним судом України було відмовлено у прийнятті касаційної скарги податкової інспекції з тих мотивів, що спірні правовідносини не відносяться до сфери публічно-правових у відповідності з п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України, а тому даний спір не підвідомчий Вищому адміністративному суду України і не може розглядатися в порядку адміністративного судочинства.

Проте з такими висновками суду касаційної інстанції не можна погодитися.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України 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.

У даній справі юридична особа-позивач звернувся до суду з позовом про зобов'язання органу державної податкової служби вчинити певні передбачені законодавством дії, оскільки бездіяльність органу державної податкової служби, на думку позивача, порушує його права та інтереси.

Пунктом 7 ч. 1 ст. 3 КАС України дано визначення суб'єкта владних повноважень, згідно з яким це 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.

Як зазначено у ст. 4 Закону України «Про державну податкову службу в Україні», Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади. Державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі підпорядковуються Державній податковій адміністрації України. Державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції підпорядковуються відповідним державним податковим адміністраціям в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Отже, Державна податкова інспекція у м. Хмельницькому є суб'єктом владних повноважень, який у спірних правовідносинах реалізує надані йому владні управлінські функції по веденню оперативного обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів на підставі законодавства.

Наведене дає підстави для віднесення даного спору до адміністративної юрисдикції.

Також слід зазначити, що посилення касаційного суду в оскаржуваній ухвалі на ч. 6 ст. 3, ч. 3 ст. 17 та ч. 2 ст. 20 Господарського кодексу України в обґрунтування віднесення вирішення даного спору до компетенції господарського суду є помилковим, оскільки вказані матеріальні норми не встановлюють компетенцію судів.

Враховуючи викладене, ухвала Вищого адміністративного суду України від 8 листопада 2005 р. у зв'язку з порушенням норм процесуального права підлягає скасуванню, а справа – направленню на розгляд до суду касаційної інстанції в іншому складі для вирішення питання про прийняття касаційної скарги.

Керуючись статтями 241–244 КАС України, колегія суддів Судової палати

#### **п о с т а н о в и л а :**

Скаргу Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 8 листопада 2005 р. скасувати, а справу направити до суду касаційної інстанції для вирішення питання про прийняття касаційної скарги Державної податкової інспекції у м. Хмельницькому.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

**ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**від 21 лютого 2006 р., реєстр. № 3384466**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів Гусака М. Б., Житкова В. В., Маринченка В. Л., Мушинського М. М., Самсіна І. Л., Терлецького О. О., при секретарі судового засідання Журиній О. О., за участю представників ТОВ «Торгово-промисловий фондовий реєстр» Соболева В. М., Харківського територіального управління Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку Потьомкіна Ю. С., розглянувши скаргу Товариства з обмеженою відповідальністю «Торгово-промисловий фондовий реєстр» (далі – ТОВ) про перегляд за винятковими обставинами ухвали Вищого адміністративного суду України від 23 вересня 2005 р. у справі за позовом ТОВ до Харківського територіального управління Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку про визнання недійсним акта,

**в с т а н о в и л а :**

У лютому 2005 р. ТОВ, яке мало найменування – Торгово-промисловий фондовий реєстр у формі товариства з обмеженою відповідальністю, звернулось до суду з позовом про визнання недійсним доручення від 24 лютого 2005 р. на проведення перевірки позивача, яке було видане начальником Харківського територіального управління Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Відповідач проти позову заперечував, посиляючись на те, що оспорюване доручення видане в межах його компетенції та не порушує прав та законних інтересів позивача.

Рішенням господарського суду Харківської області від 24 травня 2005 р., залишеним без змін постановою Харківського апеляційного господарського суду від 18 серпня 2005 р., у позові відмовлено.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 23 вересня 2005 р. відмовлено у прийнятті касаційної скарги ТОВ на рішення господарського суду Харківської області від 24 травня 2005 р. та на постанову Харківського апеляційного господарського суду від 18 серпня 2005 р.

Ухвала суду касаційної інстанції мотивована тим, що дана касаційна скарга не підлягає розгляду у порядку адміністративного судочинства.

Скарга ТОВ до Верховного Суду України, у якій ставиться питання про скасування ухвали Вищого адміністративного суду України від 23 вересня 2005 р. з посиланням, зокрема, на порушення норм процесуального права, неоднакове застосування судами касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права, підлягає задоволенню. Скаржником наведено ухвали касаційного суду, в яких по-іншому застосована одна і та ж норма права щодо юрисдикції адміністративних судів, а висновок суду касаційної інстанції про те, що касаційна скарга не підлягає розгляду у порядку адміністративного судочинства, є помилковим.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Частина 2 цієї статті встановлює, що 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.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України 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.

За змістом п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) – публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Даний спір є публічно-правовим, оскільки, виник з публічно-правових відносин за участю суб'єкта владних повноважень, а саме органу виконавчої влади, що реалізовував у цих відносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції на здійснення перевірки позивача щодо дотримання ліцензійних умов провадження професійної діяльності.



Таким чином, дана справа відповідає вищенаведеному нормативному визначенню адміністративної справи.

Під перелік публічно-правових справ, на які не поширюється компетенція адміністративних судів, встановлений ч. 2 ст. 17 КАС України, ця справа не підпадає.

Згідно з ч. 3 ст. 20 та ст. 210 КАС України, який набрав чинності 1 вересня 2005 р., Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

Таким чином, на момент прийняття оскаржуваної ухвали у касаційного суду були відсутні правові підстави для відмови у прийнятті касаційної скарги ТОВ з посиланням на те, що касаційна скарга не підлягає розгляду у порядку адміністративного судочинства. Оскаржувана ухвала підлягає скасуванню, а справа — направленню на розгляд до Вищого адміністративного суду України в іншому складі для вирішення питання про прийняття касаційної скарги.

Керуючись статтями 241–244 КАС України, колегія суддів Судової палати

**п о с т а н о в и л а :**

Скаргу ТОВ «Торгово-промисловий фондовий реєстр» задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 23 вересня 2005 р. скасувати, а справу направити до суду касаційної інстанції для вирішення питання про прийняття касаційної скарги ТОВ «Торгово-промисловий фондовий реєстр».

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

**ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**від 4 липня 2006 р., реєстр. № 37158**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів Гусака М. Б., Житкова В. В., Маринченка В. Л., Мушинського М. М., Самсіна І. Л., розглянувши у порядку письмового провадження справу за позовом Державного комунального підприємства до Державної податкової адміністрації у м. Києві, Державної податкової

інспекції у Голосіївському районі м. Києва про визнання недійсним рішення, перегляд за винятковими обставинами ухвали Вищого адміністративного суду України від 22 березня 2006 р. в якій здійснюється за скаргою Державної податкової інспекції у Голосіївському районі м. Києва,

**встановила:**

Рішенням Господарського суду м. Києва від 29 червня 2005 р., залишеним без змін ухвалою Київського апеляційного господарського суду від 1 листопада 2005 р., позов задоволено частково.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 16 лютого 2006 р. зазначені судові рішення переглянуті за касаційною скаргою Державної податкової адміністрації у м. Києві та залишені без змін.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 27 лютого 2006 р. відкрито касаційне провадження за касаційною скаргою Державної податкової інспекції у Голосіївському районі м. Києва на рішення Господарського суду м. Києва від 29 червня 2005 р. та на ухвалу Київського апеляційного господарського суду від 1 листопада 2005 р.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 22 березня 2006 р. касаційне провадження, порушене за касаційною скаргою Державної податкової інспекції у Голосіївському районі м. Києва, закрито на підставі п. 4 ст. 157 КАС України з посиланням на те, що даний спір уже був предметом розгляду Вищого адміністративного суду України.

У скарзі Державної податкової інспекції у Голосіївському районі м. Києва до Верховного Суду України ставиться питання про перегляд за винятковими обставинами та скасування ухвали Вищого адміністративного суду України від 22 березня 2006 р. В обґрунтування скарги зроблено посилання на порушення норм матеріального та процесуального права.

Скарга підлягає задоволенню з наступних підстав.

Відповідно до п. 7, п. 8 ч. 1 ст. 223 КАС України суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право, зокрема, скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження, визнати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закрити провадження.

Підстави для залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі встановлені у ст. 228 КАС України.

Так, згідно з ч. 1 ст. 228 КАС України суд касаційної інстанції скасовує судові рішення в касаційному порядку і залишає позовну заяву без розгляду або закриває провадження у справі з підстав, встановлених статтями 155 і 157 КАС України.

Частина 2 ст. 228 КАС України містить правило, за яким суд касаційної інстанції визнає законні судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закриває провадження у справі, якщо після їх ухвалення виникли обставини, які є підставою для закриття провадження у справі, та ці судові рішення ще не виконані.

Проте у даній справі Вищим адміністративним судом України у порушення вимог статей 223, 228 КАС України закрито провадження у справі без прийняття рішення щодо судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

Також слід зазначити, що вичерпний перелік підстав для закриття провадження у справі встановлений ст. 157 КАС України.

При цьому п. 4 ч. 1 ст. 157 КАС України, на яку помилково посилався касаційний суд в обґрунтування своєї правової позиції, не передбачає закриття провадження у справі з тих мотивів, що даний спір уже був предметом розгляду суду касаційної інстанції.

Отже, Вищим адміністративним судом України при постановленні ухвали від 22 березня 2006 р. допущено неправильне застосування норм процесуального права, що призвело до порушення права Державної податкової інспекції у Голосіївському районі м. Києва на касаційне оскарження рішення адміністративного суду.

Враховуючи викладене, ухвала Вищого адміністративного суду України підлягає скасуванню, а справа – направленню на розгляд до суду касаційної інстанції в іншому складі.

При цьому суду слід звернути увагу на те, що порядок розгляду касаційної скарги, що надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи, не врегульований КАС України. Разом з тим, такий порядок встановлений ст. 348 ЦПК України і може бути застосований адміністративним судом згідно з правилами ч. 7 ст. 9 КАС України.

Керуючись статтями 241–244 КАС України, колегія суддів Судової палати

**п о с т а н о в и л а :**

Скаргу Державної податкової інспекції у Голосіївському районі м. Києва задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 22 березня 2006 р. скасувати, а справу направити на розгляд до суду касаційної інстанції.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

## **ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ** **від 21 лютого 2007 р., реєстр. № 659419**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів: Гусака М. Б., Маринченка В. Л., Панталієнка П. В., Тітова Ю. Г., при секретарі судового засідання Журиній О. О., за участю: скажника ОСОБА\_1, представника прокуратури Київського району м. Харкова Гудзя О. М., розглянувши у порядку провадження за винятковими обставинами справу за скаргою ОСОБА\_1 на бездіяльність прокурора Київського району м. Харкова,

### **в с т а н о в и л а :**

У серпні 2005 р. ОСОБА\_1 звернувся до суду зі скаргою на бездіяльність прокурора Київського району м. Харкова, яка полягала у неприйнятті жодного процесуального рішення за заявою скажника від 9 лютого 2005 р. про порушення кримінальної справи щодо ОСОБА\_2, та просив суд зобов'язати відповідача винести за його заявою від 9 лютого 2005 р. постанову, принести публічні та письмові вибачення, стягнути судові витрати.

Постановою Київського районного суду м. Харкова від 21 жовтня 2005 р. скаргу задоволено частково: визнано протиправною бездіяльність прокурора Київського району м. Харкова та Київського РВ ХМУ УМВС України в Харківській області щодо розгляду заяви ОСОБА\_1 від 9 лютого 2005 р.; зобов'язано відповідачів у 3-денний термін з моменту набуття чинності цим судовим рішенням виконати вимоги ч. 2 ст. 97 КПК України за заявою ОСОБА\_1 від 9 лютого 2005 р.; зобов'язано відповідачів у 10-денний термін з моменту набуття чинності цим судовим рішенням направити позивачу письмові вибачення за порушення його прав при розгляді заяви. В іншій частині у задоволенні позовних вимог відмовлено.

Постановою апеляційного суду Харківської області від 19 січня 2006 р. постанова суду першої інстанції змінена: відмовлено

ОСОБА\_1 у задоволенні позову в частині покладення на прокурора Київського району м. Харкова та Київський РВ ХМУ УМВС України в Харківській області обов'язку принести письмові вибачення. В іншій частині постановою Київського районного суду м. Харкова від 21 жовтня 2005 р. залишена без змін.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 27 червня 2006 р. зазначені судові рішення скасовано, провадження в адміністративній справі закрито з посиланням на те, що справу не належить розглядати у порядку адміністративного судочинства.

У скарзі ОСОБА\_1 до Верховного Суду України поставлено питання про перегляд за винятковими обставинами та скасування ухвали Вищого адміністративного суду України від 27 червня 2006 р. і направлення справи на розгляд до суду касаційної інстанції.

В обґрунтування скарги зроблено посилання на неоднакове застосування судами касаційної інстанції, а саме: Вищим адміністративним судом України (ухвала у цій справі) та Військовою колегією Верховного Суду України (постанова від 17 квітня 2001 р.), норм права, які регулюють юрисдикцію судів щодо розгляду справ про оскарження процесуальної бездіяльності правоохоронних органів у випадках, коли вони за результатами перевірки заяв не приймають відповідно до вимог КПК України постанови про порушення або відмову в порушенні кримінальної справи.

Вирішуючи поставлене у скарзі питання, колегія суддів виходила з наступного.

Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових та службових осіб.

Компетенція (юрисдикція) судів щодо розгляду таких справ визначається процесуальними законами.

КПК України встановлює можливість оскарження до суду в порядку кримінального судочинства постанови про відмову в порушенні кримінальної справи (ст. 236<sup>1</sup>), постанови про закриття справи (ст. 236<sup>5</sup>), постанови про порушення справи (ст. 236<sup>7</sup>).

За змістом статей 2, 17 КАС України спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності належать до компетенції адміністративних судів, крім випадків, коли такі справи підлягають розгляду в порядку кримінального судочинства.

Оскільки КПК України не передбачає можливості розгляду в порядку кримінального судочинства спорів про бездіяльність суб'єктів владних повноважень, то такі спори належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Подібний висновок (з урахуванням того, що на момент прийняття постанови такі справи розглядалися у порядку цивільного судочинства) зроблено Військовою колегією Верховного Суду України у наданій скаржником постанові від 17 квітня 2001 р.

Рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій у цій справі встановлено, що за заявою ОСОБА\_1 від 9 лютого 2005 р. ніякої постанови згідно з КПК України прийнято не було.

Отже, така бездіяльність суб'єктів владних повноважень і може оскаржуватися в порядку адміністративного судочинства.

Таким чином, ухвала Вищого адміністративного суду України від 27 червня 2006 р. про скасування судових рішень першої та апеляційної інстанцій та закриття провадження в адміністративній справі прийнята з порушенням ст. 17 КАС України та згідно зі ст. 243 цього кодексу підлягає скасуванню з направленням справи на новий розгляд до Вищого адміністративного суду України.

При новому касаційному розгляді слід врахувати викладене вище та положення ч. 1 ст. 220 КАС України про недопустимість дослідження доказів, встановлення та визнання доведеними обставин, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішення питання про достовірність того чи іншого доказу судом касаційної інстанції, а також положення ч. 2 ст. 220 цього кодексу про перегляд судових рішень у межах касаційної скарги.

На підставі наведеного та керуючись статтями 87, 91, 94, 241–244 КАС України, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах

**п о с т а н о в и л а :**

Скаргу ОСОБА\_1 задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 27 червня 2006 р. скасувати, а справу направити на новий розгляд до цього суду.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

**ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**від 13 березня 2007 р., реєстр. № 580887**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В.В., суддів Гусака М. Б., Маринченка В. Л., Панталієнка П. В., Самсіна І. Л., Тітова Ю. Г., Терлецького О. О., при секретарі судового засідання Журиній О. О., за участю представників позивача ОСОБА\_1, ОСОБА\_2, представника Президента України – Чичкова К. К., розглянувши справу за позовом ОСОБА\_1 до Президента України про скасування Указу Президента України від 24 травня 2006 р. НОМЕР\_1 «Про звільнення ОСОБА\_1 з посади голови Київської обласної державної адміністрації» та поновлення на посаді, за скаргою ОСОБА\_1 про перегляд за винятковими обставинами ухвали Вищого адміністративного суду України від 28 листопада 2006 р.,

**в с т а н о в и л а:**

У травні 2006 р. ОСОБА\_1 звернувся з позовом до Президента України про визнання протиправним та скасування Указу від 24 травня 2006 р. НОМЕР\_1, яким його звільнено з посади голови Київської обласної державної адміністрації.

В обґрунтування свого позову ОСОБА\_1 посилався на те, що з 4 лютого 2005 р. перебував на публічній службі, обіймаючи посаду голови Київської обласної державної адміністрації. Звільнення із займаної посади та припинення публічної служби здійснено з порушенням вимог Конституції України, Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про статус депутатів місцевих рад», норм трудового законодавства.

На думку позивача, порушення полягає у звільненні його із займаної посади без зазначення в Указі передбачених законом правових підстав, під час тимчасової непрацездатності та без дотримання гарантій наступного працевлаштування.

Постановою Києво-Святошинського районного суду Київської області від 16 червня 2006 р., залишеною без змін ухвалою апеляційного суду Київської області від 15 вересня 2006 р., позов ОСОБА\_1 задоволено повністю.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 28 листопада 2006 р. ухвалені у справі рішення скасовано, справу направлено на новий розгляд до суду першої інстанції.

У скарзі про перегляд справи за винятковими обставинами ОСОБА\_1 просить скасувати ухвалу Вищого адміністративного

суду України і залишити без змін рішення судів першої та апеляційної інстанцій, посилаючись на неоднакове застосування судом касаційної інстанції норм процесуального права. Для порівняння неоднакового застосування норм процесуального права позивач навів постанову Вищого адміністративного суду України від 4 липня 2006 р. у справі за позовом ОСОБА\_3 до Президента України про поновлення на посаді Генерального прокурора України.

Заслухавши представників сторін, перевіривши за матеріалами справи наведені у скарзі доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України вважає, що в цьому випадку має місце неоднакове застосування судом касаційної інстанції ст. 227 КАС України, яка визначає підстави скасування ухвалених у справі рішень та направлення справи на новий судовий розгляд.

Колегією суддів Судової палати встановлено, що в обох справах предметом судового спору є питання законності звільнення особи з публічної служби.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби поширюється компетенція адміністративних судів.

У справі за позовом ОСОБА\_3 до Президента України про визнання протиправним Указу від 14 жовтня 2005 р. № 1441/2005 «Про звільнення ОСОБА\_3 з посади Генерального прокурора України» Вищий адміністративний суд України своєю ухвалою від 4 липня 2006 р. визнав необґрунтованим висновок суду апеляційної інстанції про необхідність залучення до участі у справі Генеральної прокуратури України та Генерального прокурора як осіб, права та інтереси яких могли бути порушені, і, скасувавши всі ухвалені у справі постанови, прийняв нове рішення по суті спору.

У справі, яка розглядається, всупереч наведеному застосуванню правової норми у вищезгаданій справі, суд касаційної інстанції вказав на необхідність залучення до участі в ній в якості третьої особи Київської обласної державної адміністрації, вважаючи що цим рішенням можуть бути порушені її права. При цьому Вищий адміністративний суд України зазначив, що чинне законодавство не містить вимог щодо обов'язкового обґрунтування в Указі Президента України підстав припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій, та вказав на необхідність з'ясування у Кабінету Міністрів України, чому подання Президенту України



з пропозицією звільнити позивача з публічної служби не містить передбаченого законом обґрунтування.

Вирішуючи питання про усунення розбіжностей у застосуванні судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права, колегія суддів Судової палати виходить з нижченаведеного.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

З наведеного випливає, що будь-яка державна служба є публічною службою. Базовим (загальним) законом, що регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, є Закон України «Про державну службу». Згідно з вимогами ст. 9 цього Закону, правовий статус окремих категорій державних службовців регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Законодавець урегулював питання, пов'язані з прийняттям (обранням, призначенням) громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з публічної служби (припиненням) спеціальними законами, до яких, зокрема, відносяться Закони України «Про Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про прокуратуру», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну виконавчу службу», «Про статус суддів», «Про службу безпеки України» тощо.

Питання призначення на посади голів місцевих державних адміністрацій та припинення їх повноважень урегульовані ст. 118 Конституції та статтями 8, 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», згідно з якими вони віднесені до компетенції Президента України. В даному випадку суб'єкт владних повноважень, уповноважений вирішувати питання про призначення громадян на публічну службу (Президент України), не співпадає в особі з органом державної влади (обласною державною адміністрацією), де цей громадянин перебуває на публічній посаді.

Суть спору про поновлення на публічній службі може полягати у вимогах про визнання неправомірним рішення щодо припинення

публічної служби і про поновлення на посаді та у вимогах про при-  
судження заробітної плати, іншого грошового утримання втрачено-  
го особою у зв'язку з неправомірним звільненням з посади.

Згідно зі ст. 11 КАС України суд розглядає адміністративні  
справи не інакше, як за позовною заявою, поданою відповідно до  
КАС України, і не може виходити за межі позовних вимог.

Визначення обсягу вимог, що підлягають судовому захисту,  
є диспозитивним правом позивача. Оскільки ОСОБА\_1 не заявляв  
вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового  
утримання та інших вимог, вирішення яких судом можуть вплину-  
ти на права та обов'язки Київської обласної державної адміністра-  
ції, суд не залучав її до участі у справі в якості співвідповідача чи  
третьої особи без самостійних вимог.

Частиною 2 ст. 53 КАС України визначено, що треті особи, які  
не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступи-  
ти у справу на стороні позивача або відповідача в будь-який час до  
закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплину-  
ти на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути  
залученими до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть  
участь у справі, або з ініціативи суду.

Притягнення таких осіб до участі у справі є правом, а не  
обов'язком суду. Ні сама Київська обласна державна адміністрація,  
ні жоден з учасників процесу із заявами чи клопотаннями про її  
притягнення в якості третьої особи без самостійних вимог до судів  
не звертались.

Постанова суду першої інстанції та ухвала суду апеляційної ін-  
станції не містять рішень, якими вирішувались би питання про права,  
свободи, інтереси чи обов'язки Київської обласної державної адміні-  
страції, тому вона не мала права на подачу касаційної скарги, а Вищий  
адміністративний суд України не міг розглядати цю скаргу.

Колегія суддів Судової палати дійшла висновку, що при пере-  
гляді судових рішень у касаційному порядку Вищий адміністратив-  
ний суд України неправильно застосував ст. 227 КАС України,  
безпідставно скасував ухвалені у справі рішення та дав вказівку про  
необхідність залучення до участі у справі в якості третьої особи без  
самостійних вимог Київської обласної державної адміністрації.

Виконуючи покладені на Верховний Суд України ст. 47 Закону  
України «Про судоустрій України» повноваження по здійсненню  
правосуддя та забезпеченню однакового застосування законодавства

усіма судами загальної юрисдикції, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України не тільки перевірила законність ухвалених у цій справі судових рішень на предмет неоднакового застосування судом касаційної інстанції окремих норм права, а також перевірила правильність застосування судами норм права у повному обсязі.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з вимогами ч. 3 ст. 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення; безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

При вирішенні спору судами першої та апеляційної інстанцій рішення Президента України як суб'єкта владних повноважень перевірялися на відповідність вимогам ч. 3 ст. 2 КАС України.

Частиною 2 ст. 71 КАС України визначено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Відповідно, обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача і у справах про поновлення на публічній службі.

У суді першої інстанції представник відповідача, заперечуючи проти позову, посилався тільки на те, що Президент України не зобов'язаний у своїх указах зазначати підстави припинення публічної служби. В суді апеляційної інстанції представник відповідача поси-

лався на те, що звільнення ОСОБА\_1 з публічної служби здійснено правильно, на підставі подання Кабінету Міністрів України.

Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені за поданням Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу.

Оскільки у поданні Кабінету Міністрів України Президенту України з пропозицією звільнити позивача з посади не зазначено жодної з передбачених ст. 30 Закону України «Про державну службу» підстав припинення державної служби, суд апеляційної інстанції, як до цього і суд першої інстанції, дійшов обгрунтованого висновку, що, вирішуючи питання про звільнення позивача з публічної служби, Президент України діяв всупереч вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України, ч. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» і ст. 30 Закону України «Про державну службу», оскільки в Указі не обгрунтував правових підстав для звільнення позивача із займаної посади.

Посилання суду касаційної інстанції на необхідність з'ясування судом першої інстанції у Кабінету Міністрів України підстави внесення подання Президенту України на предмет звільнення позивача з публічної служби не можуть прийматися до уваги, оскільки ці обставини повинен був з'ясувати сам суб'єкт владних повноважень, приймаючи відповідне рішення.

Перевіряючи обгрунтованість застосування судами першої та апеляційної інстанцій при вирішенні спору норм трудового законодавства, колегія суддів Судової палати дійшла висновків, що наявність спеціальних законів не виключає можливості застосування до правовідносин, пов'язаних із проходженням громадянами публічної служби та її припиненням, окремих норм трудового законодавства у випадках, передбачених спеціальними законами.

Згідно з ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» державна служба припиняється, передусім, із загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю (далі – КЗпП України), а також з підстав, визначених даною статтею. Таким чином, при звільненні особи з публічної служби за загальними підставами, передбаченими КЗпП України, на цю особу можуть поширюватися гарантії, передбачені КЗпП України (наприклад, заборона звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним орга-

ну в період його тимчасової непрацездатності), якщо інше прямо не передбачено спеціальним законом.

Оскільки звільнення позивача з публічної служби здійснено Президентом України без зазначення правових підстав, це давало право суду при вирішенні спору перевіряти дії суб'єкта владних повноважень на відповідність діючому законодавству, в тому числі і нормам КЗпП України. Однак, зважаючи на ту обставину, що питання поновлення позивача на публічній службі вирішено на підставі норм публічного права, колегія суддів Судової палати вважає зайвим застосування в даному випадку судами першої та апеляційної інстанцій норм трудового законодавства і виключає їх з мотивувальних частин постанови суду першої інстанції та ухвали суду апеляційної інстанції.

Керуючись ст. 243 КАС України, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

**п о с т а н о в и л а :**

Скаргу ОСОБА\_1 задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 28 листопада 2006 р. скасувати.

Залишити в силі постанову Києво-Святошинського районного суду Київської області від 16 червня 2006 р. та ухвалу апеляційного суду Київської області від 15 вересня 2006 р.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого п. 2 ч. 1. ст. 237 КАС України.

**ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**від 1 квітня 2008 р., реєстр. № 3384441**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів Гусака М. Б., Маринченка В. Л., Панталієнка П. В., Самсіна І. Л., Терлецького О. О., Тітова Ю. Г., при секретарі судового засідання Міщенко Т. В., за участю представника відповідача – Лугинець І. І., розглянувши у відкритому судовому засіданні за винятковими обставинами за скаргою Державної податкової інспекції у Печерському районі м. Києва (далі – ДПІ) справу за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Фінансово-промислова група «Північний альянс» (далі – ФПГ «Північний альянс») до ДПІ про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень,

### **встановила:**

У вересні 2004 р. ФПГ «Північний альянс» звернулось до суду з позовом про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень ДПН від 25 червня 2004 р.: № 0000562308/0, яким платнику податку визначено податкове зобов'язання з податку на додану вартість (далі – ПДВ) у розмірі 214 грн. (у тому числі, основний платіж – 178 грн., штрафні (фінансові) санкції – 36 грн.), № 0000572308/0, у якому визначено, що позивач завищив суму експортного відшкодування ПДВ за квітень 2004 р. на 5249822 грн.

Оспорювані податкові повідомлення-рішення прийняті ДПН на підставі акта від 25 червня 2004 р. про результати позапланової перевірки достовірності даних щодо задекларованого ФПГ «Північний альянс» до відшкодування ПДВ за квітень 2004 р., під час проведення якої встановлено порушення платником податку вимог підпункту 7.4.1 п. 7.4 ст. 7 Закону України «Про податок на додану вартість» і підпункту 11.2.1 п. 11.2 ст. 11 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» унаслідок включення до складу податкового кредиту суми ПДВ без фактичного придбання товару, оскільки контрагент позивача – Товариство з обмеженою відповідальністю «ЗБК «Іком» (далі – ТОВ «ЗБК «Іком»), який продав йому програмно-технічні комплекси «Реверс», що надалі були експортовані через комісіонера, Товариство з обмеженою відповідальністю «Ювенал» (далі – ТОВ «Ювенал»), нерезиденту – Компанії «NORKA GmbH» (Німеччина), за вказаними в базі даних та обліковій справі адресами не знаходиться, його представники на виклики органів державної податкової служби не з'являються, місцезнаходження керівників цього підприємства і документів щодо його фінансово-господарської діяльності невідоме, що унеможливило перевірку декларування ним податкових зобов'язань за вказаною операцією та сплати до бюджету ПДВ.

На обґрунтування своїх вимог позивач послався на те, що: по-перше, ним правильно віднесено до складу валових витрат вартість товару, отриманого за договором із ТОВ «ЗБК «Іком» від 16 квітня 2004 р., і сформовано податковий кредит із ПДВ за квітень 2004 р. на підставі належним чином оформленої податкової накладної, а отже, вимоги підпункту 7.4.1 п. 7.4 ст. 7 Закону України «Про податок на додану вартість», підпункту 11.2.1 п. 11.2 ст. 11 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» порушено не було; по-друге, факт вивезення придбаного товару за межі митної

території України підтверджено належно оформленою вантажною митною декларацією, тому він правомірно заявив до відшкодування ПДВ у сумі 5249822 грн.

Справа розглядалася судами неодноразово.

Господарський суд м. Києва постановою від 29 червня 2006 р., залишеною без змін ухвалою Київського апеляційного господарського суду від 13 вересня 2006 р., позов задовольнив – визнав недійсними податкові повідомлення-рішення ДПІ від 25 червня 2004 р. № 0000562308/0 та № 0000572308/0, а також стягнув із Державного бюджету України на користь ФПГ «Північний альянс» 3 грн. 40 коп. судового збору.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 22 лютого 2007 р. зазначені судові рішення залишив без змін.

У скарзі ДПІ порушила питання про скасування ухвалених у справі судових рішень і направлення її на новий розгляд до суду першої інстанції. На обґрунтування скарги відповідач послався на порушення судами норм матеріального та процесуального права, неоднакове застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм права, а також надав судові рішення, у яких суд по-іншому застосував ці норми.

Перевіривши за матеріалами справи доводи скаржника, зокрема щодо розбіжностей у застосуванні судом одних і тих самих норм права, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України знаходить скаргу обґрунтованою.

Судами попередніх інстанцій встановлено, що 16 квітня 2004 р. між ФПГ «Північний альянс» (покупець) і ТОВ «ЗБК «Іком» (постачальник) було укладено договір поставки, відповідно до умов якого позивач придбав 5 програмно-технічних комплексів «Реверс» на загальну суму 31500000 грн., у тому числі ПДВ – 5250000 грн. На підставі виданої постачальником податкової накладної від 22 квітня 2004 р. ця сума ПДВ була включена позивачем до складу податкового кредиту у відповідному періоді.

19 квітня 2004 р. між ФПГ «Північний альянс» (комітент) і ТОВ «Ювенал» (комісіонер) було укладено договір комісії, відповідно до умов якого останнє зобов'язалося знайти покупця зазначеної продукції, укласти з ним договір купівлі-продажу, здійснити митне оформлення та надати звіт про виконану роботу.

Як убачається зі згаданого вище акта перевірки, на виконання зазначеного договору комісіонер продав від імені позивача

програмно-технічні комплекси «Реверс» Компанії «NORKA GmbH». Відповідно до специфікації від 23 квітня 2004 р. загальна вартість цього товару склала 4932500 доларів США. На підтвердження перетину товаром митного кордону України ТОВ «Ювенал» надало позивачеві вантажну митну декларацію від 27 квітня 2004 р.

Ухвалюючи рішення про задоволення позову, суд першої інстанції, з висновком якого погодилися суди апеляційної та касаційної інстанцій, виходив із того, що позивач правомірно відніс до валових витрат усю вартість придбаного товару, сформував із її урахуванням на підставі належним чином оформленої податкової накладної податковий кредит і заявив до експортного відшкодування з бюджету ПДВ у сумі 5249822 грн., оскільки вивезення товару за межі митної території України підтверджено належно оформленою вантажною митною декларацією.

Проте з такими висновками судів погодитися не можна.

Особливості оподаткування операцій із вивезення (пересилання) товарів (робіт, послуг) за межі митної території України на день здійснення цих операцій були передбачені ст. 8 Закону України «Про податок на додану вартість». Відповідно до п. 8.1 цієї статті платник податку, який здійснює операції з вивезення (пересилання) товарів (робіт, послуг) за межі митної території України (експорт) і подає розрахунок експортного відшкодування за наслідками податкового місяця, має право на отримання такого відшкодування протягом 30 календарних днів із дня подання зазначеного розрахунку.

Цей розрахунок подається разом із такими документами: а) митною декларацією, яка підтверджує факт вивезення (експортування) товарів за межі митної території України, відповідно до митного законодавства, або актом (іншим документом), який засвідчує передання права власності на роботи (послуги), призначені для їх споживання за межами митної території України; б) копіями платіжних доручень, завірених банком, про перерахування платником податку коштів на користь іншого платника податків, в оплату придбаних товарів (робіт, послуг), з урахуванням податків, нарахованих на ціну такого придбання, а при вивезенні (експортуванні) товарів, попередньо ввезених (імпортованих) таким платником податку, – ввізною митною декларацією, що підтверджує факт митного оформлення товарів для їх вільного використання на митній території України.



Порядок оформлення вантажної митної декларації регламентується Положенням про вантажну митну декларацію, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 1997 р. Згідно з п. 2 зазначеного Положення вантажна митна декларація – це письмова заява встановленої форми, що подається митному органу і містить відомості про товари та транспортні засоби, які переміщуються через митний кордон України, митний режим, у який вони заявляються, а також іншу інформацію, необхідну для здійснення митного контролю, митного оформлення, митної статистики, нарахування податків, зборів, інших платежів.

Належно оформленою вантажну митну декларацію слід уважати тоді, коли всі її графи заповнені відповідно до Інструкції про порядок заповнення вантажної митної декларації, затвердженої наказом Державної митної служби України від 9 липня 1997 р., і наведена в них інформація відповідає дійсності.

З огляду на викладене встановленню підлягають як факт належного оформлення вантажної митної декларації, так і факт вивезення товарів за межі митної території України.

Відповідно до зазначеної Інструкції у графі 8 вантажної митної декларації наводяться відомості про одержувача товарів (якщо це іноземна юридична особа, – її найменування та місцезнаходження).

У графі 8 вантажної митної декларації від 27 квітня 2004 р. як одержувача товарів зазначено Компанію «NORKA GmbH».

ДПІ з посиланням на відповідні документи, в яких містилась інформація Інтерполу, стверджувала, що Компанія «NORKA GmbH» на податковому обліку не перебуває. З метою обґрунтування свого твердження про недостовірність відомостей, наведених у зазначеній вантажній митній декларації, ДПІ слід було надати докази того, що ця декларація підроблена, зокрема внаслідок кримінально каранних дій. Проте такі докази суду не надані. На думку колегії суддів, у цьому випадку суду необхідно було витребувати у ДПІ докази того, що відомості, наведені у виданій позивачу його контрагентом вантажній митній декларації, не є достовірними. Не витребувавши такі докази, суд не створив необхідні умови для встановлення фактичних обставин справи і правильного застосування законодавства. У разі підтвердження доводів ДПІ про те, що товар фактично не був вивезений за межі митної території України, формування позивачем податкового кредиту є безпідставним і ПДВ відшкодуванню з бюджету не підлягає.

За наявності сумніву щодо достовірності наданої ДПІ інформації суди відповідно до статей 11, 70, 71, 79 КАС України мали вжити передбачені законом заходи щодо з'ясування всіх обставин справи, у тому числі щодо виявлення та витребування з власної ініціативи доказів на підтвердження чи спростування наведених відповідачем фактів, які мають істотне значення для правильного вирішення спору. Проте цього зроблено не було.

У ст. 159 КАС зазначено, що судові рішення повинно бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм адміністративного процесуального права; обґрунтованим – рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні.

ДПІ в акті перевірки посилалась на те, що відповідно до кредитного договору від 30 квітня 2004 р. ФПГ «Північний альянс» отримало від Закритого акціонерного товариства «ПРАЙМ-БАНК» кредит у розмірі 5212404 грн. 04 коп. для часткової оплати за товар, придбаний у ТОВ «ЗБК «Іком» за договором постачання від 16 квітня 2004 р., проте того самого дня – 30 квітня 2004 р. – постачальник платіжним дорученням повернув цю суму позивачу для погашення кредиту. Усупереч вимогам ст. 86 КАС України суди зазначеному факту належної оцінки не дали і не дослідили, чи не мав місце зговір між позивачем та його контрагентом – ТОВ «ЗБК «Іком», спрямований на безпідставне одержання коштів із державного бюджету, незважаючи на те, що ця обставина має правове значення.

Згідно з ч. 5 ст. 227 КАС України висновки і мотиви, з яких скасовані рішення, є обов'язковими для суду першої чи апеляційної інстанції при розгляді справи.

Вищий господарський суд України постановою від 13 липня 2005 р. скасував постанову Київського апеляційного господарського суду від 22 лютого 2005 р. та рішення Господарського суду м. Києва від 21 грудня 2004 р. і направив цю справу на новий розгляд до суду першої інстанції. Однією з підстав такого рішення стало те, що суди не звернули увагу на наявні в матеріалах справи документи про порушення Службою безпеки України щодо посадових осіб контрагента позивача – ТОВ «Ювенал», через якого було експортовано придбаний у ТОВ «ЗБК «Іком» товар, кримінальної справи за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 201 Кримінального кодек-

су України (контрабанда). Проте під час нового розгляду справи ні суд першої інстанції, ні апеляційний суд не виконали вказівки касаційного суду і не з'ясували наслідки порушення кримінальної справи. Вищий адміністративний суд України під час касаційного розгляду справи на зазначені порушення уваги теж не звернув.

З урахуванням порушень, допущених судами при вирішенні цього спору, ухвалені у справі судові рішення підлягають скасуванню, а справа – направленню на новий розгляд до суду першої інстанції.

З огляду на викладене та керуючись статтями 241–243 КАС України, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

**п о с т а н о в и л а :**

Скаргу Державної податкової інспекції у Печерському районі м. Києва задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 22 лютого 2007 р., ухвалу Київського апеляційного господарського суду від 13 вересня 2006 р. та постанову Господарського суду м. Києва від 29 червня 2006 р. скасувати, справу направити на новий розгляд до суду першої інстанції.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, передбаченого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

**УХВАЛА ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ  
від 21 травня 2008 р., реєстр. № 2872558**

Колегія суддів Вищого адміністративного суду України в складі: головуючої Кравченко О. О., суддів: Васильченко Н. В., Леонтович К. Г., Гордійчук М. П., Матолича С. В., при секретарі Мельник І. М., за участі: представника позивача Жунька Л. М та відповідача Сидоренка О. В., розглянувши у відкритому судовому засіданні касаційну скаргу Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим на ухвалу Господарського суду Автономної Республіки Крим від 6 жовтня 2006 р. та ухвалу Севастопольського апеляційного господарського суду від 6 грудня 2006 р. у справі за позовом Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим до Верховної Ради Автономної Республіки Крим про визнання Регламенту роботи Верховної Ради Автономної Республіки Крим незаконним,

### **встановила:**

Ухвалою Господарського суду АРК від 6 жовтня 2006 р., залишеною без змін ухвалою Севастопольського апеляційного господарського суду від 6 грудня 2006 р. було закрито провадження у справі за позовом Представництва Президента України в АРК до Верховної Ради АРК про визнання Регламенту роботи Верховної Ради АРК незаконним.

В основу зазначених судових рішень покладено висновки про те, що зазначена справа не підсудна адміністративним судам, оскільки вимоги позивача ґрунтуються на невідповідності оспорюваного акту Конституції України, а визнання законодавчих актів такими, що не відповідають Конституції України, віднесено до компетенції Конституційного Суду України.

Не погоджуючись з зазначеними ухвалами, Представництво Президента України в АРК звернулося з касаційною скаргою, у якій просить скасувати ухвалу Господарського суду АРК від 6 жовтня 2006 р. та ухвалу Севастопольського апеляційного господарського суду від 6 грудня 2006 р., направивши справу для продовження розгляду.

Касаційна скарга ґрунтується на тому, що у своїх позовних вимогах Представництво Президента в АРК не ставило питання про визнання неконституційними положень Регламенту роботи Верховної Ради АРК, а відповідно до вимог п. 1 ст. 171 КАС України просило визнати вказаний правовий акт незаконним, тобто таким, що не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили – Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» в частині, що регулює порядок надання слова для виступу на пленарних засіданнях Верховної Ради АРК.

Заслухавши доповідь судді Вищого адміністративного суду України, дослідивши матеріали справи та доводи касаційної скарги, колегія суддів приходить до висновку, що касаційна скарга не підлягає задоволенню з таких підстав.

Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України.

Суди першої та апеляційної інстанцій дійшли вірного висновку, що позивач обґрунтував свої вимоги невідповідністю ст. 28 Регла-

менту роботи Верховної Ради АРК нормам Конституції України. Зазначені посилання ґрунтуються на матеріалах справи, оскільки це впливає із змісту заявленого адміністративного позову, а тому висновок судів першої та апеляційної інстанцій про те, що відповідність окремих норм Регламенту роботи Верховної Ради АРК ст. 135 Конституції України, належить до компетенції Конституційного Суду України є правомірним.

Колегія суддів дійшла думки, що суди першої та апеляційної інстанцій повно та всебічно дослідили фактичні обставини справи, вірно встановили характер спірних правовідносин і обґрунтовано застосували норми матеріального права до їх вирішення. Порушень норм процесуального закону при вчиненні процесуальних дій судами не допущено.

Відповідно до ст. 224 КАС України суд касаційної інстанції залишає касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін, якщо визнає, що суди першої та апеляційної інстанцій не допустили порушень норм матеріального і процесуального права при ухваленні судових рішень чи вчиненні процесуальних дій.

На підставі наведеного, керуючись статтями 220, 221, 224, 230, 231 КАС України, колегія суддів

**у х в а л и л а:**

Касаційну скаргу Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим залишити без задоволення.

Ухвалу Господарського суду Автономної Республіки Крим від 6 жовтня 2006 р. та ухвалу Севастопольського апеляційного господарського суду від 6 грудня 2006 р. залишити без змін.

Ухвала набирає законної сили з моменту проголошення і оскарженню не підлягає.

**ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**від 7 жовтня 2008 р., реєстр. № 2397400**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів Гусака М. Б., Маринченка В. Л., Панталієнка П. В., Самсіна І. Л., Терлецького О. О., розглянувши у порядку письмового провадження за винятковими обставинами за скаргою Комунального підпри-

емства «Донецькміськводоканал» (далі – КП «Донецькміськводоканал») справу за його позовом до Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) про визнання недійсним рішення від 26 грудня 2003 р.,

**в с т а н о в и л а :**

Господарський суд м. Києва постановою від 12 грудня 2005 р., залишеною без змін ухвалою Київського апеляційного господарського суду від 21 березня 2006 р., у задоволенні зазначеного позову відмовив.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 14 лютого 2007 р. провадження за касаційною скаргою КП «Донецькміськводоканал» на рішення судів першої та апеляційної інстанцій закрив і направив справу на розгляд до Вищого господарського суду України, оскільки дійшов висновку, що ця справа не належить до компетенції адміністративних судів.

У скарзі про перегляд ухвали касаційного суду за винятковими обставинами КП «Донецькміськводоканал» просить скасувати її та направити справу для касаційного розгляду до Вищого адміністративного суду України. На обґрунтування своїх вимог скаржник посилається на неоднакове застосування судом касаційної інстанції норм процесуального права, а саме п. 1 ч. 1 ст. 17, п. 6 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАС України.

Перевіривши за матеріалами справи наведені у скарзі доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України вважає, що суд касаційної інстанції виніс ухвалу з порушенням норм процесуального права, а тому вона підлягає скасуванню.

Закриваючи провадження у справі, Вищий адміністративний суд України виходив з того, що вона не може розглядатись у порядку адміністративного судочинства, оскільки згідно з ч. 1 ст. 60 Закону України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції» заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів АМКУ до господарського суду у двомісячний строк з дня його одержання.

Проте із цим висновком суду погодитися не можна.

У ст. 1 Закону України від 26 листопада 1993 р. «Про Антимонопольний комітет України» АМКУ визначено як державний орган зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, що

відповідає ознакам суб'єкта владних повноважень, наведеним у ст. 3 КАС України. Таким чином, спори за участю органів АМКУ щодо виконання ними своїх повноважень є публічно-правовими.

Згідно з ч. 2 ст. 4 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення.

Частиною 3 ст. 6 Закону України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» встановлено, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 12 Господарського процесуального кодексу України господарським судам підвідомчі, зокрема, справи за заявами органів АМКУ з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції.

Закон України «Про захист економічної конкуренції» містить спеціальні норми – щодо захисту економічної конкуренції, а також загальні – щодо порядку захисту суб'єктом господарювання прав, порушених органами АМКУ. Проте цей Закон не є процесуальним і після набрання чинності КАС не може визначати компетенцію судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю органів АМКУ.

З огляду на викладене адміністративним судам підвідомчі всі публічно-правові спори щодо рішень, дій або бездіяльності АМКУ та його органів як суб'єктів владних повноважень.

Оскільки справа, що розглядається, є справою адміністративної юрисдикції, суд касаційної інстанції помилково зактив провадження в ній на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України.

За таких обставин ухвала касаційного суду підлягає скасуванню, справа – направленню до цього суду на новий касаційний розгляд.

Керуючись статтями 241–243 КАС України, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

**п о с т а н о в и л а :**

Скаргу КП «Донецькміськводоканал» задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 14 лютого 2007 р. скасувати, справу направити до цього суду для розгляду в касаційному порядку.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, передбаченого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

## ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

від 20 січня 2009 р., реєстр. № 2914676

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів: Маринченка В. Л., Панталієнка П. В., Самсіна І. Л., Терлецького О. О., Тітова Ю. Г., розглянувши за винятковими обставинами в порядку письмового провадження за скаргою Мукачівської об'єднаної державної податкової інспекції Закарпатської області (далі – ОДПІ) справу за позовом Виробничо-комерційного підприємства «Кристал» до ОДПІ про визнання нечинним податкового повідомлення-рішення,

### **в с т а н о в и л а :**

У липні 2006 р. Виробничо-комерційне підприємство «Кристал» звернулося до суду з позовом, у якому просило визнати нечинним податкове повідомлення-рішення ОДПІ від 17 липня 2006 р., прийнятого на підставі акта перевірки від 12 липня 2006 р. № 537/23-01, яким йому визначено податкове зобов'язання за платежем «Податок на прибуток» у сумі 77065 грн. 80 коп. (52341 грн. 00 коп. – основний платіж і 24724 грн. 80 коп. – штрафні (фінансові) санкції).

Постановою Господарського суду Закарпатської області від 18 серпня 2006 р., залишеною без змін ухвалою Львівського апеляційного господарського суду від 28 листопада 2006 р., позов задоволено.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 27 травня 2008 р. відмовив у задоволенні заяви ОДПІ про поновлення строку на касаційне оскарження, а касаційну скаргу на ухвалу Львівського апеляційного господарського суду від 28 листопада 2006 р. залишив без розгляду, мотивувавши це тим, що причина пропуску ОДПІ строку на подання касаційної скарги не є поважною та обгрунтованою.

У скарзі до Верховного Суду України ОДПІ порушила питання про перегляд за винятковими обставинами та скасування ухвали касаційного суду і направлення справи до цього суду для вирішення питання про поновлення строку на оскарження у зв'язку з порушенням ним норм процесуального права та неоднаковим порівняно з іншими справами застосуванням однієї й тієї самої норми права – ст. 212 КАС України.

Перевіривши за матеріалами справи наведені у скарзі доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України вважає, що висновок суду касаційної інстанції



не відповідає фактичним обставинами справи та вимогам чинного законодавства, а тому скарга є обгрунтованою і підлягає задоволенню. При цьому колегія суддів виходить із такого.

Однією з основних засад судочинства, визначеною п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України, є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом.

Частиною 2 ст. 212 КАС України передбачено, що касаційна скарга на судові рішення подається протягом одного місяця після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, крім випадків, передбачених цим кодексом, а в разі складення постанови в повному обсязі відповідно до ст. 160 зазначеного кодексу – з дня складення постанови в повному обсязі. У ч. 3 зазначеної статті передбачено, що касаційна скарга, подана після закінчення строку, встановленого ч. 2 цієї статті, залишається без розгляду, якщо суд касаційної інстанції за заявою особи, яка подала цю скаргу, не знайде підстав для поновлення строку.

Згідно зі ст. 102 КАС процесуальний строк, пропущений із поважних причин, може бути поновлено.

ОДПІ оскаржила ухвалу Львівського апеляційного господарського суду від 28 листопада 2006 р. і разом із касаційною скаргою подала заяву про поновлення пропущеного процесуального строку на касаційне оскарження. Зазначену заяву скаргник мотивував тим, що ухвалу суду апеляційної інстанції надіслано на його адресу 9 січня 2007 р., а отримав він її 11 січня 2007 р., внаслідок чого не мав реальної можливості своєчасно подати касаційну скаргу.

Касаційний суд, вирішуючи питання про поновлення строку на касаційне оскарження, встановив, що оскаржена ухвала суду апеляційної інстанції була постановлена у присутності представника відповідача, тому дійшов висновку, що того було належним чином повідомлено про винесення оскаржуваної ухвали та її зміст. При цьому суд касаційної інстанції не дав оцінки тій обставині, що в судовому засіданні 28 листопада 2006 р. Львівський апеляційний господарський суд оголосив вступну та резолютивну частини рішення, а з правовою позицією цього суду, на якій ґрунтується оскаржена ухвала, відповідач мав змогу ознайомитися тільки після одержання повного тексту останньої. Залишивши зазначену обставину поза увагою, касаційний суд дійшов висновку про відсутність підстав для поновлення строку. Цей висновок є помилковим, оскільки не ґрунтується на обставинах справи.

Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали в ній участі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, згідно зі ст. 13 КАС України забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду у випадках і в порядку, встановлених цим кодексом.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 КАС суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права.

Оцінюючи обставини, що перешкождали здійсненню процесуального права на касаційне оскарження, на які заявник посилається як на поважні, суд має виходити з оцінки та аналізу всіх наведених у клопотанні доводів і з того, чи мав заявник за таких обставин можливість своєчасно реалізувати право на касаційне оскарження.

Визнаючи поновлення строку на касаційне оскарження у цій справі неможливим, суд не взяв до уваги, що відповідач міг визначити підстави такого оскарження тільки після ознайомлення з її повним текстом.

З урахуванням викладеного ухвала Вищого адміністративного суду України підлягає скасуванню, а справа – направленню на новий розгляд до суду касаційної інстанції для вирішення питання про поновлення строку на оскарження.

Керуючись статтями 241–243 КАС України, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

#### **п о с т а н о в и л а :**

Скаргу Мукачівської об'єднаної державної податкової інспекції Закарпатської області задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 27 травня 2008 р. скасувати, справу направити до цього суду для вирішення питання про поновлення строку на оскарження.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, передбаченого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

### **ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 1 вересня 2009 р., реєстр. № 4970766**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів Гусака М. Б., Маринченка В. Л., Панталієнка П. В., Самсіна І. Л., Тітова Ю. Г., розглянувши у порядку письмового провадження за

скаргою заступника Генерального прокурора України справу за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Добриня і К» (далі – ТОВ) до Державної податкової інспекції у Ленінському районі м. Севастополя (далі – ДПІ), треті особи, які не заявляють самостійних вимог на стороні відповідача: Управління державного казначейства у Ленінському районі м. Севастополя, Головне управління державного казначейства України у м. Севастополі, за участю прокурора м. Севастополя, про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення та зобов'язання здійснити певні дії,

**в с т а н о в и л а:**

У лютому 2007 р. ТОВ звернулося до суду з указаним позовом, посилаючись на те, що зменшення ДПІ заявленої суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість (далі – ПДВ) не ґрунтується на нормах податкового законодавства.

Господарський суд м. Севастополя постановою від 26 лютого 2008 р., залишеною без змін ухвалою Севастопольського апеляційного господарського суду від 20 травня 2008 р., позов задовольнив. При цьому суди виходили з того, що несплата ПДВ контрагентами позивача за результатами господарських операцій не може впливати на право ТОВ на відшкодування цього податку.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 21 квітня 2009 р. рішення судів першої та апеляційної інстанції залишив без змін.

У скарзі до Верховного Суду України заступник Генерального прокурора України порушив питання про перегляд за винятковими обставинами та скасування ухвали касаційного суду, пославшись на неоднакове застосування судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права.

Перевіривши за матеріалами справи наведені у скарзі доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку про наявність підстав для її задоволення.

Відповідно до підпункту 7.4.1 п. 7.4 ст. 7 Закону України «Про податок на додану вартість» податковий кредит звітного періоду складається із сум податків, сплачених (нарахованих) платником податку у звітному періоді у зв'язку з придбанням товарів (робіт, послуг), вартість яких відноситься до складу валових витрат виробництва (обігу) та основних фондів чи нематеріальних активів, що підлягають амортизації. Згідно з підпунктом 7.4.5 цього пункту

не дозволяється включати до податкового кредиту будь-які витрати зі сплати податку, не підтверджені податковими накладними чи митними деклараціями, а при імпорті робіт (послуг) – актом прийняття робіт (послуг) чи банківським документом, який засвідчує перерахування коштів в оплату вартості таких робіт (послуг).

Судами встановлено, що ДПІ зменшила суму бюджетного відшкодування з ПДВ у зв'язку з тим, що факт надходження до бюджету цього податку, заявленого до відшкодування позивачем, результатами зустрічних перевірок постачальників – Товариств з обмеженою відповідальністю «Торгпромсоюз» та «Парадиз-Сервіс», не підтверджений. Указані підприємства були постачальниками сировини (металопрокату) через посередника – Товариство з обмеженою відповідальністю «Стиг», яке на виконання договорів купівлі-продажу виписувало на користь позивача податкові накладні.

У п. 1.3 ст. 1 Закону України «Про податок на додану вартість» платника податку визначено як особу, яка згідно із законом зобов'язана здійснювати утримання та внесення до бюджету податку, що сплачується покупцем, або особу, яка імпортує товари на митну територію України.

Із наведеного випливає, що сама по собі несплата податку продавцем (у тому числі внаслідок ухилення від сплати) в разі фактичного здійснення господарської операції не впливає на формування податкового кредиту покупцем та на суму бюджетного відшкодування.

Разом з тим за змістом частин 4, 5 ст. 11 КАС України суд повинен визначити характер спірних правовідносин та зміст правової вимоги, матеріальний закон, який їх регулює, а також факти, що підлягають встановленню і лежать в основі вимог та заперечень; з'ясувати, які є докази на підтвердження зазначених фактів. Дійшовши висновку, що поданих сторонами доказів недостатньо для встановлення обставин справи, суд має право вжити передбачених законом заходів для вичерпання належних доказів із власної ініціативи.

Суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами тільки після того, як проведено всі дії, необхідні для повного і всебічного з'ясування цих обставин, перевірено всі вимоги та заперечення осіб, які беруть участь у справі, і вичерпано всі можливості щодо збирання й оцінки доказів.

У цій справі суди дійшли висновку, що наявність у платника податку (позивача у справі) виданої йому продавцем товару подат-

кової накладної, оформленої з дотриманням вимог чинного законодавства, і сплата продавцю вартості товару з ПДВ є достатніми підставами для визначення податкового кредиту та відшкодування цього податку з бюджету.

На думку колегиї суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, докази, на які посилалися суди в ухвалених ними рішеннях, є обов'язковими, але не вичерпними, оскільки предмет доказування у цій справі становлять обставини, що підтверджують або спростовують обґрунтованість визначення податкового кредиту та відшкодування ПДВ з бюджету, а ДПІ, приймаючи податкове повідомлення-рішення, про визнання недійсним якого заявлено позов, виходила з того, що позивач товар не придбав і ці операції були фіктивними.

Суди повинні були з урахуванням сутності заперечень проти позову витребувати у ДПІ докази, які підтверджують її доводи відносно того, що наведені в податковій накладній відомості не відповідають дійсності. Якщо ДПІ таких доказів не надала або надані докази були недостатніми, суд, керуючись частинами 4, 5 ст. 11 КАС України, зобов'язаний був із власної ініціативи витребувати докази, які підтверджують або спростовують ці обставини.

Згідно з ч. 1 ст. 69 КАС України доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів.

Суди повинні були витребувати у сторін докази, які підтверджують або спростовують правомірність податкового зобов'язання. Якщо сторони у справі таких доказів не надали або надані докази були недостатніми, суд, керуючись частинами 4, 5 статті 11 КАС України, зобов'язаний був із власної ініціативи витребувати докази, які підтверджують або спростовують ці обставини.

У разі підтвердження доводів ДПІ про безтоварність операцій визначення податкового кредиту було би безпідставним і ПДВ не підлягав би відшкодуванню з бюджету, незважаючи на наявність у платника податку (позивача у справі) податкової накладної, що за формою відповідає вимогам чинного законодавства, а також доказів сплати продавцю вартості товару з ПДВ.

Суди цю обставину не врахували, доводи ДПІ про безтоварність операцій та їх фіктивність у визначеному законодавством порядку не дослідили, внаслідок чого неповно встановили фактичні обставини справи.

Частинами 1, 2 ст. 4 Закону України «Про металобрухт» установлено, що операції з металобрухтом здійснюються лише спеціалізованими підприємствами або спеціалізованими металургійними переробними підприємствами, а також їх приймальними пунктами. Діяльність, пов'язана із заготівлею, переробкою брухту чорних та кольорових металів і його металургійною переробкою, провадиться на підставі ліцензії, що видається в порядку, встановленому законодавством.

Суди попередніх інстанцій не взяли до уваги те, що позивач придбав через посередника (Товариство з обмеженою відповідальністю «Стиг») сировину, зокрема металопрокат, у осіб, діяльність яких мала ознаки фіктивного підприємництва, які за юридичною адресою не знаходилися, проти засновників яких порушено кримінальні справи, а також те, що позивач, продавець та його постачальники працювали в одному сегменті ринку, для роботи в якому необхідною умовою є ліцензія, наявність якої у перелічених осіб не було встановлено.

Відповідно до частин 2, 3 ст. 159 КАС України законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права, а обґрунтованим – ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених доказами, дослідженими в судовому засіданні.

На підставі викладеного скарга заступника Генерального прокурора України підлягає задоволенню, а ухвалені у справі судові рішення – скасуванню з направленням останньої на новий розгляд до суду першої інстанції.

При новому розгляді справи суду слід урахувати, що згідно з ч. 1 ст. 138 КАС України предметом доказування є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи та які належить установити при ухваленні судового рішення у справі.

На підставі наведеного та керуючись статтями 241–243 КАС України, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

### **п о с т а н о в и л а :**

Скаргу заступника Генерального прокурора України задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 21 квітня 2009 р., ухвалу Севастопольського апеляційного господарського суду від 20 травня 2008 р. та постанову Господарського суду м. Севастополя від 26 лютого 2008 р. скасувати, справу направити на новий розгляд до суду першої інстанції.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС.

### **УХВАЛА ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 5 листопада 2009 р., реєстр. № 6920698**

Вищий адміністративний суд України у складі: головуючого Костенка М. І., суддів Бившевої Л. І., Маринчак Н. С., Усенко Є. А., Шипуліної Т. М., при секретарі судового засідання Гусевій К. О., розглянувши у відкритому судовому засіданні касаційну скаргу державної податкової інспекції у м. Ужгороді Закарпатської області (далі – ДПІ) на постанову господарського суду Закарпатської області від 18 квітня 2006 р. та ухвалу Львівського апеляційного господарського суду від 13 вересня 2006 р. у справі за позовом ДПІ до суб'єкта підприємницької діяльності-фізичної особи ОСОБА\_1 (далі – СПД ОСОБА\_1) про стягнення податкового боргу у сумі 61542,68 грн.,

#### **в с т а н о в и в :**

Постановою господарського суду Закарпатської області від 18 квітня 2006 р., залишеною без змін ухвалою Львівського апеляційного господарського суду від 13 вересня 2006 р., у задоволенні позову відмовлено з тих підстав, що: здійснені позивачем операції з реалізації будівельних матеріалів не є торговельною діяльністю у розумінні приписів Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності»; постановою господарського суду Закарпатської області від 14 квітня 2006 р., залишеною без змін ухвалою Львівського апеляційного господарського суду від 9 серпня 2006 р., визнано недійсним рішення ДПІ від 30 серпня 2005 р., згідно з яким до позивача було застосовано оспорювані штрафні санкції.

У касаційній скарзі до Вищого адміністративного суду України ДПІ просить скасувати ухвалені у даній справі рішення попередніх інстанцій та задовольнити позов. В обґрунтування касаційних вимог скаржник посилається на порушення позивачем вимог Закону України «Про па-

тентування деяких видів підприємницької діяльності» та Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», що стало підставою для застосування до СПД ОСОБА\_1 оспорюваних штрафних санкцій.

Представники сторін у судове засідання не з'явилися.

Заслухавши суддю-доповідача по справі, перевіrivши правильність застосування судами норм матеріального та процесуального права, надання правової оцінки обставин справи, колегія суддів дійшла висновку про відсутність правових підстав для задоволення касаційної скарги з урахуванням такого.

Попередніми судовими інстанціями у розгляді справи з'ясовано, що постановою господарського суду Закарпатської області від 14 квітня 2006 р., яка набрала законної сили, визнано недійсним рішенням ДПП, на підставі якого до СПД ОСОБА\_1 було застосовано оспорювані штрафні санкції.

Частиною 2 ст. 14 КАС України проголошено, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України.

Наведений припис відповідає ч. 1 ст. 255 КАС України, за змістом якої постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

Таким чином, з урахуванням викладених норм та з огляду на обов'язковість виконання названої постанови господарського суду Закарпатської області позовні вимоги про стягнення з СПД ОСОБА\_1 штрафних санкцій за податковим повідомленням-рішенням від 30 серпня 2005 р. задоволенню не підлягають.

Інакше застосування правових норм фактично нівелювало б ухвалені судові акти та призвело б до можливого існування взаемовиключних рішень з одного й того ж питання.

На підставі викладеного, керуючись статтями 160, 167, 220, 221, 223, 224, 230, 231 КАС України, Вищий адміністративний суд України

**у х в а л и в:**

Касаційну скаргу державної податкової інспекції у м. Ужгороді Закарпатської області залишити без задоволення, а постанову господарського суду Закарпатської області від 18 квітня 2006 р. та ухвалу Львівського апеляційного господарського суду від 13 вересня 2006 р. – без змін.



Ухвала набирає законної сили з моменту її проголошення і може бути оскаржена до Верховного Суду України за винятковими обставинами протягом одного місяця з дня виявлення цих обставин.

## **ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ** **від 23 грудня 2009 р., реєстр. № 7417999**

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, у складі: головуючого Кривенка В. В., суддів: Гусака М. Б., Маринченка В. Л., Панталієнка П. В., Самсіна І. Л., Терлецького О. О., Тітова Ю. Г., розглянувши у порядку письмового провадження за винятковими обставинами за скаргою ОСОБА\_4 справу за її позовом до прокурора м. Харцизька Донецької області (далі – прокурор) про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії,

### **встановила:**

У жовтні 2007 р. ОСОБА\_4 звернулась із зазначеним позовом, у якому просила визнати протиправною бездіяльність прокурора, а саме: непроведення дослідчої перевірки в порядку ст. 97 Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК) за її заявою від 6 серпня 2007 р. та ненадання їй відповіді про розгляд заяви, а також зобов'язати відповідача вчинити дії, передбачені ст. 97 КПК.

Донецький окружний адміністративний суд постановою від 13 листопада 2007 р. у задоволенні позову відмовив.

Постановою від 7 лютого 2008 р. Донецький апеляційний адміністративний суд це рішення скасував та частково задовольнив позовні вимоги: визнав протиправною бездіяльність прокурора щодо ненаправлення ОСОБА\_4 копії постанови на її заяву від 6 серпня 2007 р. та зобов'язав прокурора направити їй цю копію, в іншій частині – відмовив.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 7 жовтня 2009 р. ухвалені у справі судові рішення скасував, провадження закрит.

У скарзі про перегляд ухвалених у справі судових рішень за винятковими обставинами ОСОБА\_4, посилаючись на наявність підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України, просить Верховний Суд України скасувати ухвалу касаційного суду та направити справу на новий касаційний розгляд. На обґрунтування скарги ОСОБА\_4 послалася на ухвалу Вищого адміністративного суду України від 16 червня 2009 р. у справі за аналогічним позовом, у

якій, на її думку, одні й ті самі норми права застосовано інакше, ніж у справі, що розглядається.

Виконуючи покладений на Верховний Суд України ч. 1 ст. 47 Закону України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» обов'язок щодо забезпечення однакового застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України вважає, що підстав для задоволення скарги немає.

Судові рішення в адміністративних справах, переглянуті в касаційному порядку, а також рішення суду касаційної інстанції можуть бути оскаржені за винятковими обставинами з мотиву неодокового застосування касаційним судом (судами) однієї й тієї самої норми права, якщо воно мало місце за аналогічних обставин і призвело до ухвалення неправильного рішення.

Згідно з ч. 2 ст. 159 КАС України законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права.

Ухвала Вищого адміністративного суду України відповідає вимогам зазначеної норми, оскільки висновок цього суду про те, що повноваження прокурора при отриманні заяви про злочин регламентовані нормами КПК, що виключає можливість розгляду поданого позивачем позову в порядку адміністративного судочинства, є обґрунтованим.

Враховуючи те, що обставини, які стали підставою для провадження за винятковими обставинами не підтвердилися, а оскаржуване рішення касаційного суду є законним, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, керуючись ст. 244 КАС України,

**п о с т а н о в и л а :**

У задоволенні скарги ОСОБА\_4 про скасування ухвали Вищого адміністративного суду України від 7 жовтня 2009 р. відмовити.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, передбаченого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

**ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**від 13 квітня 2010 р.**

Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах та Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України, розгля-

нувши на спільному засіданні в порядку письмового провадження за винятковими обставинами за скаргою Чернігівського районного центру зайнятості (далі – Центр зайнятості) справу за його позовом до Чміль Н. В. про стягнення незаконно отриманої допомоги по безробіттю,

**в с т а н о в и л а:**

У серпні 2008 р. Центр зайнятості звернувся до суду з позовом, у якому просив стягнути з Чміль Н. В. виплачену їй за період із 6 листопада 2006 р. по 28 жовтня 2008 р. одноразову допомогу по безробіттю в сумі 1663 грн. 28 коп.

Чернігівський окружний адміністративний суд ухвалою від 18 серпня 2008 р., залишеною без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду України від 11 листопада 2009 р., відмовив у відкритті провадження у справі за цим позовом.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 20 січня 2010 р. зазначених судові рішення залишив без змін.

У скарзі до Верховного Суду України Центр зайнятості, посилаючись на наявність підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України, порушив питання про скасування постановлених у справі ухвал та направлення справи до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження.

На підтвердження позовних вимог позивач надав ухвали Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України від 6 лютого та 4 червня 2008 р., в яких, на його думку, норми права застосовано інакше, ніж у справі, що розглядається.

Перевіривши за матеріалами справи наведені у скарзі доводи, колеги суддів Судової палати в адміністративних справах та Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України визнали, що скарга підлягає задоволенню з таких підстав.

Відмовляючи у відкритті провадження у справі, суд першої інстанції, з яким погодилися суди апеляційної та касаційної інстанцій, виходив із того, що цей спір не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Із цим висновком погодитися не можна виходячи з такого.

Згідно з ч. 2 ст. 4 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення.

У п. 1 ч. 1 ст. 3 цього кодексу справу адміністративної юрисдикції визначено як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін 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.

Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом.

За змістом ч. 4 ст. 50 КАС України суб'єкт владних повноважень може звернутись з адміністративним позовом до фізичної особи у випадках, установлених законом.

За ч. 1 ст. 18 Закону України від 1 березня 1991 р. «Про зайнятість населення» для реалізації державної політики зайнятості населення, професійної орієнтації, підготовки і перепідготовки, працевлаштування та соціальної підтримки тимчасово непрацюючих громадян у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, створюється державна служба зайнятості, діяльність якої здійснюється під керівництвом Міністерства праці та соціальної політики України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Державна служба зайнятості складається з: Державного центру зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України, центру зайнятості Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських, районних, міськрайонних, міських і районних у містах центрів зайнятості, центрів організації професійного навчання незайнятого населення і центрів професійної орієнтації населення, інспекцій по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення.

У ст. 19 цього закону визначено обов'язки та права державної служби зайнятості, зокрема, зазначена служба має право розпоряджатися в установленому законодавством порядку коштами Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, в установленому законодавством порядку подавати громадянам допомогу по безробіттю та матеріальну допомогу по безробіттю, припиняти і відкладати їх виплати.

Відповідно до ч. 3 ст. 36 Закону України від 2 березня 2000 р. «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (далі – Закон від 2 березня 2000 р.) сума виплаченого забезпечення та вартості наданих соціальних послуг застрахованій особі внаслідок умисного невиконання нею своїх обов'язків та зловживання ними стягується з цієї особи згідно із законодавством України з моменту виникнення обставин, що впливають на умови виплати їй забезпечення та надання соціальних послуг.

Зазначена норма Закону від 2 березня 2000 р. є бланкетною та передбачає врегулювання відповідних правовідносин іншим нормативно-правовим актом, до якого в цьому випадку слід віднести постанову Кабінету Міністрів України від 20 березня 2006 р. «Деякі питання загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття» (строк дії якої продовжено на 2007 р. згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р.), якою затверджено Порядок розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплат матеріального забезпечення відповідно до Закону від 2 березня 2000 р., за правилами п. 7 якого у разі відмови особи повернути незаконно виплачені кошти, а також у разі неповернення (невідшкодування) їх у встановлений строк стягнення таких коштів здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства.

Аналіз наведених норм законодавства дає підстави вважати, що вирішуваний спір є публічно-правовим, оскільки виник за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовував у спірних правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції у сфері державної політики зайнятості населення.

Таким чином, висновок судів попередніх інстанцій про те, що цей спір не належить до адміністративної юрисдикції, не ґрунтується на положеннях чинного законодавства України, у зв'язку з чим усі ухвалені у справі судові рішення підлягають скасуванню, а справа – направленню до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження.

Керуючись статтями 241–243 КАС України, колегії суддів Судової палати в адміністративних справах та Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України

#### **п о с т а н о в и л и:**

Скаргу Центру зайнятості задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 20 січня 2010 р., ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду України від 11 листопада 2009 р. та ухвалу Чернігівського окружного адміністративного суду від 18 серпня 2008 р. скасувати, а справу направити до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України.

## **Зміст**

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР: ПОНЯТТЯ І ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ</b> .....	5
1.1. Дискусійні проблеми визначення адміністративно- правового спору.....	5
1.2. Адміністративний і судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового врегулювання .....	25
<b>РОЗДІЛ 2. ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАКТИКИ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ</b> .....	50
2.1. Правове забезпечення судового розгляду адміністративно- правових спорів .....	50
2.2. Принципи судочинства, їх застосування при розв'язанні адміністративно-правових спорів .....	64
2.3. Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення справ за участю суб'єктів владних повноважень.....	83
<b>ДОДАТОК</b> .....	92
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 21 лютого 2006 р., реєстр. № 3384458.....	92
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 21 лютого 2006 р., реєстр. № 3384466.....	95
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 4 липня 2006 р., реєстр. № 37158.....	97
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 21 лютого 2007 р., реєстр. № 659419.....	100
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 13 березня 2007 р., реєстр. № 580887.....	103
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 1 квітня 2008 р., реєстр. № 3384441 .....	109
УХВАЛА ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 21 травня 2008 р., реєстр. № 2872558 .....	115
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 7 жовтня 2008 р., реєстр. № 2397400.....	117

ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 20 січня 2009 р., реєстр. № 2914676.....	120
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 1 вересня 2009 р., реєстр. № 4970766.....	122
УХВАЛА ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 5 листопада 2009 р., реєстр. № 6920698 .....	127
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 23 грудня 2009 р., реєстр. № 7417999 .....	129
ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ від 13 квітня 2010 р. ....	130

*Наукове видання*

***Писаренко Надія Борисівна,  
Сьоміна Валентина Анатоліївна***

**Адміністративно-правові спори  
(удосконалення порядку вирішення)**

*Монографія*

*Друкується в авторській редакції*

Коректор *О. В. Синицина*  
Комп'ютерна верстка *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 07.05.2012.  
Формат 84×108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Обл.-вид. арк. 6,8. Ум. друк. арк. 8,5. Вид. № 589.  
Тираж 400 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України  
та Національного університету «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко  
Тел. (057) 758-35-98