

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

СКЛЯРЕНКО ІГОР ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 349.2

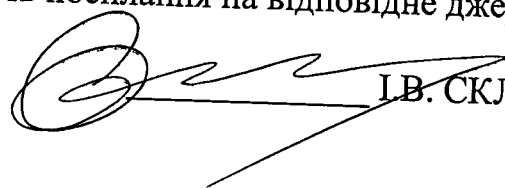
ДИСЕРТАЦІЯ

**ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ
У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

Спеціальність – 081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.


І.В. СКЛЯРЕНКО

Науковий керівник –
Соболь Євген Юрійович,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України.

Кропивницький – 2021

АНОТАЦІЯ

Скляренко І.В. Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2021.

У дисертації на підставі комплексного аналізу сучасних наукових вітчизняних і зарубіжних розробок, національної та зарубіжної нормативно-правової бази здійснено теоретичне дослідження актуальних питань розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, за результатами якого сформовано науково обґрунтовані та аргументовані висновки, пропозиції та рекомендації щодо вирішення наявних теоретичних та практичних питань та вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Визначено поняття комунальної власності як виду публічного майна (власності), що належить територіальній громаді (жителям міст, сіл, селищ) та використовується з метою забезпечення або сприяння реалізації публічних суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб та передбачених законом повноважень органів місцевого самоврядування. Звернено увагу на особливий характер суб'єкта комунальної власності, що обумовлює особливий характер даної категорії.

Виокремлено ознаки комунальної власності з їх розподілом на загальні (що притаманні їй як виду публічного майна) та особливі (що безпосередньо характеризують дану категорію). Запропоновано авторську класифікацію видів за об'єктами: рухоме майно; нерухоме майно; фінансові ресурси; природні ресурси; а також за ступенем їх публічного значення: локального, місцевого, регіонального.

Проаналізовано законодавчі нормативно-правові акти, що містять загальні аспекти адміністративно-правового регулювання комунальної власності та

локальні нормативно-правові акти, що прийняті органами місцевого самоврядування для реалізації своїх повноважень в межах законів України.

Сформовано авторське бачення категорії «управління комунальною власністю» крізь призму адміністративно-процесуальної доктрини та визначено її як вид публічного управління, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів права комунальної власності щодо реалізації повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Виокремлено ознаки даної категорії як предмету публічно-правових спорів, до яких віднесено такі: є певним процесом, управлінською діяльністю, що виражається у різноманітних формах; суб'єктом такого управління є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти; основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів відповідної громади; регулюється як нормами публічного, так і приватного права.

Запропоновано класифікацію форм управління комунальною власністю за такими критеріями: за суб'єктом – ті, що здійснюються територіальною громадою, відповідним органом місцевого самоврядування чи його виконавчим органом; органом державної влади на підставі делегованих йому повноважень; комунальними підприємствами, установами, організаціями; підприємствами, установами, організаціями інших форм власності (державної, приватної, змішаної); за ступенем впливу – безпосередньо чи опосередковано; за формою акту – шляхом видання нормативного або адміністративного (індивідуального) акту; за різновидом акту – шляхом видання рішення, наказу, розпорядження, вказівки, подання, укладення адміністративного договору, тощо; за характером об'єктів – невизначене коло об'єктів; індивідуально визначений об'єкт; за характером впливу – майновий та немайновий; за ступенем публічного значення об'єктів – локального, місцевого та регіонального характеру.

Наголошено на необхідності чіткого доктринального та нормативного розмежування предметної юрисдикції судів щодо розгляду юридичних

конфліктів між суб'єктами публічної адміністрації місцевого рівня та приватними особами у сфері управління комунальною власністю та їх віднесенні до юрисдикції адміністративних судів.

Проаналізовано сучасні доктринальні підходи вітчизняних вчених до сутності поняття «публічно-правовий спір», його нормативно-правове вираження, зокрема звернено увагу на можливість досудового врегулювання спору та виокремлено широке (спір як такий) та вузьке (адміністративна справа згідно з КАС України) значення даної категорії.

Визначено, що ознаками публічно-правового спору, які характеризують дану правову категорію, з урахуванням специфіки управління комунальною власністю як його предмету є такі: виникає з публічно-правових відносин; наявний суб'єкт владних повноважень як одна із сторін, яка здійснює публічно-владні управлінські функції; предметом спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень в процесі управління комунальною власністю; публічний (місцевий) інтерес; розглядається у певній процесуальній формі (в порядку адміністративного судочинства).

Запропоновано різні критерії класифікації публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, що мають адміністративно-процесуальний характер: за складністю - звичайні спори та спори незначної складності (малозначні спори); за порядком вирішення - в загальному чи спрощеному позовному провадженні. Так само, вказано на можливість класифікації таких спорів за суб'єктним (особливості приватного суб'єкта) чи предметним складом - спори щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності; між суб'єктами публічної адміністрації з приводу здійснення їх повноважень у сфері управління комунальною власністю; з приводу адміністративних договорів, пов'язаних з управлінням комунальною власністю; про вилучення або примусове відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

Запропоновано авторське визначення органу місцевого самоврядування як суб'єкта публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень), сформованого безпосередньо жителями певної адміністративної одиниці шляхом виборів чи їх представниками, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету і складається з депутатів місцевої ради та службових (посадових) осіб, створений для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та здійснення повноважень власника комунального майна відповідно до чинного законодавства. Також визначено його особливості як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю а саме: самостійний суб'єкт (орган) публічної адміністрації; реалізовує свої повноваження у певній адміністративно-територіальній одиниці; більшість рішень приймаються колегіально; фінансування діяльності здійснюється з відповідних місцевих бюджетів; є суб'єктом комунальної власності.

Виокремлено фактичні та правові підстави участі відповідних суб'єктів у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Фактичними підставами участі зазначено будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору. Правовими підставами участі визначено норми права, що регулюють таку участь.

Зазначено, що учасники публічно-правового спору сфері управління комунальною власністю можуть брати участь у розгляді такого спору у формі: позивача, відповідача, третіх осіб, свідка, скаржника (заявника) в апеляційному та касаційному провадженнях, а також у справах про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.

Запропоновано наступну стадійність розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю: розгляд справи у суді першої інстанції, що включає в себе відкриття провадження у справі; підготовче провадження у справі; розгляд справи по суті із винесенням кінцевого судового рішення; та оскарження рішення у справі в порядку апеляційного, касаційного

провадження та у порядку перегляду рішення у справі за нововиявленими або виключними обставинами, що включає в себе прийняття відповідним судом скарги або заяви про перегляд рішення; підготовчі дії; розгляд скарги або заяви про перегляд рішення по суті.

Зазначено, що розгляд адміністративним судом першої інстанції публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю має чітку регламентацію та має на меті встановити дійсні обставини спору та релевантне нормативне регулювання спірних правовідносин та як наслідок здійснити дієвий захист порушених як особистих прав та інтересів позивача у даній сфері управління комунальною власністю.

Констатовано, що інститут перегляду (оскарження) судового рішення в справі за публічно-правовим спором у сфері управління комунальною власністю забезпечує реальний захист прав учасників справи, оскільки його метою є мінімізація судових помилок як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Виокремлено чотири форми перегляду (оскарження) судового рішення: апеляційне та касаційне оскарження, перегляд за нововиявленими та виключними обставинами.

З'ясовано на прикладі США, Франції, Німеччини, Китаю та Киргизстану, що процедура розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю має різноманітний характер та рівень правового регулювання залежно політико-правових, економічних особливостей певної країни. Визначено переваги та недоліки розгляду таких спорів загальним, спеціалізованим судом чи квазісудовим органом. Зазначено, що національна правова систем повинна запозичувати окремі позитивні аспекти та враховувати як позитивний так і негативний досвід адміністративного судового чи квазісудового розгляду публічно-правових спорів в інших країнах.

Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо розвитку наукових підходів та нормативно-правового регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Зокрема, необхідно

уніфікувати правове регулювання управління комунальною власністю, закріпити предметну юрисдикцію публічно-правових спорів у даній сфері за адміністративними судами, визначитися із правовим статусом жителя громади як учасника публічно-правового спору та його правом на судовий захист, ввести в законодавчий обіг поняття «місцевий інтерес», забезпечити дійсну єдність судової практики Верховного Суду, удосконалити механізм публічної відповідальності суб'єктів управління комунальною власністю за прийняті ними рішення у даній сфері, удосконалити правове регулювання застосування засобів телекомунікаційного зв'язку в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративне судочинство, комунальна власність, місцеве самоврядування, місцевий інтерес, публічно-правовий спір, територіальна громада, управління комунальною власністю

SUMMARY

Skliarenko I.V. Features of consideration of public law disputes in the field of communal property management – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The dissertation for obtaining the academic degree of candidate of juridical sciences in specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University, Kropyvnytskyi, 2021.

In the thesis on the basis of the complex analysis of modern scientific domestic and foreign developments, national and foreign normative-legal base the theoretical research of actual questions of consideration of public-legal disputes in the field of management of communal property is carried out. solving existing theoretical and practical issues and improving current legislation in this area.

The concept of communal property has been defined as a type of public property (property) belonging to the territorial community (residents of cities, villages, settlements) and used to ensure or promote the implementation of public subjective rights of individuals and legal entities and statutory powers of local governments. Attention has been paid to the special nature of the subject of communal property, which determines the special nature of this category.

The features of communal property with their division into general (which are inherent in it as a type of public property) and special (which directly characterize this category) have been singled out. The author's classification of species by objects has been offered: movable property; Real Estate; financial resources; natural resources; as well as the degree of their public importance: local, local, regional.

Legislative normative-legal acts containing general aspects of administrative-legal regulation of communal property and local normative-legal acts adopted by local self-government bodies for realization of their powers within the laws of Ukraine have been analyzed.

The author's vision of the category "management of communal property" through the prism of administrative-procedural doctrine has been formed and defined

as a type of public administration, which consists in the activities of authorized subjects of communal property to exercise powers related to possession, use and disposal of objects communal property rights in the interests of residents of the relevant administrative-territorial unit. The features of this category as a subject of public law disputes are singled out, which include the following: is a certain process, managerial activity, which was expressed in various forms; the subject of such management is local self-government bodies and the subjects authorized by them; the main goal is to meet the public needs and interests of the residents of the community; governed by both public and private law.

The classification of forms of communal property management according to the following criteria is offered: by subject - those carried out by the territorial community, the relevant local government body or its executive body; a body of state power on the basis of the powers delegated to it; utilities, institutions, organizations; enterprises, institutions, organizations of other forms of ownership (public, private, mixed); by the degree of influence - directly or indirectly; in the form of an act - by issuing a normative or administrative (individual) act; by type of act - by issuing a decision, order, instruction, instruction, submission, conclusion of an administrative agreement, etc .; by the nature of objects - an indefinite range of objects; individually defined object; by the nature of the impact - property and non-property; according to the degree of public importance of objects - local, local and regional.

Emphasis has been placed on the need for a clear doctrinal and normative delimitation of the subject jurisdiction of courts regarding the consideration of legal conflicts between local public administration entities and individuals in the field of communal property management and their attribution to the jurisdiction of administrative courts.

Modern doctrinal approaches of domestic scholars to the essence of the concept of "public-law dispute", its normative-legal expression have been analyzed, in particular attention is paid to the possibility of pre-trial settlement of the dispute and

wide (dispute as such) and narrow (administrative case according to CAP of Ukraine) categories.

There has been determined that the features of a public-law dispute that characterize this legal category, taking into account the specifics of the management of communal property as its subject are as follows: arises from public-law relations; the existing subject of power as one of the parties, which performs public authority management functions; the subject of the dispute are decisions, actions, inaction of the subjects of power in the process of managing communal property; public (local) interest; considered in a certain procedural form (in the order of administrative proceedings).

Various criteria for the classification of public-law disputes in the field of communal property management are proposed, which have an administrative-procedural character: in terms of complexity - ordinary disputes and disputes of insignificant complexity (minor disputes); in the order of the decision - in the general or simplified claim proceedings. Similarly, the possibility of classifying such disputes by subject (features of a private entity) or subject composition is indicated - disputes concerning appeals against decisions (normative legal acts or individual acts), actions or omissions; between the subjects of public administration regarding the exercise of their powers in the field of communal property management; concerning administrative agreements related to the management of communal property; on confiscation or forced alienation of property for public needs or for reasons of public necessity.

The author's definition of a local self-government body as a subject of public administration (subject of power), formed directly by residents of a certain administrative unit through elections or their representatives, proposed at the expense of the local budget and consisting of local council deputies and officials (officials) persons created to perform the tasks and functions of local self-government and exercise the powers of the owner of communal property in accordance with applicable law. There also has been identified its features as a participant in public law disputes

in the field of communal property management, namely: an independent subject (body) of public administration; exercises its powers in a certain administrative-territorial unit; most decisions are made collectively; activities are financed from the relevant local budgets; is a subject of communal property.

The factual and legal grounds for the participation of relevant entities in the consideration of public law disputes in the field of communal property management are highlighted. The factual grounds for participation indicate any decisions, actions or omissions of public administration entities and court decisions to which proceedings have been instituted in connection with such a dispute. The legal grounds for participation determine the rules of law governing such participation.

There has been noted that participants in a public law dispute in the field of communal property management may participate in the consideration of such a dispute in the form of: plaintiff, defendant, third parties, witness, complainant (applicant) in appeal and cassation proceedings, as well as in cases of review of court decisions. newly discovered or exceptional circumstances.

The following stage of consideration of public-law disputes in the field of communal property management is offered: consideration of the case in the court of first instance, which includes the opening of proceedings in the case; preparatory proceedings in the case; consideration of the case on the merits with the issuance of a final court decision; and appealing the decision in the case in the order of appellate, cassation proceedings and in the order of review of the decision in the case on newly discovered or exceptional circumstances, which includes the adoption of the relevant court complaint or application for review of the decision; preparatory actions; consideration of the complaint or application for review of the decision on the merits.

There has been noted that the consideration of the administrative court of first instance of public disputes in the field of communal property management has a clear regulation and aims to establish the actual circumstances of the dispute and relevant regulation of disputes and as a result to effectively protect the violated personal rights and interests of the plaintiff. communal property management.

There has been stated that the institution of review (appeal) of a court decision in a case of public law dispute in the field of communal property management provides real protection of the rights of participants in the case, as its purpose is to minimize judicial errors of both objective and subjective nature. There are four forms of review (appeal) of a court decision: appeal and cassation appeal, review of newly discovered and exceptional circumstances.

There has been found on the example of the USA, France, Germany, China and Kyrgyzstan that the procedure of public law disputes in the field of communal property management has a different nature and level of legal regulation depending on the political, legal and economic characteristics of a country. The advantages and disadvantages of consideration of such disputes by a general, specialized court or quasi-judicial body have been determined. There has been noted that the national legal system should borrow some positive aspects and take into account both positive and negative experience of administrative judicial or quasi-judicial consideration of public law disputes in other countries.

Proposals and recommendations for the development of scientific approaches and regulatory regulation of public law disputes in the field of communal property management have been formulated. In particular, it is necessary to unify the legal regulation of communal property management, to consolidate the subject jurisdiction of public law disputes in this area by administrative courts, to determine the legal status of a community resident as a participant in public law dispute and his right to judicial protection. interest, to ensure the true unity of judicial practice of the Supreme Court, to improve the mechanism of public liability of municipal property entities for their decisions in this area, to improve the legal regulation of the use of telecommunications in administrative proceedings.

Keywords: administrative proceedings, communal property, local self-government, local interest, public law dispute, territorial community, communal property management

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Скляренко І.В. Підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки. Серія: Право.* Випуск 5. 2018. С. 131-135.

2. Скляренко І. Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна. *Актуальні проблеми правознавства.* 2019. Вип. 2. Тернопіль. С. 77-82.

3. Скляренко І.В., Соболев Є.Ю. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю, пов'язані із захистом прав осіб з інвалідністю. *Наукові записки. Серія: Право.* 2019. Випуск 6. Спецвипуск. С. 33-37.

4. Скляренко І.В. Поняття та ознаки органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки. Серія: Право.* 2019. Вип. 7. С. 117-122.

5. Скляренко І.В., Соболев Є.Ю. Особливості управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Юридичний науковий електронний журнал.* № 3. 2020. С. 265-269.

6. Skliarenko I. Public legal disputes in communal property management: essence and administrative-procedural features. *European Reforms Bulletin.* 4/2020. Luxembourg. 2020. pp. 108-114.

7. Skliarenko I. Procedural features of commence administrative proceedings in the field of communal property management in Ukraine. *Public Administration and Law Review.* Issue 1 (5). Tallinn. 2021. pp. 116-126.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Скляренко І.В. Особливості процесуального правонаступництва органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми національного законодавства: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю, м. Кропивницький, 8 листопада 2018 року.* Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 115-118.

2. Скляренко І. Особливості комунальної власності як форми власності в Україні. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, 17 травня 2019 р.).* Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2019. С. 25-26.

3. Скляренко І.В. Публічно-правовий спір в широкому та вузькому значеннях за Кодексом адміністративного судочинства. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 05-06 грудня 2020 року).* Кременчук: Видавець ПП Щербатих О.В., 2020. С. 66-67.

4. Скляренко І.В. Розмежування предметної юрисдикції судів щодо земельних спорів у сфері управління комунальною власністю. *Науковий потенціал та перспективи розвитку юридичної науки: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць.* Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 70-74.

5. Скляренко І.В. Адміністративне судочинство як спосіб захисту публічного (муніципального) інтересу в публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю. Правові засади діяльності правоохоронних органів: збірник матеріалів збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VII Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 грудня 2020 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 36. Харків: Друкарня Мадрид. 2020. С. 88-89.

6. Скляренко І. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю: питання відповідальності суб'єктів публічної адміністрації.

Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (21 травня 2021 року) у 2 т. К., 2021. Т. 2. С. 328-330.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	17
ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ЯК СКЛАДОВА ПРЕДМЕТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.....	29
1.1. Комунальна власність як об'єкт адміністративно-правового регулювання.....	29
1.2. Управління комунальною власністю як предметом публічно-правових спорів.....	46
1.3. Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.....	68
Висновки до розділу 1.....	94
РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВА СПЕЦИФІКА ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ.....	97
2.1. Адміністративно-процесуальна характеристика учасників справи у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.....	97
2.2. Стадії розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю адміністративними судами першої інстанції.....	120
2.3. Процесуальні особливості перегляду судового рішення у сфері управління комунальною власністю.....	153
Висновки до розділу 2.....	183
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО- ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ	186
3.1. Зарубіжний досвід розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.....	186
3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-процесуального забезпечення розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.....	202
Висновки до розділу 3.....	211
ВИСНОВКИ.....	214
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	222
ДОДАТКИ.....	246

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

ЄСІТС – Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Починаючи з 2014 року після підписання та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, виникла нагальна потреба у приведенні національного законодавства до європейських стандартів та вимог права ЄС, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Це стосується і тих правових інститутів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, особливо в частині управління комунальною власністю.

З 2015 року у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII було запущено процес децентралізації. Об'єднані територіальні громади отримали більше можливостей для вирішення місцевих питань, зокрема, й у сфері управління комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності. Відтак збільшується й відповідальність суб'єктів управління комунальної власності за прийняті рішення у сфері управління такою власністю.

У 2016-2017 роках вітчизняний законодавець також вніс суттєві зміни у процесуальне законодавство, зокрема КАС України, що вимагають додаткового аналізу та глибинного вивчення.

Саме наявність механізму захисту прав всіх учасників публічно-правових відносин у сфері комунальної власності дає можливість найбільш ефективно та в рамках правового поля здійснювати управління останньою. Отже, питання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю на сьогодні набувають особливої актуальності у зв'язку з суттєвими змінами в правовому регулюванні місцевого самоврядування та розгляду публічно-правових спорів в Україні.

У 2020 році до українських адміністративних судів надійшло 350 590 справ, з яких 16 200 справ у категорії «Містобудівна діяльність та

землекористування», 13 786 справ у категорії «Економіка та публічна фінансова політика» , що свідчить про значну питому вагу спорів у сфері управління публічним (комунальним) майном серед адміністративних справ, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

При цьому, більшість наукових праць з теми дослідження не враховують зазначені зміни та європейський досвід. Водночас наукові праці радянського періоду з адміністративного права та адміністративного процесу вже не відповідають сучасним підходам до розуміння сутності та призначення органів місцевого самоврядування та адміністративного судочинства як таких.

При цьому нормативно-правове регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю залишається недосконалим та суперечливим з точки зору застосування категоріально-понятійного апарату та наявності логічних протиріч у нормативно-правових актах. Крім того, актуальними залишаються питання, що пов'язані із визначенням предметної юрисдикції публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, представництва та публічного правонаступництва органів місцевого самоврядування.

Отже, актуальність дослідження адміністративно-правових засад розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю зумовлена необхідністю удосконалення наявних та розробки нових теоретичних та практичних підходів до вирішення вказаних питань.

Науково-теоретичним підґрунтям для написання дисертації слугували наукові праці низки таких вітчизняних і закордонних вчених, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, С.В. Бакуліна, О.В. Батанов, Н.Я. Борсук, В.В. Галунько, М.М. Глуховець, О.В. Джафарова, Е.Ф. Демський, А.І. Єлістратов, О.О. Кравчук, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, М.Л. Миговський, Р.В. Миронюк, І.В. Паламарчук, О.М. Пасенюк, В.М. Пищида, Є.Ю. Соболев, Т.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб, С.О. Шатрава, Р.В. Щавінський та інші.

Так, окремі питання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю були висвітлені С.В. Бакуліною в її дисертації «Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів», а саме питання розгляду публічно-правових земельних спорів. Р.В. Миронюк та В.М. Пищида у своїй монографії «Судовий розгляд спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном» проаналізували теоретико-правові та процесуальні засади розгляду таких видів спорів.

Поряд з цим комплексне дослідження, присвячене питанню особливостей розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, відсутнє. Крім того, динамічний характер розвитку процесуального закону, наявні в ньому прогалини та логічні протиріччя, недосконалість окремих норм обумовлюють актуальність, науково-теоретичне та практичне значення цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження проведено в межах Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015, Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затверджених Національною академією правових наук України 03.03.2016 р. та у межах науково-дослідної роботи Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка «Концептуально-методологічні засади правового регулювання процесу європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 20 0116 U 006126). Тема дисертації

затверджена Вченою радою Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 2 від 24.09.2018 року).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є визначення правової сутності, змісту та характерних особливостей процесу розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, а також формулювання науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення категоріально-понятійного апарату та законодавства у цій сфері на основі комплексного аналізу та переосмислення наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених та практики застосування чинного законодавства України.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити правову природу комунальної власності в якості об'єкта адміністративно-правового регулювання;

- розкрити зміст управління комунальною власністю як предмета публічно-правових спорів;

- окреслити поняття, види та ознаки публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю;

- охарактеризувати адміністративно-процесуальний статус учасників справи у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, підстави та форми їх участі;

- визначити стадії розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю адміністративним судом першої інстанції;

- окреслити процесуальні особливості перегляду судового рішення у публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю;

- з'ясувати зарубіжний досвід розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю;

- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-процесуального забезпечення розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Предметом дослідження є особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є загальні, філософські, загальнонаукові, конкретно-наукові та спеціальні методи:

1) загальні методи – аналіз, синтез, порівняння, моделювання.

Методи аналізу та синтезу використовувалися для визначення змісту понять, що досліджувалися у цій роботі, а саме «публічне майно», «комунальна власність», «орган місцевого самоврядування», «управління комунальною власністю», «місцевий інтерес», тощо (розділи 1, 2, 3). Метод порівняння використовувався для співставлення різних думок вчених стосовно розуміння певних правових явищ, зокрема сутності понять «публічна адміністрація», «орган місцевого самоврядування», «публічно-правовий спір», видової класифікації об'єктів комунальної власності, форм управління комунальною власністю, публічно-правових спорів, визначення стадій розгляду таких спорів, а також при дослідженні зарубіжного досвіду правового регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю (розділи 1, 2, 3). Метод моделювання використовувався для визначення наявних та потенційних проблемних питань як у правовому регулюванні розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, так і в його науково-теоретичному підґрунті та шляхів їх вирішення (розділи 1, 2, 3).

2) філософські методи (діалектичний, герменевтичний).

Діалектичний метод використовувався при дослідженні суспільних відносин, які виникають під час розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю як правового явища, що формується за допомогою різних чинників, зокрема з урахуванням взаємозв'язків положень адміністративного та адміністративно-процесуального права, що дало можливість здійснити комплексний аналіз публічно-правових спорів у сфері

управління комунальною власністю та порядок їх розгляду (розділи 1, 2, 3). Герменевтичний метод застосовувався при тлумаченні нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, які складають об'єкт даного дослідження (розділи 1, 2, 3).

3) загальнонаукові методи (структурний, історичний, логіко-семантичний).

Структурний метод застосовувався для характеристики сутності комунальної власності, її об'єктів, публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, з'ясування стадійного характеру порядку їх розгляду та формування інших, необхідних для даного дослідження класифікацій (розділи 1, 2). Логіко-семантичний метод застосовано під час аналізу науково-теоретичних підходів вчених з окремих напрямків даного дослідження. Історичний метод використовувався для з'ясування розвитку уявлень про сутність та призначення органів місцевого самоврядування, їх сукупність, для порівняння з правовим регулюванням змісту публічно-правового спору та юрисдикції адміністративних судів у попередніх редакціях адміністративно-процесуального закону (підрозділи 1.3, 2.1).

4) конкретно-наукові методи (статистичний).

Статистичний метод застосовувався для визначення завантаженості адміністративних судів спорами, учасником яких є орган місцевого самоврядування та особливостей касаційного перегляду рішень судів Верховним Судом (підрозділи 1.3; 2.2; 3.2).

5) спеціальні методи (формально-юридичний, теоретико-юридичний).

Формально-юридичний метод застосований для з'ясування сутності правового регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю як у вітчизняному, так і зарубіжному законодавстві. Застосування теоретико-юридичного методу полягає у використанні юридичних теорій і понять, що визначають сутність правових явищ, їх структуру та закономірності розвитку.

Нормативно-правове регулювання дослідження ґрунтується на положеннях Конституції України, міжнародних нормативно-правових актах, нормативно-правових актах Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які визначають правові засади адміністративно-процесуального розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Емпіричну основу дисертації становлять матеріали юридичної (судової) практики (судові рішення національних судів, зокрема Верховного Суду, пов'язані з темою дисертації), судова статистика щодо кількості та категорій адміністративних справ, що перебували на розгляді в українських судах у період з 2015 по 2020 роки, політико-правова публіцистика (новини, пов'язані із темою дисертації) та довідкові видання (словники, збірники законодавства).

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є однією з перших у вітчизняній науці працею, в якій комплексно розкриваються питання правової сутності, змісту та характерних особливостей процесу розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. У результаті сформульовано й обґрунтовано низку наукових положень, які виносяться на захист, зокрема,

вперше:

– виокремлено ознаки управління комунальною власністю як об'єкта адміністративно-правового регулювання, а саме: 1) має цілеспрямований, системний та організуючий вплив щодо розпорядження комунальною власністю, що трансформуються у публічно-правові відносини, спрямовані на задоволення публічного інтересу певної територіальної громади; 2) суб'єктом такого управління є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (підприємства, установи, організації), що виступають як суб'єкт права комунальної власності; 3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальної громади, адміністративно-територіальної

одиниці; 4) суб'єкти такого управління керуються як нормами публічного, так і приватного права;

– з'ясовано ознаки, які притаманні публічно-правовому спору у сфері управління комунальною власністю, а саме: а) виникає з публічно-правових відносин; б) наявність суб'єкта владних повноважень як однієї із сторін, який здійснює у спірних правовідносинах публічно-владні управлінські функції; в) предметом спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єктів управління комунальною власністю у даній сфері; г) наявність у спірних правовідносинах публічного інтересу; д) розглядається у певній процесуальній формі (у порядку адміністративного судочинства).

– класифіковано публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю за такими критеріями: 1) за складністю; 2) за порядком вирішення; 3) в залежності від предмета; 4) від суб'єкта звернення;

удосконалено:

– розуміння сутності інституту комунальної власності як виду публічного майна, головним призначенням якого є забезпечення реалізації публічних інтересів жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– класифікацію об'єктів комунальної власності за ступенем їх значення для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, шляхом диференціювання на об'єкти локального (які використовуються для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах міста, села, селища), місцевого (які використовуються для задоволення спільних потреб жителів кількох міст/сіл/селищ або району (районів) та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території) та регіонального (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб мешканців області (областей), Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території) значення;

– сутність публічно-правого спору у широкому значенні як публічно-правового спору, що виник у публічно-правових відносинах та пов'язаний із застосуванням, тлумаченням публічно-правових норм, однією із сторін якого є суб'єкт владних повноважень та у вузькому розумінні як адміністративна справа згідно з КАС України крізь взаємопов'язаність суб'єктного та об'єктного критеріїв;

– розуміння поняття «публічно-владні управлінські функції» як певних напрямків діяльності суб'єкта владних повноважень та основної ознаки публічно-правового характеру спору;

набули подальшого розвитку:

– теоретико-правові підходи до визначення змісту таких категорій, як «публічне майно», «комунальна власність», «форми управління комунальною власністю» та їх класифікації, «перегляд справи за нововиявленими та виключними підставами»;

– положення щодо доцільності віднесення спорів, пов'язаних з володінням, користуванням та розпорядженням комунальним майном до предметної юрисдикції адміністративних судів в силу їх публічно-правового характеру

– пропозиції щодо нормативного закріплення таких спорів за предметною юрисдикцією адміністративних судів шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та прийняття кодифікованого нормативного акта, який би регулював питання управління комунальною власністю, а також зміни сутності правозастосовчої практики Великої Палати Верховного Суду;

– наукова думка щодо кола особливостей апеляційного перегляду та касаційного оскарження рішень судів у публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю, а саме щодо розширення предмету та підстав такого перегляду у спорах, пов'язаних з управлінням комунальною власністю;

– зарубіжний досвід правової регламентації порядку розгляду публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю та перспективи запровадження його позитивних рис на території України.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що в результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення законодавства з питань адміністративно-процесуального регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Одержані результати можуть бути використані у:

- **науково-дослідній сфері** – для подальших науково-теоретичних досліджень з метою вирішення теоретичних і практичних питань адміністративно-процесуального розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю (акт впровадження Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка від 07.04.2021 року);

- **нормотворчій діяльності** – як теоретичний матеріал у процесі розробки та удосконалення чинних нормативно-правових актів;

- **правозастосовній діяльності** – для удосконалення практики застосування норм чинного законодавства у сфері правового регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю (акти впровадження Олександрівської селищної ради Кропивницького району Кіровоградської області від 05.04.2021 року, Кіровоградського окружного адміністративного суду від 06.04.2021 року).

- **освітньому процесі** – під час розробки навчальних посібників, лекцій, методичних рекомендацій, розділів для підручників закладів вищої освіти та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес» та «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративна реформа в Україні» (акт впровадження Центральноукраїнського

державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка від 07.04.2021 року).

Апробація результатів дослідження. Дисертація була розглянута, обговорена та схвалена на фаховому семінарі, проведеному за участю науковців кафедр державно-правових дисциплін та адміністративного права і галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол від 28.05.2021 року). Наукові положення, основні результати дослідження та їх практичне застосування обговорювалися на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кропивницький, 8 листопада 2018 року); «Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики» (м. Дніпро, 17 травня 2019 року); «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (м. Запоріжжя, 27-28 березня 2020 року); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 05-06 грудня 2020 року); «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (м. Харків, 10-11 грудня 2020 року); «Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики» (м. Київ, 21 травня 2021 року).

Публікації. Основні положення та результати дисертації висвітлено у семи наукових статтях, п'ять з яких опубліковано у фахових виданнях України, дві – в наукових міжнародних виданнях (European Reforms Bulletin та Public Administration and Law Review), а також у шести тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 251 сторінка, з яких 183 сторінки – основний текст, 32 сторінки – список використаних джерел (219 найменувань), додатки – 5 сторінок.

РОЗДІЛ 1.
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ
КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ЯК СКЛАДОВА ПРЕДМЕТНОЇ
ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

1.1. Комунальна власність як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Після проголошення незалежності України у 1991 році у зв'язку із трансформацією централізованої системи державного управління у всіх сферах суспільного життя постала потреба у проведенні докорінних змін у соціальному, економічному, політичному житті суспільства та встановленні нової, нецентралізованої, демократичної системи управління. Це у великій мірі стосувалося і місцевого самоврядування, яке в радянський період перетворилося на бутафорію, додаток до партійних органів Комуністичної партії, яка до 1990 року уособлювала всю владну вертикаль у державі. У зв'язку із загальною демократизацією та децентралізацією місцеве самоврядування повинно було отримати дійсні інструменти впливу на життя мешканців територіальних громад, зокрема, шляхом управління комунальною власністю як одним із таких інструментів. Однією із складових економічних змін у країні була ринкова реформа, важливою частиною якої була і реформа інституту публічної власності. Її перші основи були закладені в Декларації про державний суверенітет України, де було вказано, що Українська РСР, визнаючи існування різних форм власності, забезпечувала їх захист [49], а відповідно до Закону України «Про власність» 1991 року, який на даний момент втратив чинність, в Україні визнавалося існування трьох форм власності: державної, комунальної та приватної [139]. Однак, до українського законодавства так і не було внесено нормативного визначення поняття «публічне майно», і тому при розгляді цього поняття необхідно використати досягнення правової науки.

Враховуючи загальну мету дослідження, в межах даного підрозділу роботи доцільно з'ясувати поняття, ознаки та види комунальної власності саме як адміністративно-правової категорії. Для досягнення цих цілей необхідно визначити поняття та ознаки комунальної власності крізь призму категорії публічного майна як родового поняття, виокремити її види та охарактеризувати стан її адміністративно-правового регулювання.

Для початку необхідно визначити загальну суть поняття «публічний». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під ним розуміють: такий, який відбувається у присутності публіки, людей, прилюдний, призначений для широкого відвідування, користування, загальнодоступний [40, с. 765].

Водночас слід вказати, що складові частини публічного майна (власності) побічно згадуються в національному законодавстві. Статтею 13 Конституції України визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Також, згідно з ч. 3 ст. 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону [73].

Так, А. Самойленко вказує, що у Конституції України можна знайти згадку про власність українського народу, державну власність, комунальну власність, приватну власність. Дослідник зазначає, що в Конституції України втілено принцип розмежування форм власності за типом власника. Уся власність в Україні поділена на приватну та публічну, а публічна власність (власність народу України) складається з двох видів: державної та комунальної [169, с. 32-33].

Дещо іншої думки Ю. Фролов та В. Аношкіна. Вони вважають, що законодавство України встановлює три форми публічної (суспільної) власності: власність українського народу (загальнонародна власність), власність української держави (державна власність), комунальна власність (власність територіальних громад) [201, с. 26].

Також К.І Апанасенко, залежно від форми власності, поділяє публічне майно державної власності та публічне майно комунальної (муніципальної) власності [17, с. 14].

Таким чином, оскільки публічне майно включає в себе, крім іншого, й інститут комунальної власності, сутність останнього слід дослідити саме як складову частину категорії публічного майна (власності).

Так, публічне майно визначають як фізичні об'єкти, створені людиною або природою, які забезпечують або сприяють реалізації суб'єктивно-публічних прав фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації [59, с. 475]. Водночас І.В. Паламарчук визначає це поняття як окрему річ, сукупність речей або майновий комплекс, які призначені для громадського користування та задоволення публічного інтересу, однак вилучені з обороту або обмежені в ньому, хоча держава в особі державних органів та інших соціально-публічних утворень, представляючи суспільство, має право власності на такі речі [114, с. 257]. Вважаємо, що дані поняття цілком розкривають зміст цієї категорії, а тому зупинимось на її ознаках.

До ознак публічного майна В.М. Пицида, безперечно, відносить такі:

1) є об'єктом власності народу України, державної власності та власності територіальних громад;

2) ним може користуватися на власний розсуд необмеженою кількістю раз необмежена кількість учасників суспільних відносин або, принаймні, на законних підставах розраховувати на таке використання;

3) є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їх завдань і функцій, створення умов здійснення фізичними особами їх прав, свобод, інтересів, а також засобом задоволення суспільних потреб та інтересів;

4) його охорона забезпечується нормами публічного та приватного права;

5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України;

5) загальний порядок вчинення правочинів з даним майном регулюється нормами приватного права, зокрема цивільного права;

6) особливий порядок (режим) володіння, користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права;

7) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління та процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом;

8) рішення про відчуження такого майна приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта;

9) подібно до відчуження, утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень;

10) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження даним майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі та у порядку, визначеному законами, та можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку [118, с. 212-213].

Оскільки мова йде про те, що публічне майно за своєю суттю, в першу чергу, призначене для задоволення різноманітних законних прав та інтересів (потреб) певних груп населення (пенсіонери, жителі міста чи села, науковці, неповнолітні особи, працівники шахт тощо), а вже потім – отримання доходу чи матеріальної вигоди (мова йде про відповідні державні та комунальні

підприємства як суб'єкти господарювання). У свою чергу, правомочності власника реалізуються здійснюють представники таких груп осіб в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Слід наголосити, що згідно із ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [73].

Відтак однією з основних ознак публічного майна є спрямованість на забезпечення реалізації прав і свобод людини. Суб'єкти публічного майна повинні здійснювати правомочності власника виключно з цією метою.

Тому до видової класифікації публічного майна слід підходити з урахуванням його особливого характеру.

Виділяючи публічне майно за ознакою цільового призначення, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник розрізняють такі його види:

а) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації – автотранспорт, засоби зв'язку;

б) майно державних та комунальних установ та фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання;

в) публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо;

г) публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів;

д) природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій [96, с. 311-312].

Вважаємо, що дана класифікація в цілому відображає усю сукупність публічного майна, однак цільове призначення його об'єктів може бути різноманітним та одночасно використовуватися для різних цілей. Наприклад, вулична мережа може використовуватися для простого переміщення людей і також для встановлення на ній певних торгових об'єктів на умовах оренди.

У статті 142 Конституції України та в статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 97-ВР визначено об'єкти комунальної власності, до яких віднесено рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [73, 142].

Більше уваги правовому статусу органів місцевого самоврядування як органу публічної влади приділимо у наступних підрозділах, зокрема, у підрозділах 1.2 та 2.1.

Розвиваючи вказані конституційні положення, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 97-ВР визначає право комунальної власності як право територіальної громади володіти, доцільно, ощадливо, ефективно користуватися і розпоряджатися за своїм розсудом і у своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [142].

Відзначимо, що у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України 15.07.1997 року, вказано, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [57].

Слід погодитися з думкою В.В. Борденюка, який відзначає, що оскільки місцеве самоврядування є однією з форм децентралізації державної влади, суть якої полягає у тому числі і в розподілі матеріальних та інших ресурсів, комунальна власність є децентралізованою формою власності Українського народу, управління якою від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють органи місцевого самоврядування [33, с. 177].

Водночас Н.С. Соловей визначає право комунальної власності як самостійну, колективну форму власності, якою наділяється територіальна

група (жителі міст, сіл, селищ) для забезпечення соціально-економічних потреб населення та яка складає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування [189, с. 37].

Тобто, комунальна власність по суті відрізняється від інших форм власності не за змістом правомочностей, а за характером її суб'єктів, об'єктів та її правового режиму [174, с. 25-26].

Так, згідно з ч. 5 ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 97-ВР органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності [142].

Саме особливий характер суб'єкта комунальної власності, яким є жителі територіальної громади, та мета її реалізації зумовлюють особливий характер цієї категорії та повинні враховуватися при визначенні її поняття та ознак.

Тому можемо визначити поняття комунальної власності, яке буде використовуватися надалі у цій роботі як вид публічного майна (власності), що належить територіальній громаді (жителям міст, сіл, селищ) та використовується з метою забезпечення або сприяння реалізації публічних суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб та передбачених законом повноважень органів місцевого самоврядування [169, с. 79].

Відтак можемо виділити, крім загальних ознак комунальної власності як виду публічного майна (власності), такі її особливі ознаки:

1) є об'єктом власності територіальних громад, від імені яких органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника;

2) є засобом виконання органами місцевого самоврядування їх завдань і функцій, створення умов реалізації приватними суб'єктами їх прав, свобод, та обов'язків;

3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальних громад, адміністративно-територіальної одиниці;

4) особливості режиму володіння, користування та розпорядження його об'єктами можуть встановлюватися нормами як публічного, так і приватного права;

5) рішення про відчуження такого майна приймається винятково органом місцевого самоврядування чи уповноваженим ним суб'єктом за встановленою законом процедурою;

б) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження об'єктами комунальної власності приймають органи місцевого самоврядування або уповноважені ними суб'єкти на підставі та у порядку, визначеному законом, можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку [169, с. 80].

Об'єктами права комунальної власності може виступати будь-яке майно – від коштів місцевого бюджету до корпоративних прав.

Так, стаття 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 97-ВР конкретизує перелік об'єктів, на які територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності, а саме рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження, спадщина, визнана судом відмерлою [142].

І.О. Бондаренко визначає об'єкти комунальної власності як об'єкти, покликані забезпечити життєдіяльність територіальних громад, їх сталий економічний та соціальний розвиток забезпечують виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій [32, с. 693].

На думку В.А. Устименка, залежно від цільового призначення все комунальне майно можна поділити на такі види: 1) майно, що забезпечує

діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні місцеві ради, їх виконавчі органи тощо); 2) майно, що створене в результаті рішення місцевих рад про його об'єднання (спільна власність територіальних громад); 3) майно, закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями [195, с. 39].

Н.С. Соловей поділяє об'єкти комунальної власності на такі групи: майно, що забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування та утворених ними суб'єктів; кошти місцевих бюджетів; державний житловий фонд; об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно комунальних підприємств; місцеві енергетичні системи; транспорт; системи зв'язку та інформації; інше майно, необхідне для забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території [190, с. 45].

Р.А. Джабраїлов вважає, що об'єкти права комунальної власності можна поділити на: суб'єкти господарювання комунального сектора економіки (комунальні підприємства, комунальні банки; господарські товариства, комунальні господарські об'єднання тощо); корпоративні права; об'єкти інтелектуальної власності; рухоме та нерухоме майно; фінансові ресурси (доходи місцевих бюджетів); природні ресурси [52, с. 226].

Враховуючи вказані вище класифікації об'єктів комунальної власності, з метою досягнення цілей цієї роботи, вважаємо можливим розрізняти такі види об'єктів комунальної власності:

- суб'єкти господарювання комунальної форми власності (комунальні підприємства) та корпоративні права в суб'єктах господарювання іншої форми власності;

- комунальні установи, заклади, організації у сфері освіти, культури, охорони здоров'я тощо, основною метою яких є забезпечення реалізації жителями адміністративно-територіальної одиниці своїх публічних прав та інтересів;

- рухоме майно (транспорт, оргтехніка, обладнання тощо);
- нерухоме майно (будівлі, споруди, об'єкти інфраструктури, містобудування тощо);
- фінансові ресурси, тобто грошові кошти (місцевий бюджет);
- природні ресурси (земля, водні об'єкти, надра) [172, с.80].

Слід звернути увагу, що, відповідно до ч. 3, 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 97-ВР, територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад [142].

Тому, враховуючи систему місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне охарактеризувати об'єкти комунальної власності також і за ступенем їх публічного значення. Отже, можна виокремити такі їх види:

- локального значення – об'єкти, які використовуються для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах міста, села, селища (житлово-комунальне господарство, будинки культури, парки, приміщення місцевої ради та її виконавчих органів тощо);

- місцевого значення – об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб жителів кількох міст/сіл/селищ або району (районів) та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території (лікарні, школи, пожежні станції тощо);

- регіонального значення – об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб мешканців області (областей), Автономної Республіки Крим та

органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території (санаторії, пам'ятки архітектури та археології, родовища корисних копалин тощо) [172, с.80-81].

Щодо адміністративно-правового регулювання комунальної власності в Україні слід відзначити, що його загальні особливості закріплені лише в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 97-ВР, а певні особливості – у Законах України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР, «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII, «Про оренду державного та комунального майна» від 03.10.2019 р. № 157-IX [73, 142, 145, 146, 147]. Спеціальне законодавство з цього питання як таке відсутнє.

Відзначимо, що в українському законодавстві питання комунальної власності відображено непослідовно і суперечливо. Починаючи з 1996 року, неодноразово розроблялися проекти Закону «Про комунальну власність» та Кодексу про місцеве самоврядування (Місцевого кодексу). Проте жоден з них так і не був затверджений Верховною Радою України.

У зв'язку з цим органи місцевого самоврядування для реалізації своїх повноважень, діючи в межах законів України, вдаються до локальної нормотворчості.

Так, наприклад, Кіровоградська міська рада, з метою здійснення правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності територіальної громади міста Кіровограда своїми рішеннями від 11.12.2012 р. № 2099, зокрема, затвердила: повноваження виконавчого комітету Кіровоградської міської ради та виконавчого органу Кіровоградської міської ради, уповноваженого управляти майном, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Кіровограда; Положення про порядок надання в оренду цілісних майнових комплексів та індивідуально визначеного майна, що належать до комунальної власності територіальної

громади міста Кіровограда; Положення про проведення конкурсів на право оренди цілісних майнових комплексів та індивідуально визначеного майна, що належать до комунальної власності територіальної громади міста Кіровограда; Положення про порядок приватизації об'єктів, що належать до комунальної власності територіальної громади міста Кіровограда; Положення про порядок списання та передачі майна, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Кіровограда [160].

Крім того, більшість районних та обласних рад України прийняли рішення про делегування власних повноважень місцевим державним адміністраціям, зокрема й повноваження щодо управління об'єктами спільної власності на підставі п. 27. ч. 1, ст. 43, ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте одні ради залишили ці повноваження у себе, а інші делегували тільки частину повноважень з управління об'єктами спільної власності [54, с. 152].

Наприклад, Херсонська обласна рада своїм рішенням від 21.01.2011 р. № 99 делегувала обласній державній адміністрації повноваження щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад області і корпоративними правами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, серед яких:

- облік об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області;
- забезпечення контролю за зберіганням майна, об'єктів спільної власності;
- надання дозволу об'єктам спільної власності на списання, продаж, передачу основних фондів за погодженням з обласною радою;
- розпорядження об'єктами незавершеного будівництва за погодженням з обласною радою;

- управління частками, паями, акціями, що належать територіальним громадам області в майні господарських товариств та спільних підприємств за відповідним рішенням обласної ради, здійснення їх обліку та контролю;

- надання дозволу об'єктам спільної власності на передачу в оренду вільних приміщень та майнових комплексів структурних підрозділів об'єктів спільної власності відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»;

- погодження призначення та звільнення керівників об'єктів спільної власності;

- підготовку та внесення для розгляду обласною радою пропозицій щодо відчуження цілісних майнових комплексів об'єктів спільної власності територіальних громад області, їх структурних підрозділів, об'єктів незавершеного будівництва та нерухомого майна;

- підготовку та внесення для розгляду обласною радою пропозицій щодо прийняття майна до спільної власності територіальних громад області та підготовку для розгляду обласною радою матеріалів щодо передачі майна, що перебуває у спільній власності територіальних громад області, до власності інших суб'єктів або у державну власність;

- контроль за виконанням зобов'язань та умов, передбачених у договорах купівлі-продажу та оренди майна, що є спільною власністю територіальних громад області, внесення пропозицій раді з цього приводу [164].

Також Херсонська обласна рада залишила за собою повноваження щодо:

- прийняття рішення про відчуження цілісних майнових комплексів об'єктів спільної власності територіальних громад області, їх структурних підрозділів, об'єктів незавершеного будівництва та окремо визначеного майна;

- прийняття рішення щодо створення, реорганізації або ліквідації об'єктів спільної власності;

- призначення та звільнення керівників об'єктів спільної власності;

- передача об'єктів спільної власності територіальних громад області до комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, спільної власності територіальних громад районів області;

- прийняття рішення щодо управління частками, паями, акціями, що належать територіальним громадам області, в майні господарських товариств та спільних підприємств;

- надання згоди на прийняття об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад області;

- прийняття рішення щодо передачі об'єктів спільної власності територіальних громад області у державну власність та щодо придбання об'єктів державної власності;

прийняття рішення щодо надання в оренду цілісних майнових комплексів, їх структурних підрозділів, об'єктів нерухомого майна, що належить до спільної власності територіальних громад області [164].

Відповідно до ч. 2 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 97-ВР підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом [142]. Відносини, що пов'язані із передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад або у спільну власність територіальних громад, регулюються Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР. Об'єктами передачі згідно з цим Законом є:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів;

- нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі приміщення (після виділення їх в окрему облікову одиницю (інвентарний об'єкт) на підставі розподільного балансу), об'єкти незавершеного будівництва);

- інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;
- акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств;
- об'єкти житлового фонду (у тому числі гуртожитки як об'єкти нерухомого майна, житлові комплекси та/або їх частини) та інші об'єкти соціальної інфраструктури, фізичної культури та спорту, охорони здоров'я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори), які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутного капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі не завершені будівництвом [147].

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280 97-ВР територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби [142].

Наприклад, відповідно до ст.ст. 8, 12, 13 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII з метою забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури співробітництво може здійснюватися у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, про що укладається договір. Так само, з метою реалізації спільних інфраструктурних проєктів і виконання функцій, що становлять спільний

інтерес, територіальні громади сіл, селищ, міст на підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати. Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 15 днів проведення громадського обговорення підготовленого комісією проєкту договору про співробітництво, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про схвалення його проєкту на розгляд відповідних рад. Договір про співробітництво укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проєкту відповідними сільськими, селищними, міськими радами [149].

Відтак, незважаючи на у певній мірі фрагментарне правове регулювання інституту комунальної власності в Україні, органи місцевого самоврядування в Україні наділені досить широкими повноваженнями щодо володіння, користування та розпорядження таким майном в інтересах територіальної громади. Національне законодавство передбачає різноманітні форми набуття, відчуження та використання комунальної власності як органами місцевого самоврядування, так й іншими органами, яким були делеговані відповідні повноваження.

Також слід відзначити, що інститут комунальної власності побічно регулюється й іншими нормативним актами. Так, порядок наповнення, розподілу й перерозподілу місцевих бюджетів, їх використання й контроль такого використання врегульовані нормами Конституції України (ст.ст. 142, 143) та нормами адміністративного права, зокрема Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України тощо [37, 73, 119].

Відповідно до ст. 1 Бюджетного кодексу України цей Кодекс регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу. Згідно з п.п. 2, 34 ч. 1 ст. 2 цього

Кодексу місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування, а бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад [37].

Згідно зі ст. 103. Податкового кодексу України місцеві ради в межах повноважень, визначених цим Кодексом, вирішують питання відповідно до вимог цього Кодексу щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі [119].

Таким чином, комунальна власність, поряд з державною формою власності, є складовою частиною адміністративно-правової категорії публічного майна. Її ознаками як виду публічного майна є направленість на забезпечення реалізації публічних прав та інтересів осіб, як публічно-правове, так і приватно-правове регулювання. Її характерними ознаками є особливий склад суб'єктів права комунальної власності, а саме територіальні громади, від імені яких правомочності власника здійснює відповідний орган місцевого самоврядування, та його об'єктів, що забезпечують реалізацію публічних прав та інтересів осіб у певній адміністративно-територіальній одиниці чи населеному пункті. Комунальну власність слід розрізняти за видами її об'єктів, що можуть мати локальне, місцеве або регіональне значення.

Інститут комунальної власності в Україні регулюється адміністративно-правовими актами як законного, так і підзаконного рівня (зокрема, актами органів місцевого самоврядування), що пояснюється відсутністю нормативного акта на рівні закону, який би визначав поняття, суб'єктний та об'єктний склад, особливості володіння, користування та розпорядження комунальною власністю в Україні.

1.2. Управління комунальною власністю як предмет публічно-правових спорів

Комунальна власність (майно), призначена для реалізації потреб власника, що здійснюється шляхом володіння, користування та розпорядження такою власністю. Враховуючи особливості комунальної власності як виду публічного майна, на які ми вказували у першому підрозділі (її мету та особливості суб'єктного складу), вважаємо, що процес реалізації комунальної власності як виду публічного майна слід визначити поняттям «управління комунальною власністю».

З урахуванням публічно-правового характеру даної категорії відзначимо, що управління комунальною власністю як певний процес (діяльність), у ході якого приймаються певні рішення (акти), може виступати предметом, зокрема, публічно-правових спорів, що розглядатиметься в порядку адміністративного судочинства. Відтак виникає необхідність дослідити дану категорію саме крізь призму її публічно-правового (адміністративно-правового) характеру, визначити її сутнісні особливості та ознаки саме як предмета публічно-правових спорів. Зважаючи на це, метою даного підрозділу є висвітлення публічно-правових аспектів управління комунальною власністю та їх вплив на виникнення публічно-правових спорів у відповідній сфері.

Слід вказати, що поняття «управління» є об'єктом дослідження різних галузей науки, оскільки має економічні, політичні, юридичні, соціальні та інші характеристики.

Наприклад, поняття «управління» у соціології визначається як функція організмів, система різної природи (біологічної, соціальної, технічної), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію програми, цілі діяльності [191, с. 537].

Вчений-економіст Т.Б. Семенчук вважає, що управління – це цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку [170, с. 387].

Вчений-правник А.В. Перфільєв визначає управління як вплив керівної підсистеми (тобто суб'єкта) на керовану підсистему (тобто об'єкт), метою якого є впорядковане функціонування системи в умовах мінливого середовища [116, с. 21]. На нашу думку, дане визначення відображає загальну суть даної категорії як особливого об'єктно-суб'єктного зв'язку, на основі якої можемо визначити особливості конкретних видів управління.

Загалом, можна виокремити види управління за такими критеріями:

–сфера діяльності (біологічне, економічне, соціальне, політичне, духовне та ін. управління);

–особливості обов'язкових елементів управління – суб'єкта та об'єкта (публічне, приватне управління).

З урахуванням мети та цілей дисертації, дослідження правових аспектів поняття «управління» слід почати з визначення поняття «публічне управління», яке є родовою категорією поняття управління комунальною власністю.

Поняття «публічне управління» (англ. public management) вперше було використано англійським державним службовцем Д. Кілінгом у 1972 р., який визначив його як пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення головних цілей державної політики [215, с. 15].

К. Політ та Г. Буккаерт вживають поняття «публічне управління» у трьох значеннях: 1) діяльність державних службовців і політиків; 2) система та процедура діяльності державних органів; 3) як системне вивчення діяльності, структур та процедур [217].

Вітчизняні науковці О. Оболенський, А. Мельник та А. Васіна, у свою чергу, визначають публічне управління як зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і яке включає в себе як державне управління (суб'єктом

якого виступають органи державної влади) так і громадське управління (суб'єктом якого виступають громадські інституції) [107].

Разом з тим, на нашу думку, у наведених визначеннях помилково звужуються суб'єкти публічного управління, зокрема, не згадуються органи місцевого самоврядування як суб'єкти комунального управління, оскільки в ст. 5 Конституції України вказано, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [73]. Відтак вважаємо, що ототожнення органів державної влади та органів місцевого самоврядування при класифікації публічного управління є помилковим з огляду на способи їх утворення та функціонування, що відрізняються. Наприклад, органи місцевого самоврядування є виборними органами, мають власний бюджет та за загальним правилом не підзвітні та не підконтрольні органам державної влади. [182, с.267].

А тому слід звернути увагу на думку О.Д. Лазор та О.Я. Лазор, які визначають публічне управління як цілеспрямований, організаційний та регулюючий вплив органів публічної влади на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина задля досягнення мети та реалізації функцій суспільства, відображених у Конституції та інших нормативно-правових актах [86, с. 115].

У продовження цієї думки О.М. Вольська визначає публічне управління як систему, яка складається із механізмів державного управління та місцевого самоврядування [42, с. 17].

Крім того, О.І. Бобровський, аналізуючи публічне управління територіальних громад, вказує, що державна, місцева і суспільна організації влади на рівні територіальних громад існують одночасно і спрямовуються на розроблення і здійснення внутрішньої політики, визначення і регулювання управлінських видів відносин, слугують реалізації публічної влади, але відрізняються масштабами і напрямками впливу. Місцеве самоврядування у територіальних громадах є публічним управлінням, що акумулюється для

вирішення багатоцільових і різноаспектних завдань об'єктів управління. Завданням публічного управління на цьому рівні є забезпечення місцевих потреб території і населення, суспільних інтересів та інтересів держави [30].

Відтак видами публічного управління як певного процесу можна назвати як державне управління, що здійснюється органами державної влади, так і процес управління, який здійснюється органами місцевого самоврядування, тобто *комунальне управління*.

Вчений О.О. Кравчук виокремлює поняття «комунальне управління», яке визначає як універсальний, врегульований нормами адміністративного права недержавний різновид публічної владно-управлінської діяльності, направленої на практичну реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування з питань місцевого значення, що здійснюється виконавчими органами місцевого самоврядування, а також сільськими, селищними й міськими головами на місцевому владному рівні в інтересах місцевого населення (територіальної громади) [80, с. 185]. У цілому, погоджуючись з даним визначенням, знову наголосимо на неповному суб'єктному складі такого управління, оскільки відповідні місцеві ради є основними суб'єктами комунального управління, мають значні повноваження у цій сфері як безпосередні представники жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Слід наголосити, що комунальне управління є видом публічного управління в силу як мети його здійснення, так і особливостей його суб'єкта. Також відзначимо, що комунальне управління як вид публічного управління пов'язане із державним управлінням, однак не є його підвидом.

Водночас вчена І.Б. Гуськова пропонує визначати *управління комунальною власністю* як вид соціального управління, яке є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді. В обґрунтування цієї позиції вона вказує на те, що управління комунальною власністю має яскраво виражену соціальну спрямованість, що проявляється у його меті: досягнення максимально

можливого рівня задоволення соціальних запитів населення [48, с. 230]. В цілому, погоджуючись з даним визначенням, все ж вважаємо за необхідне для цілей даного дослідження розглянути цю категорію як вид саме публічного управління в силу публічності її мети.

Натомість В.М. Алексєєв розглядає управління комунальною власністю територіальної громади як комплекс необхідних заходів, що забезпечують належне функціонування підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності цієї територіальної громади і перебувають в управлінні відповідної сільської, селищної, міської, районної в місті ради або уповноваженого ними органу [9, с. 11]. Однак, на нашу думку, в даному визначенні йдеться лише про підприємства, установи, організації та належне їм майно як про об'єкти права комунальної власності, хоча перелік таких об'єктів є ширшим, про що вже йшлося у попередньому підрозділі.

Вчена Н.Я. Борсук визначає поняття «управління об'єктами комунальної власності» як здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням цими об'єктами у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади. Дане визначення розмежовує повноваження між власником комунального майна, яким є територіальна громада, та її представницькими інституціями – органами місцевого самоврядування, які здійснюють управління комунальною власністю. Також вона зазначає, що крізь призму адміністративного права управління комунальною власністю слід розглядати як багатоступінний процес, який полягає у реалізації права комунальної власності виключно у публічних інтересах з метою забезпечення ефективного функціонування територіальних громад та органів місцевого самоврядування [34, с. 54, 59]. Слід погодитися з даним визначенням, оскільки воно правильно окреслює об'єктно-суб'єктний склад управління комунальною власністю як певний процес та характер впливу відповідного суб'єкта (органу місцевого самоврядування) на комунальне майно (власність).

Як вбачається зі ст. 5 КАС України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист [70].

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, у яких, зокрема, хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг [70]. Тобто, основною ознакою публічно-правового спору є здійснення суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій або надання адміністративних послуг. У такому випадку з наведених вище визначень вбачається, що управління комунальною власністю є, зокрема, діяльністю з реалізації органами місцевого самоврядування (суб'єктами владних повноважень) публічно-владних управлінських функцій, а тому дана діяльність у цій частині може виступати предметом публічно-правових спорів.

Разом з тим вказані вчені, досліджуючи управління комунальною власністю, не акцентували свою увагу на тому, що даний процес (діяльність) є предметом правового спору, зокрема і публічно-правового, а тому розглядали цю категорію лише крізь призму матеріального (цивільного, адміністративного) права, відтак пропонуємо: з урахуванням ознак публічно-правового спору, окреслених у ст. 4 КАС України, визначити **управління комунальною власністю** як вид публічного управління, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів права комунальної власності (органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, комунальних підприємств, установ,

організацій) щодо реалізації повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

На підставі даного визначення управління комунальною власністю можна сформулювати такі його ознаки як предмета публічно-правових спорів:

1) є певним процесом, управлінською діяльністю, що виражається у різноманітних формах (користування, відчуження, передача в оренду тощо);

2) суб'єктом такого управління є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), що виступають як суб'єкт права комунальної власності;

3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці;

4) суб'єкти такого управління керуються як нормами публічного, так і приватного права, що пов'язано з особливою правовою природою інституту комунальної власності, який відноситься як до публічного, так і до приватного права [182, с. 267].

Як видно, управління комунальною власністю є публічно-владною управлінською діяльністю, а тому може виступати предметом публічно-правового спору, оскільки вказані ознаки управління комунальною власністю пов'язані з ознаками публічно-правового спору, а відтак характеризують цю категорію як предмет такого спору. Тому більш детально розглянемо особливості суб'єктного складу управління комунальною власністю та форм його реалізації, а також питання розмежування приватного та публічного аспектів даної категорії, оскільки дані ознаки найбільш повно характеризують особливості даної категорії як предмета публічно-правового спору.

Для початку слід з'ясувати, які саме суб'єкти владних повноважень слід відносити до суб'єктів права комунальної власності.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить низку положень, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування як

суб'єктів управління комунальною власністю. Наприклад, виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються, зокрема, такі питання, які пов'язані з управлінням комунальною власністю:

– затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна;

- затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;

- визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності;

- прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади.

- реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності;

- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності;

- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

- затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради з питань, віднесених до її виключної компетенції;

- надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності [142].

Також цей Закон визначає повноваження й інших органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю, таких, як виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, районні та обласні ради, (ст.ст. 29, 43 цього Закону) [142].

Таким чином, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи є основними суб'єктами права комунальної власності, а відтак і суб'єктами управління комунальною власністю, оскільки саме їм законом надано відповідні повноваження щодо здійснення управління комунальною власністю.

Крім того, слід також додати, що органи місцевого самоврядування, для більш ефективної реалізації своїх повноважень у сфері управління комунальною власністю, делегують окремі повноваження органам державної влади (зазвичай, відповідним місцевим державним адміністраціям) за допомогою локальних нормативних актів, про що ми вже згадували у попередньому підрозділі.

Водночас вчена Н.Я. Борсук у своїй дисертації до суб'єктів управління комунальною власністю включає Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування [34, с. 140-150]. На нашу думку, з таким переліком суб'єктів управління комунальною власністю не можна погодитися з огляду на таке.

Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції, визначеної Конституцією України та законами України, регулюють інститут комунальної власності шляхом видання відповідних нормативних актів. На відміну від тих же органів місцевого самоврядування, вони не реалізують жодних повноважень, безпосередньо

пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності, а відтак відносити їх до таких суб'єктів недоцільно.

Таким чином, суб'єктами управління комунальною власністю є суб'єкти права комунальної власності, тобто органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), які у відповідності до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій або наданні адміністративних послуг можуть бути суб'єктами владних повноважень [70].

Також, як вбачається з п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності [70], а тому, для більш повної характеристики управління комунальною власністю як предмета публічно-правового спору слід дослідити форми, в яких воно здійснюється.

Діяльність суб'єктів комунальної власності – суб'єктів публічної адміністрації реалізується шляхом видання адміністративних актів у порядку, що регулюється нормами адміністративного права. Відтак вказані акти можуть мати і цивільно-правові наслідки (наприклад, рішення відповідного органу про створення комунального закладу з передачею йому певного майна, надання у власність земельної ділянки, укладення договору оренди приміщення тощо). Таким чином, суб'єкти права комунальної власності здійснюють свої повноваження щодо комунальної власності у певних формах. Так, вчений Миговський М.Л. визначив поняття *форми управління комунальним майном* як сукупність юридичних засобів, прийомів, режимів, способів та ін., що застосовуються територіальною громадою або її представницьким органом для цілеспрямованого впливу на той або інший об'єкт (групу об'єктів) комунальної та спільної власності територіальних громад з метою його (їх) ефективного використання [97].

Крім того, ним виділені такі форми управління комунальною власністю, як: самостійне або спільне використання майна; безоплатна передача до державної власності; передача майна до комунальної власності; створення комунальних підприємств та закладів; концесія; участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах; продаж; застава; оренда; приватизація [56].

У свою чергу О.О. Кравчук виділяє такі напрямки адміністративної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном, як: закріплення майна за комунальними підприємствами (організаціями, установами), вирішення питань про надання майна в оренду (управління, користування), передача об'єктів права комунальної власності [80, с. 185].

Погоджуючись з наведеними класифікаціями форм управління комунальною власністю, все ж вважаємо за необхідне вказати, що дані класифікації відображають лише матеріальний приватно-правовий аспект управління комунальною власністю, оскільки характеризують форми класичної тріади права власності – володіння, користування та розпорядження. У цьому випадку адміністративно-правових та процедурно-процесуальних особливостей управління комунальною власністю як певного нормативно врегульованого порядку (процедури) дані класифікації не відображають. Тому з метою більш повної характеристики управління комунальною власністю саме як адміністративно-правової категорії форми управління комунальною власністю можна класифікувати за такими критеріями:

1) за суб'єктом – ті, що здійснюються територіальною громадою (шляхом місцевого референдуму, громадських обговорень тощо); відповідним органом місцевого самоврядування; його виконавчим органом або структурним підрозділом виконавчого органу; органом державної влади на підставі делегованих йому повноважень; комунальними підприємствами, установами, організаціями; підприємствами, установами, організаціями інших форм власності (державної, приватної, змішаної);

2) за ступенем впливу – безпосередньо (суб'єктом управління реалізується певна форма управління шляхом безпосереднього визначення юридичної долі об'єкта комунальної власності); опосередковано (суб'єкт управління вищого рівня впливає на суб'єкт управління нижчого (однакового) рівня в частині визначення юридичної долі об'єкта комунальної власності);

3) за формою акта – шляхом видання нормативного або адміністративного (індивідуального) акта;

4) за різновидом акта – шляхом видання рішення, наказу, розпорядження, вказівки, подання, укладення адміністративного договору тощо.

5) за характером об'єктів – невизначене коло об'єктів (певні види об'єктів); індивідуально визначений об'єкт (об'єкт, який можливо ідентифікувати за його особливими ознаками – місце розташування, реєстраційний номер, розмір тощо);

6) за характером впливу – майновий (приватизація, відчуження, оренда, концесія тощо) та немайновий (облік, контроль, нагляд, планування тощо);

7) за ступенем публічного значення об'єктів – локального характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах міста, села, селища); місцевого характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб жителів кількох міст/сіл/селищ або району (районів) та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території); регіонального характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб мешканців області (областей), Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території) [182, с. 268].

Окремо також слід відзначити, що повноваження суб'єктів комунальної власності – суб'єктів публічної адміністрації реалізуються шляхом видання адміністративних актів у порядку, що регулюється нормами адміністративного права. При цьому вказані акти можуть мати і цивільно-правові наслідки

(наприклад, рішення відповідного органу про створення комунального закладу з передачею йому певного майна, надання у власність земельної ділянки, укладення договору оренди приміщення тощо) [187, с. 87].

Крім того, форми управління комунальною власністю можуть мати як публічно-правові, так і цивільно-правові наслідки (наприклад, рішення відповідного органу про створення комунального закладу з передачею йому певного майна, надання у власність земельної ділянки, укладення договору оренди приміщення тощо). У зв'язку з функціонуванням в Україні різних спеціалізованих (зокрема, адміністративних) судів у правовідносинах, пов'язаних з управлінням комунальною власністю, слід вирізняти публічно-правовий (адміністративний) та цивільно-правовий аспекти, що мають важливе значення для визначення предметної юрисдикції відповідного правового спору у сфері управління комунальною власністю та його віднесення саме до публічно-правового.

Автори підручника «Загальне адміністративне право» пропонують застосовувати теорії (способи) розмежування публічного (адміністративного) та приватного права з урахуванням праць європейських вчених-правознавців [213, 214, 216]. Вони виокремлюють такі способи:

1) *Теорія субординації (теорія влади-підпорядкування)* – якщо між державою та особою виникають відносини влади-підпорядкування, то відповідні дії публічної адміністрації або адміністративні акти, які стосуються цих відносин, мають публічно-правову природу. Зазначене так само діє й щодо спорів про право, які стосуються цих відносин. У разі, якщо між державою та громадянином виникають відносини, в яких вони взаємодіють як рівнозначні суб'єкти, зазначені правовідносини матимуть приватно-правову природу.

2) *Спеціально-правова теорія* – до публічного (адміністративного) права, відповідно до цієї теорії, норма права належатиме у тому випадку, якщо вона за будь-яких умов її застосування уповноважує або зобов'язує винятково суб'єкта публічної адміністрації до певної дії чи рішення. Інші норми належатимуть до

приватного права. Публічно-правовий спір має місце тоді, коли юридичні приписи, яких стосується спір, належать до публічного права. Застосування спеціально-правової теорії здійснюється у два етапи: спочатку слід встановити, які саме юридичні приписи є об'єктом юридичного спору. І лише після цього можна перевіряти, чи є вони публічно-правовими (адміністративними).

3) *Двоступенева теорія* – відправною точкою зазначеної теорії є два основних положення: публічна адміністрація може виконувати покладені на неї обов'язки також у приватно-правовій формі; публічна адміністрація може втілювати у життя публічно-правові рішення за допомогою приватно-правових дій, заснованих на положеннях цивільного права. Останнє із зазначених положень зумовлює висновок про існування таких правовідносин, в яких мають місце як публічно-правові (адміністративні), так і приватно-правові елементи.

Двоступенева теорія розмежовує певні правовідносини залежно від рівнів прийняття рішення: перший рівень (відповідає на питання «якщо»): рішення суб'єкта публічної адміністрації, **якщо** він діє, є публічно-правовим; другий рівень (відповідає на питання «як»): вид та спосіб того, **як** діє публічна адміністрація, можуть бути публічно-правовими (адміністративними) та приватно-правовими. Двоступенева теорія застосовується, переважно, у сфері надання субвенцій (субсидій, дотацій) та у сфері користування публічними установами (об'єктами) [96, с. 49-54].

У зв'язку з цим, для прикладу, звернемо увагу на питання розмежування предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю, а саме землею. Дійсно, у сучасній вітчизняній адміністративно-процесуальній доктрині, а також судовій практиці національних судів спостерігаємо неоднозначні підходи до питання розмежування предметної юрисдикції судів щодо управління комунальною власністю, а саме землею.

Особливості регулювання земельних відносин (зокрема правовідносини із безоплатної приватизації земельних ділянок) пов'язані із діяльністю суб'єкта владних повноважень. Відповідно до статей 116 і 122 Земельного кодексу

України вирішення питань щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування із земель державної чи комунальної власності належить до компетенції відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування [62]. На думку адміністративіста-практика М.І. Смоковича, суб'єктивні права громадян та юридичних осіб, зокрема й ті, що належать до приватно-правових, можуть порушуватися рішеннями суб'єкта владних повноважень, а тому такий спір є публічно-правовим і належить до юрисдикції адміністративного суду [186, с. 145-146]. Подібну думку підтримують й інші вчені [20, 45, 64]. Водночас представниця цивільно-правової науки Н. Кузнецова зазначає, що в земельних правовідносинах, де органи місцевого самоврядування виконують роль власників землі, ці органи є рівними учасниками таких відносин із фізичними і юридичними особами. Тому спори, що стосуються скасування рішень таких органів про відмову в наданні земельних ділянок у власність чи користування, повинні розглядатися за правилами господарського (цивільного), а не адміністративного судочинства [82].

Представники вітчизняної правової доктрини пропонують розглядати це питання у діалектичній єдності. Серед запропонованих шляхів вирішення цієї проблеми варто виділити такі.

Наприклад, за наявності управлінських функцій та публічного інтересу, компетенцію щодо розгляду спорів мають адміністративні суди. У той же час, коли прийняті суб'єктами владних повноважень рішення мають приватно-правовий характер, стосуються права власності (користування) земельною ділянкою, то такі конфлікти мають розглядатися господарськими (цивільними) судами. Тобто, критерієм розмежування має стати наявність або відсутність публічного інтересу, на підставі якого можна розмежувати юрисдикційну підсудність адміністративних і господарських судів [60, с. 151-152].

Вчений В.М. Бевзенко пропонує 5 критеріїв, наявність яких свідчить про юрисдикцію адміністративних судів у зазначених спорах:

- публічно-правові (адміністративні) відносини;

- суб'єкт владних повноважень;
- діяльність такого суб'єкта;
- адміністративне законодавство;
- здійснення адміністративного права [23, с. 84].

У той же час дослідники Я. Романюк та Л. Майстренко пропонують поділити вимоги у земельних спорах на основні та похідні. Основною вимогою є та, яка стосується усунення порушення. Інші вимоги стосовно дій суб'єктів владних повноважень, на підставі яких сталося порушення права, є додатковими та мають розглядатися разом з основною в порядку цивільного судочинства [166, с. 95].

При цьому наголосимо, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 вказав, що орган місцевого самоврядування при вирішенні питань щодо розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання у користування чи вилучення їх із земель комунальної власності, діє як суб'єкт владних повноважень. Також суд конституційної юрисдикції вказав, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [162].

Варто підкреслити, що така позиція Конституційного Суду України суттєво вплинула на діяльність органів національної судової системи та не сприяє виробленню єдиної судової практики. Як результат, усі колишні вищі спеціалізовані суди своїми постановами Пленумів про узагальнення практики віднесли ці спори до своєї юрисдикції [139, 140, 143], що лише посилює невизначеність.

Верховний Суд України у деяких своїх рішеннях зазначав, що орган місцевого самоврядування при здійсненні повноважень власника землі є рівноправним суб'єктом земельних відносин та при розпорядженні земельними

ділянками комунальної власності є вільним у виборі суб'єкта щодо надання земельної ділянки. Позов, предметом якого є перевірка правильності формування волі однієї зі сторін стосовно розпорядження землею та передачі відповідних прав щодо неї, не може бути розглянуто за правилами КАС України [129, 131]. Подібний висновок міститься і в постанові цього суду від 16.12.2015 р. № 6-2510цс15. У ній Верховний Суд України зазначив, що рішення органу місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, яке має ознаки ненормативного акта, вичерпує свою дію після його реалізації, а вимоги про визнання такого рішення незаконним повинні розглядатися в порядку цивільного або господарського судочинства, якщо за результатами реалізації рішення у фізичної чи юридичної особи виникло речове право [130]. Проте, у подібних справах інші суди часто відступали від цієї правової позиції. Так, Вищий адміністративний суд України у деяких своїх ухвалах вказував, що оскарження рішень, дій та бездіяльності органу місцевого самоврядування та органів державної влади є окремим способом захисту права, пов'язаним з їх діяльністю як суб'єктів владних повноважень, що здійснюють владні функції. В іншому ж випадку (наприклад, оспорювання формування волі власника) виокремлення цього способу захисту було б позбавлено сенсу. Особа, яка реалізує своє суб'єктивне право через прийняття суб'єктом владних управлінських функцій відповідного рішення чи вчинення ним дій, вступає з ним у публічно-правові відносини і має право на захист свого права в адміністративному суді [196, 198].

У той же час ЦПК України, ГПК України, а також КАС України у редакції 2017 року не дають однозначної відповіді на це важливе питання [47, 70, 206].

За такої умови відповідно до ч. 5 ст. 242 КАС України при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду [70].

Згідно зі ст. 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Велика Палата Верховного Суду є постійно діючим колегіальним органом Верховного

Суду, до складу якого входить двадцять один суддя Верховного Суду. Велика Палата Верховного Суду у визначених законом випадках здійснює перегляд судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права [151].

Відповідно до ч.ч. 5, 6 ст. 346 КАС України суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії або палати, має право передати справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо дійде висновку, що справа містить виключно правову проблему, і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики. Зокрема, справа підлягає передачі на розгляд Великої Палати Верховного Суду у разі, коли учасник справи оскаржує судові рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції [70].

Так, Велика Палата Верховного Суду у своїй постанові від 13.02.2019 р. у справі № 461/2659/16-ц зазначила: якщо особа звертається до відповідних органів із заявами для отримання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, за результатами розгляду яких ці органи приймають відповідні рішення, і оскаржує саме порушення порядку (процедури) розгляду заяви (клопотання), то в цих правовідносинах позивач реалізує право на звернення до уповноваженого органу, а відповідач реалізує свої контрольні функції у сфері управління діяльністю, що підпадає під юрисдикцію адміністративного суду. Розгляду адміністративними судами підлягають спори, що мають в основі публічно-правовий характер, тобто впливають із владно-розпорядчих функцій або виконавчо-розпорядчої діяльності публічних органів. Якщо в результаті прийняття рішення особа набуває речового права на земельну ділянку, то спір стосується приватноправових відносин і підлягає розгляду в порядку цивільного чи господарського судочинства залежно від суб'єктного складу сторін спору [123].

Також Велика Палата Верховного Суду у своїй постанові від 23.01.2019 р. у справі № 537/6271/14-а зазначила таке. У листопаді 2014 року ПАТ

«Крюківський вагонобудівний завод» звернулося до суду з адміністративним позовом до Виконавчого комітету Кременчуцької міської ради Полтавської області, в якому просило зобов'язати відповідача підготувати необхідний пакет документів та винести на розгляд сесії міськради питання щодо передачі в оренду земельної ділянки позивачу як юридичній особі, що має першочергове право на укладення такого договору. Позивач звернувся до міської ради з метою реалізації свого права на укладення договору оренди земельної ділянки, на що відповідачем надана відповідь, в якій зазначено, що позивач не має права на першочергове укладення договору оренди. За нормами ч. 1 статті 124 Земельного кодексу України передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями, визначеними статтею 122 цього Кодексу, чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки (у разі продажу права оренди) шляхом укладення договору оренди земельної ділянки чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки. Це положення узгоджується з вимогами ч. 2 ст. 16 Закону України від 06.10.1998 р. № 161-XIV «Про оренду землі», згідно з якою укладення договору оренди земельної ділянки із земель державної або комунальної власності здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування – орендодавця, прийнятого у порядку, передбаченому Земельним кодексом України, або за результатами аукціону. Велика Палата Верховного Суду вказала, що переважне право на поновлення договору оренди земельної ділянки можливе лише за наявності вільного волевиявлення сторін, яке з боку уповноваженого органу оформлюється певним рішенням. У зверненні ПАТ «Крюківський вагонобудівний завод» ставилося питання про укладення договору оренди земельної ділянки з юридичною особою, яка має переважне право на його укладення. Тобто позивач звернувся до суду за захистом порушеного, на його думку, права на першочергове укладення договору оренди земельної ділянки.

Оскільки спірні правовідносини пов'язані із захистом порушеного, на думку позивача, права користування земельною ділянкою, що впливає із земельних відносин, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що цей спір не є публічно-правовим і має вирішуватися судами за правилами ГПК України [124].

Однак, дані правові позиції суперечать вказаному вище Рішенню Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010, оскільки орган місцевого самоврядування приймає рішення, в результаті якого особа може набути речове право на земельну ділянку саме як суб'єкт владних повноважень, тобто здійснюючи владно-розпорядчі функції.

Водночас варто підкреслити, що у правовідносинах у сфері управління комунальною власністю органи місцевого самоврядування виступають розпорядниками комунального майна, тобто орган місцевого самоврядування не є безпосереднім його власником, оскільки він здійснює розпорядження ними від імені територіальної громади в інтересах жителів такої громади. Інакше кажучи, орган місцевого самоврядування виконує, перш за все, волю і прагнення жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що регулюється нормами публічного права. І тут важливо, щоб земельна ділянка використовувалася за своїм цільовим призначенням, тобто необхідно здійснювати заходи із відновлення якості таких ділянок тощо. У даному випадку орган місцевого самоврядування діє саме у публічних інтересах, адже він здійснює ефективне управління комунальною власністю.

Також щодо рівності сторін у правовідносинах (суб'єкт владних повноважень – приватна особа) варто зазначити наступне. Суб'єкт владних повноважень має розбудований апарат публічних службовців, у тому числі матеріально-фінансові ресурси для здійснення власних та делегованих повноважень. Отже, такий орган має певні переваги над іншими учасниками адміністративного процесу. Власне нівелювання цих переваг під час судового розгляду спору є основною метою адміністративного судочинства. Тому, на нашу думку, таку категорію юридичних конфліктів між суб'єктами публічної

адміністрації місцевого рівня та приватними особами варто віднести до юрисдикції адміністративних судів. Чітке закріплення цього механізму в КАС України сприятиме сталому розвитку національної судової практики, усуненню наявних в ній суперечностей, а основне – ефективній реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, закріплених у Конституції України [181].

Враховуючи описані вище теорії розмежування публічно-правових та приватно-правових відносин, можемо дійти до таких висновків. Орган місцевого самоврядування шляхом прийняття публічно-правового рішення може діяти як приватно-правовий суб'єкт (рішення про укладення договору оренди). Водночас він може керуватися як нормами публічного права (при наданні дозволу на виготовлення проекту землеустрою, безоплатній приватизації земельної ділянки, ст. 118, 122 Земельного кодексу України), так і приватного права (при укладенні договору оренди, купівлі-продажу землі, Закон України «Про оренду землі», Цивільний кодекс України). А тому питання предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю потрібно вирішувати з урахуванням як доктринальних підходів, так і судової практики [178, с. 73].

Разом з тим відзначимо, що питання розмежування предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю залишається відкритим. Остаточним його вирішенням може стати чітке закріплення предметної юрисдикції таких спорів у законодавстві (як процесуальному, так і матеріальному), або ж його вирішення шляхом належної правозастосовної діяльності Великої Палати Верховного Суду.

Отже, управління комунальною власністю є певним процесом (публічно-владною управлінською діяльністю), який оформлюється відповідними адміністративними актами, має публічно-правовий характер, а тому є предметом публічно-правових спорів. Ознаками управління комунальною власністю, що характеризують дану категорію як предмет публічно-правового спору, є наявність відповідного суб'єкта – суб'єкта владних повноважень, який здійснює публічно-владну управлінську діяльність в інтересах жителів відповідної

адміністративно-територіальної одиниці.

У такому випадку суб'єкт управління комунальною власністю шляхом прийняття публічно-правового акта виступає як приватно-правовий суб'єкт та керується нормами як публічного, так і приватного права. Відтак, управління комунальною власністю, враховуючи його об'єкт та суб'єкт, має як публічно-правовий, так і приватно-правовий характер, що обумовлює різноманітність форм його здійснення. У процесі такого управління можуть виникати в тому числі публічно-правові спори, вирішення яких віднесено до предметної юрисдикції адміністративних судів [187, с. 87]. У зв'язку з цим постає питання у розмежуванні предметної юрисдикції таких спорів між адміністративними та цивільними (господарськими) судами, яке можливо вирішити за допомогою внесення змін у законодавство шляхом конкретної вказівки на вид спору та віднесення його до предметної юрисдикції того чи іншого суду або ж за допомогою наукових підходів до судових рішень Великої Палати Верховного Суду.

Враховуючи особливий порядок здійснення адміністративного судочинства, віднесення розгляду публічно-правових спорів до предметної юрисдикції інших судів є недоцільним, оскільки нівелюватиме ті переваги, які мають приватні суб'єкти при розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю в порядку адміністративного судочинства.

Разом з тим, відзначимо, що питання розмежування предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю залишається відкритим. Остаточним його вирішенням може стати чітке закріплення предметної юрисдикції таких спорів у законодавстві (як процесуальному, так і матеріальному).

1.3. Поняття, ознаки та види публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю

Визначивши коло правовідносин, пов'язаних з управлінням комунальною власністю як особливим видом діяльності суб'єктів комунальної власності, слід з'ясувати сутність публічно-правових спорів, предметом яких є такі правовідносини.

Почнемо з визначення поняття «спір» як такого. Так, Словник української мови тлумачить слово «спір», зокрема, як: словесне змагання; обговорення чогось-небудь двома або кількома особами, в якому кожна зі сторін обстоює свою думку, свою правоту, або ж як взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось та ін., вирішувані, переважно, судом [185, с. 530]. Відтак, можемо прийти до висновку, що для наявності спору необхідна сукупна наявність таких умов: 1) предмета спору; 2) як мінімум двох суб'єктів (сторін) з протилежними та взаємовиключними позиціями (думками) щодо предмета спору. За таких умов спір може вирішуватися як його сторонами самостійно, так і третьою особою, наприклад, судом.

Враховуючи мету нашого дослідження, відразу зупинимось на правових спорах, які можемо визначити як протиборство суб'єктів права у зв'язку з реалізацією норм права чи із самими нормами права, що відбувається в юридичній формі [207, с. 127].

Правовому спору притаманні такі ознаки: виникає лише з юридично значимих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні наслідки); спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи; реалізація інтересів однієї сторони спору, у більшості випадків, може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої; юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу особи; способи вирішення правових спорів, встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних [168, с. 8-9].

Правові спори можна розподілити за різноманітними критеріями, зокрема, залежно від предмета спору, тобто від того, заради чого суб'єкти вступають у

протиборство: а) спори з приводу реалізації закріплених у правових нормах суб'єктивних прав, законних інтересів, повноважень, обов'язків тощо; б) спори з приводу норм права – їх тлумачення або законності; в) спори з приводу правопорушень – щодо наявності у діянні особи складу певного делікту та відповідно застосування до винної особи санкції правової норми; або залежно від поділу системи права на приватне право та публічне право, на правові спори у сфері приватного права та у сфері публічного права, тобто приватно-правові та публічно-правові спори [110, с. 291-292]. Саме на останні ми звернемо особливу увагу у цьому підрозділі.

Аналізуючи існуючі у вітчизняній правовій науці підходи до **сутності публічно-правового спору**, відзначимо, що більшість науковців розглядають публічно-правовий спір крізь призму трьох аспектів: суб'єктного складу (наявність суб'єкта владних повноважень як однієї із сторін спору), предметного (має публічно-правовий характер) та питання відмежування його від приватно-правового спору (публічна владно-управлінська діяльність, публічний інтерес тощо). У пропонованій роботі ми не будемо зупинятися на ретроспективних аспектах даної категорії, а розглянемо найбільш актуальні підходи вітчизняних вчених.

Відзначимо, що теоретичні особливості категорії «публічно-правовий спір» після здобуття Україною незалежності досліджувалися такими вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер'янов, К.О. Гарагата, О.А. Ведепянін, В.В. Квак, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Л.І. Летнянчин, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, А.О. Селіванов, О.В. Сковчиляс-Павлів, Г. Ю. Ткач, Н.Є. Хлібороб, Р.В. Щавінський та ін.

Серед різноманітних доктринальних підходів та визначень поняття публічно-правового спору вважаємо за необхідне звернути увагу на такі.

Так, наприклад, В.В. Квак визначає публічно-правовий спір як спір із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має

публічно-владні повноваження і є носієм правового обов'язку, або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями. Також він зазначає, що поняття «публічно-правові спори» охоплює як адміністративно-правові (державно-управлінські) спори, так і ряд інших спорів, в яких хоча б однією зі сторін виступають суб'єкти владних повноважень [67, с. 127-128].

Р.В. Щавінський під публічно-правовим спором розуміє юридичний конфлікт, що виник між органом публічної адміністрації при реалізації ним владних повноважень та фізичною чи юридичною особою, права якої порушені діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації. Крім того, дослідник також вважає, що поняття «адміністративно-правовий спір» можна визнати синонімом поняття «публічно-правовий спір» [210, с. 75-76]. Однак, тут вважаємо за необхідне наголосити на тому, що правовий спір виникає не завжди як наслідок уже порушених прав однієї зі сторін, а може виникати і до такого порушення (тобто як своєрідний превентивний захід). Наприклад, у разі оскарження певним суб'єктом нормативно-правового акта, застосування якого може призвести до порушення його прав та інтересів. Крім того, доволі дискусійним є позиція про тотожність понять «адміністративно-правовий спір» та «публічно-правовий спір», оскільки адміністративно-правові відносини є складовою публічно-правових, а тому вказане співвідношення можна застосувати і до відповідних правових спорів [218, с. 109]. У монографії «Адміністративне судочинство України» (О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов) вказується, що спір є публічно-правовим і підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства у випадку, коли він виникає з публічно-правових відносин за участю суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним владних управлінських функцій щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору [6, с. 402].

Слід погодитися з думкою, що публічно-правовий спір може виникати із конституційних, адміністративних, фінансових та інших правовідносин (тобто, за своєю суттю публічно-правових відносин), зміст яких становить, з одного

боку, обов'язок органу публічної адміністрації вчинити певний акт на користь особи, а з іншого боку – право особи вимагати виконання цього обов'язку від органу публічної адміністрації як від носія владних повноважень. Фактична наявність таких правовідносин не має значення для констатації наявності спору. Крім того, особа має бути переконана у тому, що правовідносини перебувають у стані порушення норми [2, с. 21-22].

Зі свого боку Ю. Педько стверджує, що публічно-правовий спір є видом правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. І як він стверджує, суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються у розбіжності чи відмінності правових позицій учасників публічно-правових відносин з приводу їх прав і обов'язків або законності правозастосовного (адміністративного) або нормативного акта [115, с. 250].

Звернемо увагу, що дані позиції були висловлені до внесення змін КАС України, які набрали законної сили у 2017 році, однак вони в цілому не суперечать їм.

Дійсно, КАС України в редакції 2005 року містив положення, згідно з яким справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) – 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. Тобто ключовою ознакою публічно-правового спору законодавець визначає суб'єктний склад – хоча б однією із сторін є орган з публічними повноваженнями.

КАС України в редакції 2017 року у пункті 2 ч. 1 ст. 4 містить більш розлоге визначення поняття «публічно-правовий спір», яке визначається як спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [70].

З даного визначення випливає, що в його основу було знову взято суб'єктний критерій та порівняно з попередньою редакцією уточнено характеристики однієї зі сторін такого спору – суб'єкта публічного права (суб'єкта владних повноважень, суб'єкта виборчого процесу, суб'єкта надання адміністративних послуг). Однак, на нашу думку, більш коректно визначати сутність публічно-правового спору не крізь призму певних характеристик їх сторін, а саме крізь призму предмета (об'єкта) такого спору, який має публічно-владний управлінський характер.

Відповідно до ч. 3 ст. 19 КАС України адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду [70]. Тобто певні публічно-правові вимоги, які є похідними від приватно-правових (наприклад, скасування рішення/зобов'язання прийняти рішення державного реєстратора після визнання права власності), в порядку адміністративного судочинства не розглядаються, однак не перестають від цього бути публічно-правовими.

Відтак, можемо прийти до висновку, що не всі публічно-правові спори можуть розглядатися адміністративним судом.

Також звернемо увагу, що згідно з п.п. 1, 3 ч. 1 ст. 4 КАС України до компетенції адміністративного суду віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ – переданих на вирішення адміністративного суду публічно-правових спорів [70].

Водночас згідно із ст. 17 КАС України сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом. Особи, які порушили права і законні інтереси інших осіб, зобов'язані поновити їх, не чекаючи пред'явлення позову. Також згідно з п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України у разі якщо позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, в яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору, позовна заява повертається позивачеві [70].

Відтак, КАС України початок вирішення публічно-правового спору (тобто адміністративної справи) пов'язує не з передачею його на вирішення адміністративного суду (пред'явленням позову), а, по суті, з моменту його виникнення (досудове вирішення спору).

Таким чином, слід розрізняти публічно-правовий спір, що виник у публічно-правових відносинах та пов'язаний із застосуванням, тлумаченням публічно-правових норм, однієї із сторін якого є суб'єкт владних повноважень (**широке значення**) та публічно-правовий спір (адміністративна справа згідно з КАС України), який уже переданий на вирішення адміністративному суду (**вузьке (судове) значення**) [178, с. 66-67].

Відзначимо, що предметом нашого дослідження є публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю саме у вузькому (судовому) значенні та порядок їх вирішення в порядку адміністративного судочинства.

Загальні **ознаки публічно-правового спору** також були предметом дослідження вітчизняних вчених, серед яких можемо виділити такі підходи.

Наприклад, Н.Є. Хлібороб виділяє такі ознаки публічно-правового спору:

1) наявність певної правової основи, яка гарантує можливість захисту прав, свобод та інтересів особи; 2) виникнення лише з правових дій його сторін; 3) спрямованість на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи; 4) наявність встановлених способів вирішення [204, с. 6].

К.О. Тимошенко виділяє такі ознаки публічно-правового спору, як: 1) виникає з публічно-правових відносин; 2) в основі спору лежить певний юридичний конфлікт між сторонами; 3) одним із учасників такого спору, зазвичай, є суб'єкт, наділений публічно-владними повноваженнями щодо прав та обов'язків іншого учасника правовідносин; 4) предметом спору є протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації; 5) предметом судового захисту є суб'єктивні публічні та приватні права свободи; 6) порушення суб'єктом публічної адміністрації прав, свобод чи інтересів інших учасників, невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта публічної адміністрації являються підставою виникнення такого спору; 7) таке порушення (втручання) має бути вчинене саме у процесі реалізації суб'єктом публічної адміністрації своїх публічно-владних повноважень [193, с. 14].

Р.В. Миронюк та В.М. Пицида, досліджуючи публічно-правові спори, пов'язані з використанням та розпорядженням публічним майном, виокремили такі їх ознаки: 1) суб'єктами спірних відносин є суб'єкт публічної адміністрації або інший суб'єкт владних повноважень, які уповноважені на реалізацію владних повноважень щодо передачі прав на публічне майно, а також фізична (юридична особа), яка прагне набути або набула та реалізовує права на публічне майно; 2) сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу на раціональне володіння, користування та розпорядження публічним майном в інтересах фізичної (юридичної) особи, громади чи держави; 3) предметом спору є рішення (дії, чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, спрямовані на передачу прав на публічне майно у приватну або комунальну власність,

повернення в державну або комунальну власність раніше переданого у власність або користування публічного майна; 4) підставою для спору є порушення законності суб'єктом владних повноважень у процесі передачі прав на публічне майно [100, с. 44-45].

У цілому погоджуючись з таким переліком ознак, все ж вважаємо за доцільне зауважити, що сам по собі предмет публічно-правового спору у вигляді протиправних дій чи бездіяльності певного суб'єкта без протилежних та взаємовиключних позицій (думок) сторін щодо нього не може розглядатися самостійно як ознака публічно-правового спору, так як предметом спору можуть бути і цілком законні (правомірні) дії чи бездіяльність, а факт їх протиправності встановлюється лише після вирішення спору по суті.

У свою чергу М. Гаврильців та Г. Лук'янова вказують, що публічно-правовому спору притаманні такі ознаки: 1) виникнення з публічно-правових відносин; 2) наявність сторін-суб'єктів публічно-правових відносин, серед яких хоча б один є суб'єктом владних повноважень; 3) сфера виникнення обов'язково має бути зумовлена реалізацією публічного інтересу; 4) предметом даного спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують чи потенційно можуть порушити права, свободи та законні інтереси фізичних чи юридичних осіб приватного права, які є протилежною стороною спірних відносин [91, с. 140].

Даний перелік ознак досить конкретно характеризує саме публічно-правовий характер спору. Водночас слід враховувати, що наявність публічного інтересу не завжди виступає ознакою публічно-правового характеру спору (наприклад, у спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби).

Окрім того, щодо особливостей предмета публічно-правового спору, наведеної вказаними дослідницями, наголосимо, що публічно-правовий спір може виникнути і між суб'єктами владних повноважень (наприклад, компетенційні спори), а також і за його позовом до приватної особи (наприклад,

видворення за межі України), а тому обмежувати його предмет лише оскарженням рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень недоцільно.

Також публічно-правовий спір може виникнути і без участі суб'єкта владних повноважень (наприклад, окремі категорії виборчих спорів).

Проаналізувавши підходи визначення поняття та ознак публічно-правового спору, вважаємо за необхідне виокремити такі його **ознаки** [218, с. 110-112], які на нашу думку, найбільш повно характеризують дану правову категорію, з **урахуванням специфіки управління комунальною власністю як предмета** такого спору.

1. Виникає з публічно-правових відносин.

Правовідносини за участю суб'єкта владних повноважень та приватної особи можуть регулюватися нормами як публічного, так і приватного права. Основною відмінною рисою цих двох груп норм права є метод правового регулювання – перевага імперативного у публічному праві та перевага диспозитивного у приватному.

Як слушно вказує Бортнікова А.Г., з норми ст. 2 КАС України випливає, що сферою функціонування адміністративного судочинства є публічно-правові відносини, які вона визначає як вид суспільних відносин, учасники яких мають права та обов'язки, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень, завданням яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [35, с. 97, 99].

Тобто публічно-правові спори, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, виникають з публічно-правових, а не з приватно-правових відносин.

Так само слушною вважаємо позицію Хлібороб Н.Є., яка визначає публічно-правові відносини як врегульовані нормами суспільні відносини, що виникають у зв'язку із діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, інших суб'єктів, яким

делеговані публічно-владні повноваження щодо забезпечення прав, свобод та інтересів, організації належного функціонування держави та суспільства, які виражаються у взаємних правах та обов'язках суб'єктів [205, с. 97].

Звернемо увагу, що особливості публічно-правового спору базуються на специфіці публічно-правової сфери, що зумовлюються, насамперед, впливом імперативного методу правового регулювання, який є визначальною, конститутивною ознакою саме публічного права [202, с. 230].

Тобто з наведених визначень приходимо до висновку, що до публічно-правових відносин можна віднести: конституційні, адміністративні, адміністративно-деліктні, фінансові, екологічні, земельні відносини, а також правовідносини соціального захисту, кримінального процесу. Крім того, публічно-правові відносини можуть бути тісно пов'язані із приватно-правовими (державна реєстрація права власності, видача ліцензій, антимонопольний нагляд тощо).

Разом з тим, враховуючи викладене та цитовану вище ст. 19 КАС України, відзначимо, що юрисдикція адміністративних судів поширюється не на всі публічно-правові спори. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України (тобто спори, що виникають із конституційно-правових відносин); 2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства (кримінально-правові та кримінально-процесуальні відносини); 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом (безпосередньо провадження у справі про адміністративне правопорушення як складова адміністративно-деліктного права); 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульованої організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті (професійні спілки адвокатів, нотаріусів тощо) [70].

Таким чином, публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю, які належать до предметної юрисдикції адміністративних судів виникають з адміністративних, фінансових, екологічних тощо правовідносин, у рамках яких здійснюється таке управління.

Крім того, як ми зазначали у підрозділі 1.2. цієї роботи, управління комунальною власністю як певний процес регулюється як нормами публічного, так і приватного права, а тому важливим питанням при дослідженні даної ознаки публічно-правових відносин є розмежування публічно-правових та приватно-правових спорів у цій сфері.

Наприклад, С.В. Ківалов для розмежування публічно-правових та приватно-правових спорів пропонує такі критерії-ознаки: а) наявність суб'єкта владних повноважень як сторони правовідносин, з яких виникає спір; б) публічно-управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень у наведених відносинах, яка є предметом спору; в) наявність публічного інтересу територіальної громади або держави і вирішення спору [68, с. 11]. Тут звернемо увагу, що хоча наявність публічного інтересу є ознакою не всіх видів публічно-правових спорів, однак застосування такої ознаки як критерію відмежування від приватно-правового є цілком доцільним та виправданим, оскільки дозволяє встановити мету наявного між суб'єктом владних повноважень та іншою стороною спору правовідношення.

Водночас погоджуємося з думкою К.О. Тимошенко, яка, аналізуючи закріплені КАС України ознаки публічно-правового спору – характер спору та суб'єктний склад, зауважує, що при розмежуванні публічно-правового спору від приватно-правового визначальним є предметний критерій, тобто публічно-правовий характер спору. Так, суб'єктний критерій (участь у спорі суб'єкта владних повноважень) є допоміжним при кваліфікації спору як публічно-правового [194, с. 9-10] Подібної думки дотримується і А.Ю. Осадчий, який вказує, що основним критерієм, який використовується у судовій практиці для відмежування публічно-правових спорів від приватно-правових (таких, що

виникають із господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин тощо), є характер спірних правовідносин, прав, свобод та інтересів [111, с. 40].

Дійсно, суб'єкт владних повноважень як суб'єкт цивільних/господарських правовідносин (наприклад, договірних правовідносин) може виступати стороною приватно-правового спору, однак суб'єктний критерій є не менш важливим за предметний, а тому вважаємо, що дані критерії мають застосовуватися в однаковій мірі.

Особливості застосування предметного критерію описані нами в підрозділі 1.2., а про суб'єктний критерій піде мова далі.

2. Наявність суб'єкта владних повноважень як однієї із сторін, який здійснює у спірних правовідносинах публічно-владні управлінські функції.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 7 КАС України суб'єкт владних повноважень визначається як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [70]. Таким чином, це визначення дає певний перелік таких суб'єктів, однак не визначає їх характерних ознак. А відтак слід погодитися з поняттям суб'єкта владних повноважень, що запропонував учений В.М. Бевзенко, який визначає його як уповноваженого державою суб'єкта, який на основі та відповідно до законодавства здійснює управлінський чи регулятивний вплив на суспільство в цілому чи на окремі його частини [24, с. 101].

Враховуючи особливості організаційної структури суб'єктів владних повноважень, можемо виділити такі їх види:

- 1) фізичні особи (індивідуальні суб'єкти) – посадові та службові особи;
- 2) юридичні особи (колективні суб'єкти) – органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян;

3) колективні суб'єкти без статусу юридичних осіб – структурний підрозділ органу державної влади, місцевого самоврядування тощо [4, с. 191].

Тобто до колективних суб'єктів із статусом юридичної особи можемо включити як індивідуальних, так і колективних суб'єктів без статусу юридичних осіб.

Водночас наголосимо, що суб'єкт владних повноважень як сторона публічно-правового спору повинен здійснювати саме публічні владно-управлінські функції, які слід відмежовувати їх від внутрішньо організаційних управлінських функцій, а так само і від функцій у приватно-правових відносинах. Враховуючи особливий правовий режим управління комунальною власністю як інституту, що регулюється нормами як публічного, так і приватного права, а так само діяльність суб'єктів управління комунальною власністю, яка може носити як публічний, так і приватний характер, слід зупинитися на питанні визначення публічних владно-управлінських функцій більш детально.

У адміністративно-правовій науці функції визначаються як основні напрямки (види) діяльності певного суб'єкта, що окреслюють зміст його діяльності.

Автори Науково-практичного коментаря КАС України (2009 рік) визначали владні управлінські функції (в редакції КАС України на час його видання) як будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [102, ст. 6].

Також Пленум Вищого адміністративного суду України у своїй постанові від 20.05.2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» роз'яснив владну управлінську функцію як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією України чи законами України завдань [144].

Разом з тим Білоус О.В. зазначає, що не будь-яка діяльність суб'єкта владних повноважень є публічно-владною управлінською та вказує на публічно-правовий характер спору. Так, дослідник, спираючись на практику Верховного Суду, визначає наступні характеристики публічно-владної управлінської діяльності:

– діяльність суб'єкта владних повноважень, яка є виконанням прямо встановлених законом владних управлінських функцій, спрямована на забезпечення публічних інтересів, а рішення, прийняте суб'єктом владних повноважень за результатами такої діяльності, не створює, не змінює і не припиняє цивільних прав та обов'язків окремих осіб, зокрема, не порушує право власності та/або користування (постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.11.2018 р. у справі № 559/827/16-а);

– виникнення спірних правовідносин зумовлене протиправними діями / рішеннями суб'єкта владних повноважень при вирішенні питання, яке через законодавчі приписи належить до його виключної компетенції, а приватний інтерес на час звернення до суду з адміністративним позовом відсутній і може виникнути лише після реалізації права особи у рамках публічно-правових відносин (постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.02.2019 р. у справі № 346/2888/16-а);

– діяльність суб'єкта владних повноважень здійснюється з метою захисту прав та інтересів невизначеного кола осіб від можливих порушень їхніх прав та запобігання можливих суспільно значимих несприятливих наслідків порушення відповідних норм і правил (постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.11.2018 р. у справі № 826/12372/17) [29, с. 75-76].

Більш того, вчений вказує, що у разі якщо наслідки публічно-владного управлінського рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень призвели до виникнення, зміни чи припинення цивільних правовідносин, мають майновий характер або пов'язаний із реалізацією майнових або особистих немайнових інтересів особи, даний спір повинен вирішуватись за правилами

цивільного або господарського судочинства (постанова Великої Палати Верховного Суду від 28.11.2018 р. у справі № 330/2010/16-а) [29, с. 76].

Відтак, враховуючи, що суди у кожному конкретному випадку вирішують питання про наявність або відсутність у поведінці суб'єкта владних повноважень ознак публічно-владного управлінського характеру, а наявність таких ознак однозначно не вказує на публічно-правовий характер спору, вважаємо, що питання характеристики публічно-владних управлінських функцій залишається актуальним та потребує подальших предметних досліджень та належного нормативного закріплення.

У свою чергу пропонуємо для цілей цієї роботи визначити публічно-владні управлінські функції як напрямки діяльності суб'єктів владних повноважень, що передбачені та врегульовані нормами публічного (зокрема, адміністративного) права та пов'язані з реалізацією суспільно значимих (публічних) інтересів.

Як вже зазначалося раніше, суб'єктами управління комунальною власністю є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), що виступають як суб'єкт права комунальної власності. Управління комунальною власністю є однією з функцій місцевого самоврядування як представницького органу територіальної громади, яка забезпечує реалізацію інтересів жителів певної територіальної громади. Відтак, саме суб'єкти управління комунальною власністю – суб'єкти владних повноважень – є обов'язковою стороною публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю.

Діяльність органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень врегульована спеціальним нормативним актом – Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому поняття «функції органів місцевого самоврядування» по суті ототожнюються з поняттями «компетенція» та «повноваження».

Алтуніна О.М. вважає, що функціями місцевого самоврядування в Україні є ті напрями діяльності, які виражають волю та інтереси жителів певної

адміністративно-територіальної одиниці та забезпечують вирішення питань місцевого значення. Вказані функції можна поділити на три групи:

а) загальні – (забезпечення виконання загальнодержавних нормативних актів; здійснення керівництва організаціями, які є їх комунальною власністю; розпорядження рухомим і нерухомим майном, доходами місцевих бюджетів, природними ресурсами, що є у власності територіальних громад; забезпечення задоволення потреб населення у соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво важливих послугах тощо);

б) спеціальні – здійснюються лише певними органами місцевого самоврядування (представницький орган місцевого самоврядування (ради) реалізує функцію вираження волі жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, тоді як функцією виконавчих органів місцевого самоврядування є здійснення безпосередньо організаційної діяльності);

в) функції забезпечення – (функції кадрових, господарських та інших подібних підрозділів, метою яких є кадрове та матеріально-технічне забезпечення органів місцевого самоврядування) [10, с. 11-12].

Таким чином, під публічно-владними управлінськими функціями суб'єктів управління комунальною власністю слід розуміти напрямки діяльності таких суб'єктів владних повноважень, що передбачені та врегульовані нормами публічного (зокрема, адміністративного) права та, відповідно, пов'язані з управлінням комунальною власністю.

Питання адміністративно-процесуальних особливостей участі таких суб'єктів у розгляді публічно-правових спорів ми розглянемо у підрозділі 2.1.

3. Предметом спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єктів управління комунальною власністю у даній сфері

Управління комунальною власністю як предмет публічно-правового спору ми розглянули у підрозділі 1.2.

4. Наявність у спірних правовідносинах публічного (місцевого) інтересу

Як ми вже зазначали у попередньому підрозділі, управління комунальною власністю здійснюється уповноваженими суб'єктами в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відтак оспорювані дії суб'єктів управління комунальною власністю у цій сфері можуть бути вчинені як в інтересах жителів громади, так і суперечити їм.

Етимологічний зміст слова «інтерес» розуміють як: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення; б) прагнення, потреби; в) значення; важливість; г) те, що відповідає чийсь прагненням, потребам; г) вигоду, користь, зиск [181, с. 37].

Ми підтримуємо позицію, що поняття «публічний інтерес» охоплює як і суспільний, державний інтереси, так і місцевий (територіальний). Слід погодитися з Є.В. Лакушевою, яка до ознак публічного інтересу відносить: 1) загальність та єдність, тобто публічні інтереси спрямовані на задоволення загальних потреб, необхідних для існування, збереження цілісності та розвитку суспільства і держави; 2) неперсоніфікованість суб'єкта публічного інтересу; 3) визнання державою та закріплення в правових нормах; 4) забезпечення їх реалізації примусовою силою держави [88, с. 57, 58]. Вона визначає публічні інтереси як закріплені в нормах права і забезпечені примусовою силою держави державні та суспільні інтереси, що є необхідними для нормального існування, збереження цілісності та розвитку суспільства і держави [87, с. 36-37].

У свою чергу, В.В. Галуцько визначає публічний інтерес як важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [43, с. 181].

Б.О. Логвиненко зазначає, що публічний інтерес є інтересом груп людей, суспільства в цілому у реалізації ними своїх здібностей (у тому числі творчих) та інших потреб [90, с. 131].

Відтак під категорією «публічний інтерес» пропонуємо розуміти усвідомлені потреби усього суспільства або його частини (жителів громади,

окремих верств населення тощо), що відображають економічні, соціальні та інші потреби населення.

Водночас публічні інтереси не є просто сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини. Вони поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства (чисте повітря, інтерес користуватися безпечним громадським транспортом, доступ до об'єктів муніципальної інфраструктури, забезпечення епідеміологічного благополуччя населення тощо) [96, с. 36].

Разом з тим слід погодитися з думкою А.І. Єлістратова, який вказував, що суспільний (публічний) інтерес залежить від рівня культури. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді розійтися з інтересами значної частини населення. У розумінні групою правителів суспільного інтересу часто виявляється класова точка зору. Але у будь-якому випадку правомірні вимоги правлячої влади у сучасній державі висуваються до громадян не як приватний інтерес правителів, а в ім'я загального блага [56, с. 78].

Відзначимо, що у вітчизняному законодавстві можна зустріти такі терміни, як «інтереси територіальної громади», «спільні інтереси» (інтереси жителів певних адміністративно-територіальних одиниць – районів, областей) (ст.ст. 26, 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), «інтереси держави» (ст. 26 Бюджетного кодексу України), «інтереси місцевого самоврядування» (ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), «загальнодержавні інтереси» (ст. 37 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [37, 142, 143].

Вважаємо, що дані категорії слід визнати видами публічних інтересів залежно від їх публічно-правового суб'єкта.

Відтак пропонуємо для цілей цієї роботи розуміти місцевий інтерес як вид публічного інтересу, що полягає у місцевих (локальних) потребах жителів певної адміністративно-територіальної одиниці. Такий інтерес реалізується, зокрема, шляхом раціонального володіння, користування та розпорядження

комунальним майном. Видами такого інтересу можемо назвати вже згадувані інтереси територіальної громади, спільні інтереси, інтереси місцевого самоврядування [175, с. 89].

Відтак спірні правовідносини з управління комунальною власністю, які спрямовані на реалізацію публічного (в нашому випадку місцевого) інтересу, є предметом публічно-правового спору, який слід розглядати в порядку адміністративного судочинства.

5. Розглядається у певній процесуальній формі (в порядку адміністративного судочинства)

Як ми вже зазначали, публічно-правовий спір, що виник у публічно-правових відносинах, слід розуміти у широкому та вузькому значеннях. Оскільки для цілей цієї роботи ми розглядаємо категорію публічно-правового спору у вузькому розумінні, то важливою його ознакою є його вирішення саме в судовому порядку – в порядку адміністративного судочинства.

За змістом ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливие, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [70].

Слід погодитися з думкою, що спір, пов'язаний з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, особливо коли його рішення завдає шкоду публічним інтересам (групі осіб, громаді, певній соціальній групі) має вирішуватись виключно в суді з залученням до судового процесу фахівців у галузі права [18, с. 87; 93, с. 154; 100, с. 44].

Відтак адміністративне судочинство за своєю суттю є певним порядком вирішення публічно-правового спору, у тому числі пов'язаного з управлінням комунальною власністю, яке базується, зокрема, на таких принципах: верховенства права; рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх

обставин у справі; обов'язковості судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення [175, с. 89].

Тепер також необхідно здійснити **класифікацію** публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Відзначимо, що наведена у ст. 19 КАС України класифікація публічно-правових спорів одночасно об'єднує у собі як суб'єктні, так і предметні критерії [70], а тому потребує переосмислення та відповідного розмежування. Слід почати із загальних процесуально-правових характеристик таких спорів.

Так, за **критерієм складності**, з урахуванням п.п. 1, 20 ч. 1 ст. 4 КАС України можемо виділити звичайні спори (адміністративні справи за КАС України) та спори незначної складності (малозначні спори).

Згідно з п. 20 ч. 1 ст. 4 КАС України адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин. Вирішення ж звичайних спорів, відповідно, потребує проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення його обставин [70].

Відповідно до ч.ч. 1-3 ст. 12 КАС України адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні [70].

Відтак за **порядком вирішення** публічно-правові спори поділяються на ті, що вирішуються в порядку загального позовного провадження та спрощеного позовного провадження.

При цьому слід відзначити, що згідно з ч.ч. 2, 3 ст. 257 КАС України за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за деякими винятками. При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує: значення справи для сторін; обраний позивачем спосіб захисту; категорію та складність справи; обсяг та характер доказів у справі, у тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження [70].

Тобто питання віднесення спору до звичайного чи малозначного вирішується судом у рамках його дискреційних повноважень. Водночас законодавець у ст.ст. 259, 260 КАС України передбачив право позивача на подання клопотання про розгляд справи у порядку спрощеного позовного провадження та право відповідача на подання клопотання про розгляд справи у порядку загального позовного провадження [70].

Відповідно до ст. 22 КАС України за загальним правилом місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. При цьому, апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції, підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії, дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб, апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції – справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, а також спори за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та спори, що виникають у зв'язку

з проведенням та / або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу. Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [70].

У даному випадку мова йде про інстанційний критерій поділу публічно-правових спорів.

Також ці спори можна класифікувати за суб'єктним складом, застосовуючи різноманітні критерії, пов'язані із правовим статусом приватного учасника спору. Наприклад, органи місцевого самоврядування у процесі управління комунальною власністю можуть реалізовувати заходи із соціальної захищеності осіб з інвалідністю, зокрема:

- сприяння забезпеченню прав осіб з інвалідністю щодо включення до суспільного життя нарівні з іншими громадянами;

- утворення цільових фондів соціальної допомоги особам з інвалідністю, визначення порядку і умов витрачання коштів цих фондів;

- забезпечення школярів із числа дітей з інвалідністю / осіб з інвалідністю I-III групи, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;

- вирішення питань про надання особам з інвалідністю права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах;

- вирішення питань про подання допомоги особам з інвалідністю, особам з інвалідністю з дитинства у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів;

- відведення особам з інвалідністю у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва;
- організація для осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування;
- обладнання жилих приміщень, займаних особами з інвалідністю, спеціальними засобами і пристосуваннями;
- виділення земельних ділянок особам з інвалідністю із захворюваннями опорно-рухового апарату під будівництво гаражів для автомобілів з ручним керуванням поблизу місця їх проживання.
- виділення місць для безоплатного паркування транспортних засобів осіб з інвалідністю [142, 145].

Слід відзначити, що, оскільки суб'єкт владних повноважень (орган місцевого самоврядування) має певні переваги над іншими учасниками адміністративного процесу, таку категорію юридичних конфліктів між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, як спори у сфері управління комунальною власністю, пов'язані із захистом прав осіб з інвалідністю, варто відносити до юрисдикції адміністративних судів. Розгляд адміністративними судами даної категорії публічно-правових спорів сприятиме ефективній реалізації прав, свобод та законних інтересів осіб з інвалідністю та є важливою складовою системи гарантій прав осіб з інвалідністю в Україні, оскільки у процесі управління комунальною власністю органами місцевого самоврядування реалізується значна кількість їх прав, починаючи від особливого (пільгового) матеріального забезпечення та закінчуючи сприянням громадській діяльності у цій сфері [183, с. 35].

Ознаками публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, пов'язаних із захистом прав осіб з інвалідністю є те, що:

- учасниками, з одного боку, є особа (особи) з інвалідністю або юридична особа (громадська організація), яка діє в інтересах таких осіб, а з іншого –

суб'єкт владних повноважень (орган місцевого самоврядування або інший уповноважений ним суб'єкт);

- предметом спору є рішення (дії або бездіяльність) суб'єктів владних повноважень, що пов'язані з реалізацією заходів соціальної захищеності осіб з інвалідністю та вчинення ними при здійсненні публічних владно-управлінських функцій або наданні адміністративних послуг у процесі управління комунальною власністю [183, с. 35].

Так, ОСОБА_1 звернувся до суду з позовом до Первозванівської сільської ради про визнання протиправною бездіяльність та зобов'язання вчинити певні дії. Позов мотивовано тим, що ОСОБА_1 є особою з інвалідністю 1 групи. Позивач зареєстрований та проживає у приватному будинку, розташованому за АДРЕСА_2, має свій город. Вказаний житловий будинок знаходиться у незадовільному технічному стані та потребує проведення відновлювальних робіт. Представник позивача стверджує, що Первозванівська сільська рада безпідставно відмовляє позивачу у виділенні коштів на ремонт будинку та на обробку земельної ділянки під город, а тому просив суд: визнати протиправною бездіяльність Первозванівської сільської ради, яка полягає у незабезпеченні позивача ремонтом будинку та обробки його земельної ділянки – городу для його життєдіяльності, та інших потреб, невжитті заходів для забезпечення надання позивачу послуг з ремонту будинку та обробки городу, шляхом співпраці з іншими територіальними громадами, нездійсненні замовлення ремонтно-будівельних послуг недержавних суб'єктів за рахунок бюджетних коштів та зобов'язати відповідача забезпечити ремонт та обробку городу за АДРЕСА_2 [159].

Р.В. Миронюк та В.М. Пицида виокремлюють такі види публічно-правових спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів

індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, пов'язаної з використанням та розпорядженням публічним майном;

2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері використання та розпорядження публічним майном;

3) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, предметом яких є делегування повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках неможливості використання та розпорядження публічним майном, що знаходяться в їх оперативному управлінні [100, с. 45-46].

У цілому погоджуємося із наведеною класифікацією, однак все ж вважаємо за необхідне її деталізувати, а тому пропонуємо таку класифікацію публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю:

1) спори приватних суб'єктів (фізичних чи юридичних осіб) із суб'єктом публічної адміністрації щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності останнього, вчинених під час виконання ним публічно-владних управлінських функцій, пов'язаних з управлінням комунальною власністю, зокрема:

а) спори приватних суб'єктів (фізичних чи юридичних осіб) із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності щодо доступу до публічної інформації, пов'язаної з управлінням комунальною власністю;

б) спори щодо проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

2) між суб'єктами публічної адміністрації з приводу здійснення їх повноважень у сфері управління комунальною власністю, у тому числі делегованих повноважень;

3) спори, що виникають з приводу адміністративних договорів, пов'язаних з управлінням комунальною власністю;

4) за зверненням (позовом) суб'єкта публічної адміністрації про вилучення або примусове відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

Отже, публічно-правовий спір у сфері управління комунальною власністю є багатоаспектною категорією, яка характеризує спори, що виникли у публічно-правових відносинах у сфері управління комунальною власністю та пов'язані із застосуванням, тлумаченням публічно-правових норм, однієї із сторін якого є суб'єкт владних повноважень.

У цьому випадку дана категорія розглядається у широкому (як будь-який спір) та у вузькому значеннях (як спір, що розглядається в порядку адміністративного судочинства), її сутність характеризується його предметом (дії та бездіяльність у сфері управління комунальною власністю) та суб'єктами (суб'єкт владних повноважень – суб'єкт управління комунальною власністю). До адміністративно-процесуальних особливостей таких спорів слід віднести те, що він виникає з публічно-правових відносин, має як одного із суб'єктів певного суб'єкта владних повноважень, який здійснює у спірних правовідносинах, в яких повинен простежуватися публічний (місцевий) інтерес публічно-владні управлінські функції, а також розглядається в порядку адміністративного судочинства. Також слід додати, що такі спори в силу наявності в їх вирішенні публічного інтересу повинні вирішуватися саме в порядку адміністративного судочинства з дотриманням його принципів, зокрема, гласності судового процесу та офіційного з'ясування обставин справи.

Також вважаємо, що, характеризуючи публічно-правовий спір, слід звертати увагу як на його предмет (у нашому випадку управління комунальною власністю як певну публічно-владну діяльність), так і його суб'єктів (наявність суб'єкта владних повноважень, переважно, органу місцевого самоврядування, який здійснює управління комунальною власністю).

Тому, визначаючи видову класифікацію таких спорів, важливо враховувати як процесуально-правові, так і матеріально-правові особливості виникнення та вирішення таких спорів, оскільки вони характеризуються різноманітністю предметів та складу учасників.

Висновки до розділу 1

Дослідження адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних особливостей публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю як складової предметної юрисдикції адміністративних судів дозволило прийти до наступних висновків та пропозицій.

1. Встановлено, що комунальна власність за своєю суттю є видом публічного майна та спрямована на забезпечення реалізації публічних прав та інтересів жителів відповідної територіальної громади. Її характерними ознаками є особливий склад суб'єктів (жителі територіальної громади, від імені яких діють органи місцевого самоврядування), та його об'єктів, що забезпечують реалізацію публічних прав та інтересів осіб у певній адміністративно-територіальній одиниці чи населеному пункті.

2. З'ясовано, що інститут комунальної власності в Україні регулюється у тому числі й адміністративно-правовими актами як законного, так і підзаконного (локального) рівня, оскільки нормативний акт на рівні закону, який би визначав поняття, суб'єктний та об'єктний склад, особливості володіння, користування та розпорядження комунальною власністю в Україні, відсутній.

2. Виявлено, що використання об'єктів комунальної власності його суб'єктами здійснюється у процесі їх управління, який є публічно-владною управлінською діяльністю, яка реалізується у відповідних адміністративних актах, має публічно-правовий характер, а відтак може виступити предметом публічно-правових спорів. Управління комунальною власністю, переважно, здійснює відповідний суб'єкт владних повноважень в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

3. З'ясовано, що у процесі управління комунальною власністю відповідний суб'єкт може діяти і як приватно-правовий суб'єкт та керуватися як нормами публічного права, так і приватного права, а тому управління комунальною власністю може мати публічно-правовий та приватно-правовий характер. У зв'язку з цим виникає питання у розмежуванні предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю між адміністративними та цивільними (господарськими) судами, яке пропонується вирішувати за допомогою внесення змін у законодавство шляхом віднесення конкретних категорій спорів до предметної юрисдикції того чи іншого суду або ж з урахуванням доктринальних підходів та правозастосовної практики Великої Палати Верховного Суду.

4. Аргументовано позицію, що в силу процесуальних особливостей адміністративного судочинства (як то принцип офіційного з'ясування обставин справи), віднесення розгляду правових спорів у сфері управління комунальною власністю до предметної юрисдикції інших судів є недоцільним, оскільки позбавить приватних суб'єктів тих переваг, які вони мають при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства.

5. Запропоновано поняття публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю, яке характеризує спір, що виникає у публічно-правових відносинах у сфері управління комунальною власністю, вирішення якого пов'язане із застосуванням, тлумаченням публічно-правових норм, однієї із сторін якого є суб'єкт владних повноважень.

Зазначену категорію можна розглядати як у широкому (як будь-який спір), так і у вузькому значеннях (як спір, що розглядається в порядку адміністративного судочинства). Встановлено, що характерними рисами такого спору є його предмет (управління комунальною власністю) та одна із сторін – суб'єкт владних повноважень як суб'єкт управління комунальною власністю. Адміністративно-процесуальними характеристиками таких спорів у вузькому розумінні є: виникнення з публічно-правових відносин, наявність, принаймні, одного суб'єкта владних повноважень як сторони, здійснення суб'єктом владних

повноважень публічно-владних управлінських функцій у спірних правовідносинах, наявність у спірних правовідносинах публічного (місцевого) інтересу, а також їх вирішення в порядку адміністративного судочинства. Вважаємо, що такі спори у зв'язку з наявністю у спірних правовідносинах публічного інтересу повинні вирішуватися саме в порядку адміністративного судочинства з дотриманням його принципів, зокрема, гласності судового процесу та офіційного з'ясування обставин справи.

6. Вважаємо, що визначальною характерною рисою публічно-правового спору як такого є його предмет (у нашому випадку управління комунальною власністю як певна публічно-владна діяльність) та його суб'єкти (сторони) (наявність суб'єкта владних повноважень, переважно, органу місцевого самоврядування, який здійснює управління комунальною власністю).

Запропоновано особливості видової класифікації таких спорів здійснювати з урахуванням процесуально-правових та матеріально-правових особливостей таких спорів.

РОЗДІЛ 2.

ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВА СПЕЦИФІКА ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

2.1 Адміністративно-процесуальна характеристика учасників справи у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю

Органи місцевого самоврядування беруть участь у різних видах правовідносин – цивільних, господарських, земельних, адміністративних і под. разом з іншими суб'єктами права – фізичними та юридичними особами. Однак лише сама участь у правовідносинах не означає автоматичного виникнення спору. Ці правовідносини лише можуть передувати спору, тобто існує лише потенційна можливість його виникнення.

Як ми вже відзначали, частина спорів, що виникають у цих правовідносинах, є публічно-правовими. Крім того, правовий спір (як і будь-який інший) характеризується, зокрема, наявністю як мінімум двох суб'єктів (сторін) з протилежними та взаємовиключними позиціями (думками) щодо предмета спору. Як нами вже було встановлено, публічно-правовий спір характеризується наявністю суб'єкта владних повноважень – органу місцевого самоврядування як однієї зі сторін, яка здійснює у спірних правовідносинах публічно-владні управлінські функції (суб'єктний критерій).

У зв'язку з цим виникає необхідність охарактеризувати сторони публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю, а саме: орган місцевого самоврядування (суб'єкт владних повноважень) та невідні сторони спору – фізичні та юридичні особи крізь призму їх участі в таких спорах, враховуючи внесені зміни в національне законодавство у 2014-2017 рр.

Так, учасниками адміністративного процесу є особи, які задіяні у розгляді справи судом. Для визначення ролі (форми участі) кожної групи учасників у

вирішенні публічно-правового спору судом і кола їхніх процесуальних прав та обов'язків важливе значення має класифікація учасників такого процесу. За наявності заінтересованості у результатах вирішення спору можна виділити:

1) заінтересованих осіб (сторони, треті особи, їхні представники);

2) учасників, які не мають заінтересованості у вирішенні справи (ними є інші учасники процесу: секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач [112, с. 66], а також помічник судді, експерт з питань права.

Відповідно до ст. 43 КАС України здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за: 1) громадянами України, іноземцями, особами без громадянства (фізичні особи); 2) органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування (юридичні особи), їх посадовими і службовими особами; 3) підприємствами, установами, організаціями (юридичні особи та їх філії будь-якої форми власності). Так само за вказаними суб'єктами визнається здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність) [70].

Відтак, враховуючи публічно-правовий характер управління комунальної власності, учасниками розгляду відповідних публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства, зазвичай, виступають суб'єкт публічної адміністрації (орган місцевого самоврядування або його посадові особи як суб'єкт управління комунальною власністю), з однієї сторони, і фізичні та юридичні особи, з іншої.

Узагальнений термін «самоврядування» можна розуміти як відносно автономне функціонування певного колективу (організації) людей, члени якого самостійно приймають норми та рішення, що стосуються його життєдіяльності, відсутності у колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління [77, с. 22].

Такий колектив здійснює своєрідне «саморегулювання» без залучення зовнішнього суб'єкта управління. У цьому випадку їх рішення є обов'язковими лише в межах такого колективу.

Стосовно поняття «місцеве самоврядування», то Європейська хартія місцевого самоврядування визначає його як право і спроможність органу місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [57]. Недарма в цьому визначенні наголошується на «спроможності» таких органів, адже самоврядування не може бути просто декларативним. Тобто самоврядування повинно реалізуватись у певних формах – рішеннях, діях, і навіть бездіяльності, що спрямовані на створення та забезпечення виконання певних правил поведінки для окремої спільноти людей.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [73]. Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл / селища / міста – самостійно або за допомогою органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [141].

Відповідно до статей 19, 38 Конституції України органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади, проте вони не входять у систему органів державної влади. Слід погодитись з думкою, що ці органи не належать до механізму державної влади, а місцеве самоврядування займає окреме місце у політичній системі (у механізмі управління суспільством та державою), і його необхідно розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади [21, с. 10; 28, с. 135].

Для з'ясування змісту поняття «орган місцевого самоврядування» необхідно спочатку охарактеризувати поняття «публічна адміністрація» та «суб'єкт владних повноважень» як родові поняття.

Термін «публічна адміністрація» у профільній науковій літературі розглядається у трьох значеннях:

1) як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;

2) як адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;

3) як сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [154, с. 42].

Для досягнення мети цієї роботи даний термін буде застосовуватися виключно у першому значенні.

Водночас визначення суб'єкта владних повноважень, що міститься у п. 7 ч. 1 ст. 7 КАС України, містить певний перелік таких суб'єктів, однак не визначає їх характерних ознак [70]. А відтак слід погодитися з поняттям суб'єкта владних повноважень, що запропонував учений В.М. Бевзенко, який визначає його як уповноваженого державою суб'єкта, який на основі та відповідно до законодавства здійснює управлінський чи регулятивний вплив на суспільство в цілому чи на окремі його частини [24, с. 101].

Враховуючи особливості організаційної структури суб'єктів владних повноважень, можемо виділити такі їх види:

1) фізичні особи (індивідуальні суб'єкти) – посадові та службові особи;

2) юридичні особи (колективні суб'єкти) – органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян;

3) колективні суб'єкти без статусу юридичних осіб – структурний підрозділ органу державної влади, місцевого самоврядування тощо [4, с. 191].

Тобто до колективних суб'єктів із статусом юридичної особи можемо включити як індивідуальних, так і колективних суб'єктів без статусу юридичних осіб.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині сутність суб'єктів публічної адміністрації, зазвичай, розкривають через перелік видів таких суб'єктів, зокрема, до них відносять: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; їх посадові та службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень [96, с. 127].

Отже, орган місцевого самоврядування є суб'єктом публічної адміністрації та суб'єктом владних повноважень, що виконує публічні функції на місцевому (регіональному) рівні.

Відзначимо, що питання про сутність та ознаки органу місцевого самоврядування досліджували вчені різних галузевих наук, зокрема, у сфері конституційного права. Так, на думку авторів Тлумачного термінологічного словника з конституційного права, орган місцевого самоврядування – це орган, який утворюється, у встановленому законом порядку, територіальними громадами (зокрема району, області) для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та наділених владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [101, с. 162].

Учений В.В. Кравченко визначає орган місцевого самоврядування як «організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів, і є колективом громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органу місцевого самоврядування – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділених з цією метою відповідними владними повноваженнями, що реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в

інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)» [78, с. 7]. З поданим визначенням варто погодитися, проте варто звернути увагу на таке. По-перше, ст. 97 Бюджетного кодексу України містить перелік трансфертів місцевим бюджетам із Державного бюджету України [37]. Тому орган місцевого самоврядування може функціонувати не лише за кошти місцевих бюджетів, хоча безпосереднє фінансування такої діяльності здійснюється з відповідного місцевого бюджету.

По-друге, орган місцевого самоврядування не складається лише із службовців, адже такий орган формується також із осіб, яких було обрано шляхом виборів, тобто депутатів місцевих рад. Більш того, депутати місцевих рад, окремі члени виконавчих органів рад, технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування до посадових осіб не належать [89, с. 221].

Таким чином, на нашу думку, під органом місцевого самоврядування слід розуміти суб'єкт публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень), сформований безпосередньо жителями певної адміністративної одиниці шляхом виборів чи їх представниками, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету і складається з депутатів місцевої ради та службових (посадових) осіб, створений для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та здійснення повноважень власника комунального майна відповідно до чинного законодавства [177, с. 120]. Подане визначення цілком відповідає цілям цієї роботи і дозволяє охарактеризувати його з розрізу адміністративно-процесуальної доктрини.

Враховуючи вказане визначення органу місцевого самоврядування, пропонуємо виділити такі ознаки органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю [177, с. 120-121]:

1) виступає самотійним (організаційно відокремленим) суб'єктом (органом) публічної адміністрації.

Орган місцевого самоврядування є юридичною особою, що складається з окремих системних елементів, зокрема, депутатів місцевих рад, посадових та службових осіб (зокрема сільського / селищного / міського голови, голів районних, районних у місті, обласних рад, старост, структурних підрозділів апарату ради районного та обласного рівнів, їхніх виконавчих органів (відділів, департаментів тощо). Кожен із цих складових елементів органу місцевого самоврядування має свій обсяг прав та обов'язків у сфері управління комунальною власністю і може самостійно виступати учасником публічно-правового спору.

2) свої повноваження у сфері управління комунальною власністю реалізовує у певних територіальних межах – у певній адміністративно-територіальній одиниці.

Слід відзначити, що ця ознака є однією з основних характеристик місцевого самоврядування як такого. Зрозуміло, що поширення повноважень окремого органу місцевого самоврядування за межі території певної адміністративно-територіальної одиниці нівелювало би сутність місцевого самоврядування як інструменту самостійного вирішення саме місцевих проблем, у тому числі і шляхом управління комунальною власністю.

3) більшість рішень приймаються колегіально.

Як вже було наголошено, орган місцевого самоврядування – це сукупність депутатів місцевої ради та службових (посадових) осіб. Депутати місцевої ради є тими особами, що не лише представляють місцевих жителів, але й приймають рішення – нормативні чи індивідуальні акти. Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що рішення ради приймається відкритим або таємним голосуванням більшістю депутатів від загального складу ради [142]. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутат користується правом ухвального голосу [150], а відтак, як слушно вказує вчений Д.М. Лук'янець, використовує це право на власний розсуд і не

може бути жодним чином примушений голосувати всупереч своїй волі [92, с. 113].

4) фінансування діяльності органу місцевого самоврядування здійснюється з відповідних місцевих бюджетів.

До місцевих бюджетів належать: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад. Місцеві бюджети є самостійними і не включаються до Державного бюджету України [37].

5) очолює виборна посадова особа.

Виборними посадами є ті, на які особу обирають на місцевих виборах, а також на які особи обираються або затверджуються відповідною радою [148].

б) є суб'єктом комунальної власності, тобто здійснює управління комунальною власністю.

Відповідно до ст. 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності. До комунальної власності може належати рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, а також частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права відповідно до закону. Стаття 142 Основного Закону називає суб'єктами права комунальної власності територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах [73]. У ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради [142].

Перед тим, як почати розглядати підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління

комунальною власністю, слід звернути увагу ще на такі особливості цих органів. По-перше, органи місцевого самоврядування представляють територіальні громади (жителів адміністративно-територіальної одиниці) і свої повноваження здійснюють в їх інтересах. По-друге, ці органи реалізують функції власне місцевого самоврядування, так і функції інших суб'єктів публічної адміністрації (делеговані повноваження). Тому підстави участі у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю органів місцевого самоврядування можуть мати як загальний характер (властиві для всіх суб'єктів публічної адміністрації), так і особливий характер, враховуючи особливості сфери управління комунальною власністю.

У вітчизняній науці можливість суб'єкта бути учасником спору характеризується поняттям підстави участі. Так, учений В.М. Бевзенко виділяє *фактичні та правові підстави* участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Фактичні підстави* він визначає як юридичні факти, з настанням яких можуть виникнути певні процесуальні правовідносини [25, с. 201]. Як відомо, юридичні факти – це ті життєві ситуації, існування яких має певні правові наслідки (виникнення, зміна чи припинення правовідносин). Тому слід погодитися з думкою, що фактичними підставами участі суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві є будь-які рішення, дії чи бездіяльність, зокрема, ті, що вчинені, ухвалені, допущені ним за час перебування у спірних публічно-правових відносинах [75, с. 519]. Зазначені позиції можна застосовувати і до невлadних суб'єктів – фізичних та юридичних осіб.

Відзначимо, що орган місцевого самоврядування може приймати різноманітну кількість рішень, вчиняти різноманітні дії або не вчиняти їх у певних випадках. Метою його діяльності є реалізація наданих Конституцією та законами України повноважень такому суб'єкту, зокрема, і у сфері управління комунальною власністю. Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25.05.1997 р. № 280/97-ВР рада, її виконавчий

комітет приймає нормативні та інші акти у формі рішень в межах своїх повноважень. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради видає розпорядження в межах своїх повноважень. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України можуть оскаржуватися до суду. Наприклад, статтею 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25.05.1997 р. № 280/97-ВР встановлено ряд повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері управління комунальною власністю [142].

Крім того, необхідною умовою вступу в судочинство є рішення суду. Суд має прийняти до свого провадження позовну заяву, подану заінтересованою особою [25, с. 204]. Без такого рішення фактично відсутня і участь сторін та інших заінтересованих осіб у розгляді публічно-правового спору.

Що ж до інших фізичних та юридичних осіб як учасників публічно-правового спору, то відзначимо, що відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [70].

Водночас згідно з ч. 5 ст. 77 КАС України суд не може витребувати докази у позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів [70]. Тобто фактичною підставою участі фізичних та юридичних осіб у адміністративному судочинстві є порушення (принаймні, на їх думку) суб'єктом владних повноважень їх прав, свобод та законних інтересів.

Слід звернути увагу, що стаття 5 КАС України закріплює право особи звернутися до адміністративного суду, якщо вона вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування порушені її права, свободи або

законні інтереси і просити про їх захист [70]. Тобто, до адміністративного суду не можна оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації.

У судовій практиці поширені випадки оскарження таких рішень, дій чи бездіяльності, що не порушують прав скаржника. Так, у справі за позовом ТОВ «Успіх БМ» до Департаменту житлового господарства та інфраструктури Львівської міської ради позивач оскаржив рішення конкурсного комітету в частині допуску ПАТ «Львівське АТП-14630» до зазначеного конкурсу на визначення автомобільного перевізника. Однак, Вищий адміністративний суд України вказав, що позивачем не доведено факт порушення його прав чи інтересів під час проведення конкурсу, так як позивач став переможцем конкурсу, і з ним потім було укладено відповідний договір, а тому у задоволенні позовних вимог було відмовлено [199]. Дійсно, незважаючи на те, що зазначене підприємство було допущене до конкурсу, це не призвело до якихось обмежень для позивача, адже все ж таки він уклав договір про здійснення автомобільного перевезення.

Тому можна стверджувати, що фактичними підставами участі суб'єкта владних повноважень – органу місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є участь такого органу у спірних публічних правовідносинах та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору [173, с. 133], а фізичних та юридичних осіб – допущене, на їх думку, суб'єктом владних повноважень порушення їх прав, свобод та інтересів, яке потребує захисту в порядку адміністративного судочинства, та відповідне рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору.

Правовими підставами участі відповідних суб'єктів у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є норми права, які регулюють таку участь. Їх можна поділити на процесуальні (норми, що містяться в КАС України) та матеріально-правові (норми, що містяться в

Конституції України та матеріально-правових законодавчих актах) [25, с. 205-208].

Процесуальні підстави можна поділити на основоположні загальні та особливі. *Основоположними загальними процесуальними підставами* такої участі є норми ст.ст. 2, 4 КАС України, що закріплюють можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності органів місцевого самоврядування. Так, ст. 2 цього Кодексу закріплює гарантії такого оскарження. Ст. 4 цього Кодексу містить поняття «публічно-правовий спір», «суб'єкт владних повноважень», зі змісту яких можна зробити висновок про можливість такої участі [70].

Також процесуальні підстави такої участі містяться і в інших нормах, зокрема у ст.ст. 19, 42, 43, 46, 52 КАС України, що є загальними для всіх суб'єктів, наділених адміністративно-процесуальною правоздатністю. Зокрема, ст.ст. 42, 46 КАС України закріплюють можливість органу місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб бути учасником (стороною чи третьою особою) адміністративної справи. У свою чергу ч. 1 ст. 43 цього Кодексу надає їм адміністративну процесуальну правоздатність, тобто здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Також ч. 3 цієї статті надає їм і адміністративну процесуальну дієздатність – здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові [70].

Особливі процесуальні підстави стосуються лише органів місцевого самоврядування і передбачені статтями 53, 55, 264, 267, 275, 277, 280, 281 КАС України. Наприклад, ст. 53 цього Кодексу вказує, що у випадках, встановлених законом, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах [70].

Матеріально-правові підстави участі у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю можемо поділити на *основоположні* – ті, що містяться в Конституції України та Законі України «Про місцеве

самоврядування в Україні» та *ті, що містяться в інших законодавчих актах*, що регулюють правовідносини у сфері комунальної власності.

Згідно із ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Крім того, ч. 5 ст. 125 Конституції України, вказує, що адміністративні суди діють з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Стаття 145 Основного Закону наголошує, що права місцевого самоврядування захищаються у судовому порядку [73]. Тому можемо зробити висновок, що Конституція України закріплює можливість фізичних та юридичних осіб, органів місцевого самоврядування виступати учасниками різних видів судочинства, зокрема, й адміністративного.

Як нами було наголошено, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25.05.1997 р. № 280/97-ВР передбачає можливість органу місцевого самоврядування бути стороною у спорах, що розглядаються загальними судами. Також цей Закон закріплює можливість звернення до суду деяких таких органів та посадових осіб (виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, відповідного голови, районних та обласних рад, їх голів) до суду щодо визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, у сфері управління комунальною власністю [142]. Хоча цей Закон прямо і не вказує на це, але тут йдеться про публічно-правовий спір, який буде розглядатися в порядку адміністративного судочинства [173, с. 134].

До законодавчих актів, які регулюють правовідносини у сфері комунальної власності, можемо віднести такі: Земельний кодекс України, Кодекс України про надра, Основи законодавства про охорону здоров'я, Закони України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР, «Про освіту», «Про військово-цивільні адміністрації», «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» від 17.11.2009 р. № 1559-VI, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII тощо.

Переходячи до розгляду **форм участі** в розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, слід дослідити спочатку, які форми такої участі взагалі можуть виникати.

Потрібно звернути увагу, що нова редакція КАС України оперує поняттями «учасники справи», «інші учасники судового процесу» та «учасники судового процесу». До першої категорії належать сторони (позивач та відповідач) і третя особа. До другої категорії цей Кодекс відносить помічника судді, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, експерта з питань права, перекладача, спеціаліста. Третя категорія об'єднує перші дві. Варто наголосити, що учасники справи, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, можуть брати участь у судовому процесі, зокрема, через представника [70].

Учена І.Я. Рушак вказує, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть брати участь в адміністративному судочинстві в таких процесуальних формах, як: 1) сторона (відповідач або позивач); 2) третя особа; 3) процесуальний представник; 4) свідок; 5) експерт; 6) скаржник в апеляційному, касаційному провадженнях та заявник у провадженні за нововиявленими чи виключними обставинами [167, с. 107]. Зазначену класифікацію можна застосовувати і до невлadних суб'єктів – фізичних та юридичних осіб.

Поряд з цим, слід зауважити, що вчений В.М. Бевзенко, який теж досліджував питання форми участі цих органів в адміністративному судочинстві, не зазначав про їх участь у формі експерта [25, с. 418-425], що є цілком слушним.

Далі слід розглянути кожен з таких форм участі окремо.

Сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач. Сторони мають право, зокрема:

1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;

2) подавати і досліджувати докази, ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;

3) брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом;

4) подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування, заперечення щодо питань, які виникають під час судового розгляду;

5) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;

6) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;

7) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами[70].

Водночас сторони зобов'язані:

1) виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу;

2) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи;

3) з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою;

4) подавати наявні у них докази в порядку та в строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази;

- 5) надавати суду повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні;
- 6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки;
- 7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом[70].

Варто звернути увагу на те, що орган місцевого самоврядування, як сторона такого процесу, діє виключно на захист публічних інтересів (а не приватних) з підстав та у межах повноважень, визначених законом.

Найбільш поширеною формою участі органу місцевого самоврядування є вступ в адміністративну справу як *відповідача* – особи, до якої спрямовані вимоги адміністративного позову і яка залучається адміністративним судом до адміністративного процесу. Разом з органом місцевого самоврядування відповідачем може виступати і посадова особа такого органу.

Позивачем в адміністративному судочинстві можна вважати особу (фізичну або юридичну), права, свободи та інтереси якої захищаються шляхом подання позовної заяви до адміністративного суду. Також позивачем може виступати і суб'єкт владних повноважень. У вітчизняній адміністративно-процесуальній науці існують різні підходи до такої форми участі суб'єкта владних повноважень. Частина вчених стверджує, що це суперечить сутності і реалізації завдань адміністративного судочинства як такого [22, с. 16; 203, с. 115]. Інші науковці наголошують на винятковому характері цієї форми, адже навіть у ролі позивача зазначені суб'єкти діють у публічних інтересах [171, с. 209-210; 210]. Погоджуємося з другою позицією, адже правила адміністративного судочинства зрівнюють можливості як суб'єктів публічної адміністрації, так і приватних суб'єктів під час вирішення спору. Тому доцільніше публічно-правові спори за позовом суб'єкта публічної адміністрації розглядати саме в порядку адміністративного судочинства.

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть виступати позивачем у таких видах спорів у сфері управління комунальною власністю:

- 1) між суб'єктами публічної адміністрації з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- 2) що пов'язані із адміністративними договорами;
- 3) щодо примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщено, з мотивів суспільної необхідності;
- 5) щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування у даній сфері.

Так, 22.08.2017 року Львівська міська рада звернулася в суд з позовом до відповідача – Товариства з обмеженою відповідальністю «Три Корони Девелопмент», третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору – Львівське комунальне підприємство «Спортресурс», в якому просила примусово відчужити у комунальну власність Львівської міської ради земельну ділянку, з мотивів суспільної необхідності – для будівництва стадіону [134].

Або ж, наприклад, Криворізька міська рада звернулася з адміністративним позовом до Реєстраційної служби Криворізького міського управління юстиції у Дніпропетровській області, у якому просить скасувати державну реєстрацію права власності на незавершене будівництво. Водночас позивач зазначив, що оскаржуване рішення відповідача порушує його право на розпорядження земельними ділянками, землекористувачі не в змозі використовувати земельні ділянки для задоволення своїх потреб [132]. Як бачимо, міська рада звернулася до суду з цим позовом у публічних інтересах, адже неправомірна реєстрація права власності, здійснена органом державної влади, перешкоджала розпорядженню комунальним майном, а саме земельною ділянкою.

Треті особи в адміністративному судочинстві поділяються на тих, які заявляють або не заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, мають загальні права

та обов'язки, які мають і учасники справи. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, мають ще й права позивача [70].

Так, ОСОБА_4 звернулася до суду з адміністративним позовом до голови Долинської районної ради Івано-Франківської області, ОСОБА_5, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог: Долинська районна рада Івано-Франківської області, про визнання протиправними дій голови цієї ради в частині внесення на розгляд пленарного засідання ради без оприлюднення належним чином та без дотримання процедури розгляду проекту рішення від 24.12.2015 р. № 27-2/2015 «Про Програму розвитку місцевого самоврядування в Долинському районі на 2016-2020 роки» [133].

Нова редакція КАС України, яка була прийнята Верховною Радою України у 2017 році, вже по-іншому розуміє поняття *представництва*. Зокрема, відповідно до ст. 53 КАС України у випадках, встановлених законом, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах [70]. Тому слід вважати, що КАС України передбачає можливість органу місцевого самоврядування виступати учасником адміністративного судочинства у формі *органу, який звертається до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб з підстав, встановлених законом*.

Разом з тим слід наголосити, що територіальна громада бере участь у справі через свого представника – відповідний орган місцевого самоврядування, від імені якого діє його керівник або представник. Тут необхідно розрізняти участь органу місцевого самоврядування як представника жителів відповідної громади від посадової особи цього органу, яка представляє такий орган (ст.ст. 55, 57 КАС України). У першому випадку мова йде про загальне (представництво територіальної громади) та спеціальне представництво (передбачене ст. 53 КАС України звернення органу місцевого самоврядування до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб з

підстав, встановлених законом). Ознаками загального представництва є:

- здійснення будь-яким суб'єктом місцевого самоврядування;
- здійснення його щодо всіх членів відповідної територіальної громади;
- реалізується на підставі Конституції України, КАС України та загальних

норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У свою чергу спеціальне представництво має такі ознаки:

- здійснюється конкретними уповноваженими на те органами;
- здійснюється лише щодо конкретних суб'єктів;
- реалізується також і на підставі спеціальних норм [25, с. 424-425].

Можна стверджувати, що орган місцевого самоврядування при вирішенні майже всіх публічно-правових спорів є представником всіх жителів територіальної громади, тобто здійснює загальне представництво. Слід відзначити, що ця категорія повинна бути розглянута в рамках конституційно-правової доктрини.

Щодо спеціального представництва, то слід зауважити, що в українському законодавстві відсутні спеціальні норми, які б передбачали підстави для звернення органу місцевого самоврядування до суду в інтересах інших осіб, а тому на даному етапі орган місцевого самоврядування не може брати участь в адміністративному судочинстві у формі представника інших осіб у зв'язку з відсутністю відповідних правових підстав.

Водночас фізичні та юридичні особи можуть бути представниками учасників спору в порядку, передбаченому ст. 55 КАС України (процесуальне представництво) та ст. 56 КАС України (як законні представники).

Свідком в адміністративній справі є особа, якій можуть бути відомі обставини, що належить з'ясувати у справі. Свідок зобов'язаний дати правдиві показання про відомі йому обставини. За завідомо неправдиві показання або за відмову від давання показань з непередбачених законом підстав свідок несе кримінальну відповідальність [70]. Зрозуміло, що свідком може бути виключно фізична особа, яка може бути посадовою особою суб'єкта публічної

адміністрації, так як під час розгляду спору може виникнути необхідність у з'ясуванні обставин, які відомі посадовим особам органу місцевого самоврядування в силу здійснення ними наданих їм законом повноважень.

Так, ОСОБА_1 звернувся до суду з адміністративним позовом до Козятинського міського голови про визнання його дій щодо закриття сесії Козятинської міської ради незаконними. ОСОБА_1 вказав, що 14 вересня 2012 року о 10:00 год. в залі цієї ради відбулася сесія міської ради. У ході її проведення, доходючи до 18 питання – «майнові питання», міський голова побачив, що в залі немає кворуму для подальшого вирішення затверджених радою питань порядку денного, всупереч Регламенту, оголосив про закриття сесії. Допитана як свідок секретар Козятинської міської ради ОСОБА_5 суду пояснила деякі обставини проведення даної сесії міської ради [134]. При цьому, слід наголосити, що свідок не повинен мати жодної заінтересованості у результатах вирішення справи, чого досягти у випадку допиту свідка – посадової особи суб'єкта владних повноважень – досить складно.

Відповідно до ст. 13 КАС України органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи як учасники адміністративної справи або як особи, щодо яких суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення [70]. Тому такі суб'єкти можуть бути *скаржниками в апеляційному та касаційному провадженнях*.

Відповідно до ст. 362 КАС України органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи як учасники адміністративної справи або як особи, щодо яких суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими або виключними обставинами [70]. Тому такі суб'єкти можуть бути також і *заявниками та*

іншими учасниками справи про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.

Крім того, слід вказати, що з 2015 року у зв'язку з добровільним об'єднанням територіальних громад в Україні випадки ліквідації органів місцевого самоврядування і утворення замість нових стали звичайним явищем. Однак, незважаючи на це, реалізація функцій місцевого самоврядування не повинна припинятися. Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. Відповідна юридична особа – орган місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступником прав та обов'язків відповідних юридичних осіб – сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, з дня припинення повноважень сільською, селищною міською радою територіальної громади, що приєдналася. Юридична особа – сільська, селищна, міська рада, її виконавчий комітет є такою, що припинилася, з дня внесення запису про її припинення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань [141].

Відповідно до ст. 52 КАС України у разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії судового процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником. Усі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, є обов'язковими для нього так само, як вони були б обов'язковими для особи, яку він замінив [70].

Слід відзначити, що в адміністративному судочинстві заміна учасника справи на його правонаступника здійснюється у формі публічного правонаступництва – процедури передання (набуття) адміністративної компетенції від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого.

Безпосередньо таке передання (набуття) носить матеріально-правовий (позапроцесуальний) характер [27, с. 143]. Орган місцевого самоврядування може як передавати, так і набувати права та обов'язки у процесі правонаступництва. Водночас слід відрізнити публічне правонаступництво, яке стосується суб'єктів владних повноважень, та процесуальне правонаступництво, передбачене ст. 52 КАС України, яке стосується всіх учасників справи.

Відтак можемо виділити такі види публічного правонаступництва органу місцевого самоврядування:

1) за суб'єктом місцевого самоврядування:

- за участю представницького органу;
- за участю виконавчого органу чи його структурних підрозділів;
- за участю посадових осіб місцевого самоврядування;

2) за організаційно-структурним критерієм:

– внутрішнє – означає передачу компетенції від одного до іншого структурного підрозділу цього ж органу місцевого самоврядування;

- зовнішнє – означає передачу (набуття) компетенції певним органом місцевого самоврядування іншому (від іншого) суб'єкту публічної адміністрації;

3) за обсягом:

– повне, що передбачає передання всіх прав та обов'язків суб'єкта-попередника (у випадку його ліквідації);

– часткове, що передбачає передання лише окремих прав та обов'язків суб'єкта-попередника;

4) за правовими підставами:

- на рівні закону;
- на рівні підзаконних нормативно-правових актів;
- на рівні внутрішнього акта органу місцевого самоврядування [176].

Отже, місцеве самоврядування є важливою складовою суспільно-політичного, соціально-економічного життя суспільства та держави. У цьому

випадку поняття «орган місцевого самоврядування» розглядається як політологічна, конституційно-правова, адміністративно-правова категорія тощо. Наведене у цій роботі визначення органу місцевого самоврядування дозволяє окреслити його характеристики саме як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю в силу здійснення ним певних специфічних функцій (функції управління комунальною власністю) та показує його особливе місце у системі суб'єктів публічної адміністрації. Орган місцевого самоврядування є основним учасником таких спорів, оскільки виступає як суб'єкт управління комунальною власністю. Орган місцевого самоврядування може бути представленим як відповідними структурними підрозділами чи посадовими особами, які здійснюють повноваження у сфері управління комунальною власністю, так і безпосередньо. Особливості здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень (колегіальність прийняття рішень, виборність керівника органу, територіальний характер повноважень) обумовлює як матеріально-правові, так і процесуально-правові особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері комунальної власності.

Підстави участі сторін та заінтересованих осіб у розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю поділяються на фактичні та правові. Фактичними підставами участі органів місцевого самоврядування є будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, зокрема, і ті, що вчиненні, ухвалені, допущені безпосередньо органами місцевого самоврядування за час перебування ним у спірних публічно-правових відносинах, що порушують права інших учасників спору та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору за участю органу місцевого самоврядування, а фізичних та юридичних осіб – можливо допущене суб'єктом владних повноважень порушення їх прав, свобод та інтересів, та відповідне рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору.

Правовими підставами участі сторін та заінтересованих осіб у розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є норми права, що регулюють таку участь. Ці підстави поділяються на процесуальні та матеріально-правові. Процесуальні підстави – це норми, що містяться в КАС України. Їх можна поділити на загальні процесуальні та особливі процесуальні підстави. До загальних процесуальних підстав відносяться норми, що закріплюють можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності зазначених органів та є загальними для всіх суб'єктів адміністративного процесу. Особливі процесуальні підстави стосуються лише безпосередньо органів місцевого самоврядування. Матеріально-правові підстави участі сторін та заінтересованих осіб – норми, що містяться в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших матеріально-правових законодавчих актах, що регулюють питання управління комунальною власністю.

Аналіз підстав участі сторін та заінтересованих осіб у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю дозволяє визначити можливість та необхідність їх участі у розгляді та вирішенні публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, що сприятиме розвитку адміністративно-процесуальної науки та сталості судової практики.

2.2. Стадії розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю адміністративними судом першої інстанції

Дослідивши адміністративно-процесуальні особливості предмета та учасників публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, можемо перейти до особливостей розгляду таких спорів адміністративними судами.

Як відомо, основним завданням адміністративного судочинства є вирішення публічно-правового спору. Відтак процес вирішення спору судом повинен бути певним чином регламентованим та спрямованим на досягнення

цієї мети. Водночас суд повинен мати процесуальну можливість швидко, повно та всебічно з'ясувати всі обставини справи, забезпечити можливість учасниками справи у повній мірі скористатися наданими їм процесуальними правами на доказування своєї правоти.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 4, ч.ч. 1 ст. 12 КАС України адміністративне *судочинство* – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, що здійснюється у порядку позовного провадження – загального або спрощеного [70].

Адміністративному судочинству, як певному правовому процесу (діяльності), притаманна наявність відповідних стадій, в ході яких розглядаються проміжні питання, необхідні для вирішення основної цілі – вирішення спору по суті.

Стадія адміністративного провадження визначається як урегульовані нормами адміністративного процесуального права порядок і умови здійснення відносно самостійних і логічно пов'язаних процесуальних дій, спрямованих на вирішення і розв'язання завдань певної частини конкретного адміністративного провадження [51, с. 127]. Також додамо, що стадії мають загальний, а не індивідуальний характер, тобто їх послідовність та кількість не змінюються в довільному порядку, а вони залежать лише від характеру або виду провадження.

У адміністративно-процесуальній правовій науці є різні підходи щодо змісту, кількості, характеристик стадій вирішення судом адміністративних справ, які диференціюються залежно від розуміння сутності провадження у адміністративній справі – як провадження у суді першої інстанції чи у всіх інстанціях. Наведемо найбільш поширені.

Наприклад, Кузьменко О.В. та Гуржій Т.О. виділяють такі стадії розгляду адміністративної справи судом першої інстанції: підготовчий розгляд позовного звернення; попередній розгляд справи; остаточний розгляд справи [83, с. 325].

Е.Ф. Демський вважає, що до процесуальних стадій адміністративних проваджень та адміністративного процесу відносяться: вирішення питання про

відкриття справи; з'ясування фактичних обставин справи; розгляд справи і винесення рішення у справі; перегляд рішення у справі; виконання прийнятого рішення у справі [51, с. 127-128].

Бакуліна С.В., досліджуючи провадження у публічно-правових спорах, пов'язаних із використанням та розпорядженням землями державної та комунальної власності, виділяє такі стадії: порушення провадження у справі; розгляд справи судом першої інстанції; перегляд судових рішень. Також вона виокремлює такі етапи стадії позовного провадження, як: формування позовних вимог та подання до суду позову; відкриття провадження у справі; підготовка справи до судового розгляду; судовий розгляд справи по суті; прийняття судового рішення у справі [19, с. 99, 101]. Отже, слід відмітити, що етап формування позовних вимог носить, швидше, матеріально-правовий, ніж процесуально-правовий характер, оскільки зазначені дії здійснюються позивачем ще поза межами судового провадження, а тому включення даних дій до складу позовного провадження потребує додаткового обґрунтування.

У свою чергу Миронюк Р.В. зазначає, що основною стадією адміністративного процесу є розгляд справ у суді першої інстанції, який включає в себе такі етапи, як подання адміністративного позову, його реєстрацію та відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд справи та ухвалення судового рішення [99, с. 131].

Куйбіда Р.О., Шишкін В.І. вважають, що провадження у суді першої інстанції включає в себе такі стадії: звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд справи; ухвалення судового рішення [113, с. 311]. Подібної думки дотримуються й автори навчального посібника «Адміністративний процес України» за ред. А.Т. Комзюка [72, с. 425].

Аналізуючи вказані позиції вітчизняних вчених щодо стадій провадження в адміністративній справі, можемо прийти до висновку, що вони не суперечать один одному, а відрізняються лише назвою, рівнем деталізації та підходами до

розуміння меж провадження у адміністративній справі. Об'єктом дослідження у цій роботі є особливості саме розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, а тому пропонуємо в рамках цієї роботи проаналізувати такі стадії розгляду цих спорів:

I. Розгляд справи у суді першої інстанції:

- відкриття провадження у справі;
- підготовче провадження у справі (за наявності загального позовного провадження);
- розгляд справи по суті з винесенням кінцевого судового рішення.

II. Оскарження рішення у справі в порядку апеляційного, касаційного провадження та у порядку перегляду рішення у справі за нововиявленими або виключними обставинами (більш детально буде розглянуто у п. 2.3 цієї роботи):

- прийняття відповідним судом скарги або заяви про перегляд рішення;
- підготовчі дії;
- розгляд скарги або заяви про перегляд рішення по суті.

Водночас ми не включили до стадій саме розгляду публічно-правових спорів стадію виконання рішення суду у справі, оскільки адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження і не включає в себе вирішення процесуальних питань, пов'язаних з виконанням судових рішень в адміністративних справах, які вирішуються судом в порядку непозовного провадження. Розгляд публічно-правового спору закінчується набранням законної сили кінцевим судовим рішенням у справі. Крім того, в Україні рішення суду виконується іншими органами – державною виконавчою службою та приватними виконавцями, а не судом, а тому визначати виконання рішення як складову частину розгляду справи судом недоцільно.

Отже, процедура виконання судового рішення в адміністративній справі має власні ознаки: починаються в судових органах, а продовжуються в органах виконавчої влади; різний термін виконання; регулюється КАС України та Законом України «Про виконавче провадження»; відсутній належний контроль

суду за станом реалізації судового рішення тощо. А також процедура виконання судового рішення має такі стадії: 1) підготовча; 2) порушення виконавчого провадження і підготовка до безпосереднього виконання; 3) здійснення виконавчого провадження; 4) закінчення виконавчого провадження [208, с. 78, 79].

Разом з тим, ми не заперечуємо важливості стадії виконання рішення як завершальної стадії власне адміністративного процесу, пов'язаного із повним та реальним захистом порушених прав позивача. Також відзначимо, що питання виконання рішення суду у таких публічно-правових спорах є актуальним, однак потребує окремого дослідження.

I. Відкриття провадження у справі.

Відповідно до ч. 1 ст. 168 КАС України позов пред'являється шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді [70]. Власне, після пред'явлення позову до суду починається розгляд адміністративної справи – публічно-правового спору.

За загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 22 КАС України, місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. У таких випадках апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні, зокрема, справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені (ч. 3 ст. 22 КАС України) [70].

Відзначимо, що з 2017 року публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю розглядаються лише адміністративними окружними (або апеляційними) судами як судами першої інстанції. Попередня редакція КАС України передбачала більш широкий перелік адміністративних справ, підсудних місцевим загальним судам як адміністративним судам. Зокрема, місцеві загальні суди як адміністративні могли розглядати спори, у яких однією зі сторін є орган

місцевого самоврядування, крім тих, що підсудні окружним адміністративним судам (зокрема, якщо стороною такого спору є обласна рада, Київська, Севастопольська міські ради) [70].

У 2016 році в окружних адміністративних судах надходження справ і матеріалів зменшилося з 177 530 (2015 рік) до 125 457 звернень (2016 рік), а в місцевих загальних судах як адміністративних судах збільшилося з 77 215 (2015 рік) до 89 882 звернень (2016 рік) [15]. У першому півріччі 2017 року в окружних адміністративних судах надходження справ і матеріалів збільшилось з 56 983 (I півріччя 2016 року) до 58 492 одиниць (I півріччя 2017 року), а в місцевих загальних судах як адміністративних судах – з 34 510 (I півріччя 2016 року) до 51 021 звернення (I півріччя 2017 року). Такі динамічні зміни відбулися, переважно, за рахунок справ про здійснення перерахунку та виплати пенсії за віком працівникам освіти, про перерахунок пенсії прокурорським працівникам, державним службовцям, про поновлення виплати пенсій працюючим пенсіонерам [16]. Тобто кількість позовних заяв, поданих до місцевих загальних судів як адміністративних судів за 2015-2017 рр., збільшилася за рахунок справ, не пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування.

У свою чергу після зміни особливостей розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів упродовж 2018 року до місцевих адміністративних судів надійшло 244 972 позовних заяв та матеріалів проти 232 815 справ і матеріалів, що надійшли у 2017 році. При цьому показник надходження матеріалів до окружних адміністративних судів збільшився зі 129 775 до 190 287 матеріалів (більш ніж у 1,5 рази). До місцевих загальних судів як адміністративних у 2018 році надійшло 54 685 матеріалів, а у 2017 році – 103 040. Водночас питома вага адміністративних справ у категорії «Розвиток населених пунктів та землекористування» – 9%, або 16 752 справи [11].

Надалі у 2019 році за даними статистичної звітності до місцевих адміністративних судів надійшло 272 098 справ, з яких до місцевих загальних судів як адміністративних – 57 211 (у 4 рази менше ніж до окружних

адміністративних судів). У даному випадку питома вага адміністративних справ у категорії «Містобудівна діяльність та землекористування» – 7%, або 14 472 справи [13]. У 2020 році до місцевих адміністративних судів надійшло 350 590 справ, з яких до місцевих загальних судів як адміністративних – 40 772 (у 8 рази менше ніж до окружних адміністративних). А питома вага адміністративних справ у категоріях «Містобудівна діяльність та землекористування» – 5%, або 16 200 справ, «Економіка та публічна фінансова політика» – 4% або 13 786 справ [14].

Слід зауважити, що окружні адміністративні суди, як правило, розташовані в обласних центрах [153], що може викликати певні організаційно-транспортні незручності для сторін процесу. Дослідник О. Овчаренко вказує, що територіальна наближеність судів до учасників процесу є складовою принципу доступності правосуддя [108, с. 61]. Враховуючи дані судової статистики, можна стверджувати, що місцеві загальні суди є важливим елементом системи адміністративних судів в силу свого місцезнаходження, яке сприяє частині учасників процесу уникати згаданих організаційно-транспортних незручностей.

Судова система повинна бути розгалуженою, щоб забезпечити кожній особі реальну можливість дістатися судової установи [108, с. 76]. Тому у справах за позовами до органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю, враховуючи збільшене навантаження на окружні адміністративні суди, невисоку питому вагу публічно-правових спорів, пов'язаних з управлінням комунальною власністю, цілком виправданим є розмежування предметної юрисдикції, передбачене попередньою редакцією КАС України. Разом з тим відзначимо, що дане питання з урахуванням змін в адміністративно-територіальному устрої України, що сталися в 2020 році, а також передбаченою ст. 195 КАС України можливістю участі у судовому засіданні в режимі відеоконференції, ще перебуває в стані динамічного розвитку та потребує окремого дослідження.

Після передачі судді позову, йому слід вирішити питання про відкриття провадження у справі.

Відповідно до ч.ч. 1, 2, 9 ст. 171 КАС України суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи:

- 1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- 2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- 3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтями 160, 161, 172 цього Кодексу;
- 4) належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;
- 5) позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);
- 6) немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом [70].

Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі. Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє відповідну ухвалу [70].

Як відомо, позов (позовна заява) – це документ, який містить матеріально-правові вимоги однієї особи (позивача) до іншої (відповідача). Вимоги до змісту та оформлення адміністративного позову встановлені в ст.ст. 160-161 КАС України, наслідком їх невиконання є залишення позову без руху, а в подальшому – повернення позовної заяви (ст. 169 КАС України) [70].

Відзначимо, що вказані норми містять як суто формальні вимоги до позову, як то повна інформація про учасників справи (що необхідно для здійснення їх викликів / повідомлень у судові засідання, направлення копії судового рішення), наявність його копії та копій доданих до нього матеріалів для всіх інших учасників справи, сплата судового збору тощо, так і змістові – конкретність та зрозумілість позовних вимог, обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача, відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт [219, с. 121].

Окремо слід зупинитися на обґрунтуванні порушення оскаржуваними індивідуальними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача. Як відомо, суд здійснює захист та відновлення порушених прав позивача, а тому під час розгляду справи слід встановити факт порушення його прав та законних інтересів. Так, згідно з ч. 1 ст. 55 Конституції України та Рішення Конституційного Суду України від 25.12.1997 р. № 9-зп (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) будь-яка особа має право звернутись до суду, якщо її права порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод [73, 163].

Відтак під час розгляду справи суд повинен встановити факт або обставини, які свідчили б про порушення прав, свобод чи інтересів позивача з боку відповідача.

Верховний Суд стоїть на тій позиції, що право на оскарження індивідуального акта суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої цей акт прийнятий, або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується (наприклад, постанови Верховного Суду від 09.04.2019 р. № 9901/611/18, від 21.08.2019 р. у справі № 9901/283/19) [127, 128]. Однак, з даною позицією однозначно погодитися не можна з огляду на таке.

Так, Конституційний Суд України тлумачить положення частини другої статті 55 Конституції України як конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному [161].

Особливістю публічно-правових відносин, пов'язаних з управлінням комунальною власністю, є наявність публічного (місцевого) інтересу, про який ми писали в підрозділі 1.3 цієї роботи. Тобто оскаржувані позивачем дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень індивідуального характеру стосовно іншої конкретної особи (не позивача) у сфері управління комунальною власністю можуть порушувати його права як жителя певної територіальної громади, яка в свою чергу є власником такого майна. Надання можливості оскаржувати незаконний індивідуальний акт суб'єкта владних повноважень щодо належного територіальній громаді майна лише особі, якої стосується такий акт, позбавляє жителів територіальної громади можливості реалізовувати свої права, встановлені ст.ст. 21, 23, 55, 140, 142, 143 Конституції України щодо рівної та безпосередньої участі в управлінні комунальною власністю [219, с. 122].

Тому при розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю з приводу оскарження індивідуальних актів позивачем може виступати відповідний житель територіальної громади, права якого як члена територіальної громади могли бути порушені таким актом.

Так, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 12.02.2020 р. у справі № 1340/5441/18 зазначила про те, що, звертаючись із цим позовом до суду, позивачка вказувала на порушення відповідачем, Львівською обласною радою, ряду нормативно-правових актів при прийнятті оскаржуваного рішення, а також на порушення інтересів територіальної громади в цілому та позивачки зокрема. Суд вказав, що рішення обласної ради щодо припинення діяльності комунальних закладів «Львівський обласний центр здоров'я», «Львівський обласний

медичний інформаційно-аналітичний центр» Львівської обласної ради, прийняте на виконання від імені територіальної громади функції управління закладами охорони здоров'я, і таке рішення впливає не лише на права та інтереси позивачки як члена територіальної громади, а й на інтереси територіальної громади в цілому, тому позивачка скористалася своїм правом, визначеним статтею 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на його оскарження в порядку адміністративного судочинства [122].

Також вважаємо, що при вирішенні питання про відкриття провадження у справі за позовом у сфері управління комунальною власністю слід враховувати й вимоги ст.ст. 12, 19, 20, 22, 25-27, 122 КАС України. Наприклад, невідповідність позову ст. 19 КАС України (предметна юрисдикція) є підставою для відмови у відкритті провадження у справі (п. 1 ч. 1 ст. 170 КАС України) [70]. Як ми вже зазначали, питання предметної юрисдикції даної категорії спорів залишається відкритим, а тому потребує додаткової уваги вчених у галузі адміністративно-процесуального права [219, с. 122].

Наступним аспектом стадії відкриття провадження у справі є визначення інстанційної юрисдикції суду. Так, призначенням інстанційної юрисдикції (підсудності), визначеної ст. 22 КАС України, є встановлення рівних можливостей щодо оскарження судових рішень для кожної адміністративної справи, що полягає в однаковій кількості судових інстанцій з метою уникнення необґрунтованих обмежень права особи на оскарження і перегляд судового рішення [63, с. 250-251]. Також слід вказати, що певні категорії спорів у силу їх предмета чи суб'єктів можуть розглядатися вищими судами відразу як судами першої інстанції (оскарження результатів всеукраїнських виборів чи референдумів, актів Президента України чи Кабінету Міністрів України тощо).

Як вірно вказують Кравцова Т.М. та Петрова Н.О., правила інстанційної юрисдикції адміністративних справ складають алгоритм визначення компетентного суду для розгляду і вирішення певної справи та дають відповідь на питання, які суди розглядають справи у першій інстанції, а які – в апеляційній

та касаційній інстанціях. Інстанційна юрисдикція по суті визначає обсяг повноважень суду кожної ланки єдиної системи судоустрою України: місцевих судів, апеляційних судів та Верховного Суду [76, с. 23].

Однак, особливості публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю в силу їх предметно-суб'єктного складу розглядаються місцевими судами як судів першої інстанції (окрім позовів про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені), що є цілком виваженим та логічним підходом.

Також невідповідність позову ст. 20 КАС України (розмежування предметної юрисдикції між адміністративними судами) є підставою для передачі матеріалів позову за розмежуванням предметної юрисдикції до іншого відповідного адміністративного суду (місцевого загального як адміністративного [70]).

Разом з тим відзначимо, що ст. 29 КАС України не містить такої підстави для передачі справи до іншого суду. Зазначена прогалина вирішується шляхом застосування аналогії закону відносно порушення територіальної юрисдикції. Так, Золочівський міськрайонний суд Харківської області вирішив застосувати аналогію закону, що передбачена ч. 6 ст. 7 КАС України, встановивши, що у такій ситуації за аналогією закону слід застосувати п. 2 ч. 1 ст. 29 КАС України, згідно з яким суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо при відкритті провадження у справі суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду [200].

Територіальна юрисдикція (підсудність) – це порядок розподілу справ між судами одного й того ж рівня залежно від території, на яку поширюється їхня юрисдикція. КАС України передбачає такі види підсудності, як загальна (ст. 26 КАС України), альтернативна (ст. 25 КАС України), особлива (ч. 5 ст. 276, ч. 1 ст. 281, ч. 2 ст. 267 КАС України), виключна (ст. 27 КАС України) [70].

Територіальна юрисдикція адміністративних судів щодо публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю характеризується такими видами:

1) загальна – позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування. Пови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ст. 26 КАС України);

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

3) особлива – адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню (ч. 2 ст. 267 КАС України) [219, с. 122-123].

Як ми вже зазначали, процесуальний документ (ухвала) про відкриття провадження у справі є процесуальною підставою участі суб'єктів публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю у розгляді справи судом. Даний документ містить інформацію про учасників справи, суть спору,

порядок його розгляду (в загальному чи спрощеному позовному провадженні), дату, час, місце розгляду спору тощо.

Водночас КАС України передбачає можливість для суду у разі виявлення невідповідності позову вказаним вище вимогам уже після відкриття провадження залишити його без руху, без розгляду чи закрити провадження у справі (п. 3 ч. 1 ст. 29, ч.ч. 3, 4 ст. 123, ч. 13 ст. 171, п. 1 ч. 1 ст. 238, ст. 240 КАС України) [70].

Крім того, відповідно до ч.ч 1-3 ст. 12 КАС України адміністративне судочинство здійснюється у порядку позовного провадження – загального або спрощеного. Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи, а загальне позовне провадження – для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному [70]. Підготовче провадження у спрощеному позовному провадженні відсутнє.

Згідно зі ст.ст. 257, 260 КАС України питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі. За правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує:

- 1) значення справи для сторін;
- 2) обраний позивачем спосіб захисту;
- 3) категорію та складність справи;
- 4) обсяг та характер доказів у справі, у тому числі, чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
- 5) кількість сторін та інших учасників справи;
- 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження [70].

Поряд з цим, за правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах:

- 1) щодо оскарження нормативно-правових актів;
- 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;
- 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб [70].

Питання форми, в якій судом розглядається справа, має важливе значення як для належного забезпечення з'ясування всіх обставин справи, так і для визначення можливості подальшого оскарження рішення суду. Необхідно зазначити, що рішення суду, винесені у справі, розглянутій в порядку спрощеного позовного провадження, не підлягають касаційному оскарженню. Однак норми ст.ст. 12, 257, 260 КАС України не встановлюють більш-менш конкретних якісних критеріїв, за допомогою яких суд міг би визначити форми адміністративного судочинства, в якій слід розглядати той чи інший спір. На нашу думку, законодавець повинен був би встановити якісні характеристики (посилання на певну категорію справ, особливості суб'єктів тощо), а не надавати суду першої інстанції досить широкі дискреційні повноваження для вирішення цього питання. Наявний в КАС України кількісний критерій більш характерний для справ цивільної та господарської юрисдикції, а тому не може бути покладений в основу розмежування загального та спрощеного позовного провадження саме в адміністративному судочинстві.

Також слід погодитися з думкою Владовської К.П. та Черевичник К.В., які запитують, чи доцільно було вводити поняття «малозначності», адже для громадянина, право якого було порушено, суб'єктивно навряд чи будуть малозначними (малозначними) спірні правовідносини, за захистом прав у яких він звернувся до суду. Так само вони критикують наявні кількісні критерії розмежування таких спорів [41, с. 128-129].

Таким чином, зазначені нами своєрідні фільтри звернення до суду, які застосовуються на стадії відкриття провадження у справі, визначають можливість подальшого захисту прав, свобод, інтересів та сприяють здійсненню судочинства на подальших стадіях розгляду справи адміністративним судом. Недотримання позивачем одного з таких фільтрів призведе до відмови у відкритті провадження у справі, затримки у розгляді справи, скасування рішення по суті спору у зв'язку із суттєвими порушеннями процесуального права, допущеними на цій стадії.

Відтак стадія відкриття провадження є важливою складовою розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, в ході якої вирішується питання можливості розгляду адміністративним судом певного позову з урахуванням змісту позовних вимог, оформлення позову, правильності предметної, інстанційної та територіальної юрисдикцій, а також форми адміністративного судочинства [219, с. 124-125].

II. Підготовче провадження у справі

Підготовче провадження – стадія розгляду судом публічно-правового спору, основними завданням якої є визначення предмета та характеру спору і спірних правовідносин, складу учасників судового процесу; визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; визначення порядку розгляду справи та вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Згідно з ч.ч. 3, 4 ст. 173 КАС України підготовче провадження починається з моменту відкриття провадження у справі в порядку загального позовного провадження і закінчується закриттям підготовчого провадження. Підготовче провадження має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи суду [70].

Водночас Р.О. Куйбіда та В.С. Стефанюк вважають, що підготовка адміністративної справи до судового розгляду не є окремою стадією судового процесу, а є системою процесуальних дій судді адміністративного суду, спрямованих на вирішення спірних питань між сторонами, з'ясування можливостей щодо припинення спору, а за відсутності таких можливостей – зібрати весь доказовий матеріал у справі для того, щоб дослідити його та вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку [71, с. 478; 192, с. 269]. Однак, з даною позицією повністю погодитися не можна, з огляду на те, що підготовче провадження має специфічні завдання – вирішення певних організаційних та технічних питань, які можуть виникнути під час з'ясування судом обставин справи.

Крім того, підготовче провадження має також і формальні ознаки певної стадії – ухвала про відкриття провадження визначає його початок, а ухвала про закриття підготовчого провадження – його закінчення та початок стадії розгляду справи по суті. У цьому випадку законодавець прив'язує до стадії підготовчого провадження певні процесуальні дії, які можуть бути вчинені учасниками лише на цій стадії (ч. 1 ст. 47, ч.ч. 1, 2 ст. 49, ч. 2 ст. 176, ч. 4 ст. 180, ч. 2 ст. 181, ч. 1 ст. 184, ч. 3 ст. 193, п. 2 ч. 3 ст. 236 КАС України). Наприклад, згідно із ч. 1 ст. 47 КАС України позивач має право змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання [70].

У підготовчому судовому засіданні суд з метою підготовки до розгляду справи по суті:

- 1) оголошує склад суду, а також прізвище секретаря судового засідання;
- 2) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або врегулювання спору за участю судді;
- 3) з'ясовує обставини, що входять до предмета доказування, докази, які додатково необхідно подати суду учасникам справи, роз'яснює їм необхідність їх подання, вирішує питання про їх витребування, призначення експертизи, залучення свідків;
- 4) вирішує питання про вступ (залучення) у справу інших осіб, заміну учасників, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову;
- 5) вирішує інші заяви та клопотання учасників справи;
- 6) встановлює строки для подання відповіді на відзив та заперечення та пояснень третіми особами;
- 7) призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання, встановлює порядок з'ясування обставин справи;
- 8) здійснює інші дії, необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті [70].

На нашу думку, основним завданням підготовчого провадження, з урахуванням принципу офіційного з'ясування обставин справи, є вжиття судом визначених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 9 КАС України) [70].

Разом з тим, як слушно вказує Х. Кіт, на етапі підготовки справи до судового розгляду суд має право витребувати докази як у сторін по справі, так і у третіх осіб. Водночас суду наперед не відомо, якими аргументами сторони будуть обґрунтовувати свої докази та заперечення. Під час підготовчого

провадження сторони мають право подавати додаткові докази та заявляти клопотання з приводу витребування доказів. Тому у випадку непроведення підготовчого судового засідання суд із власної ініціативи не завжди може визначити, які саме докази є необхідними для всебічного та об'єктивного розгляду справи [69, с. 181].

Також під час підготовчого провадження судом вирішується питання про врегулювання спору за участю судді, порядок якого встановлено главою 4 Розділу II КАС України. Так, врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. Разом з тим законодавець обмежив застосування даної процедури вирішення спору, вказавши, що така процедура не застосовується в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу II «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ» цього Кодексу, за винятком справ, визначених статтею 267 цього Кодексу (примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності) та типових справ; у випадку вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору [70].

Про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд постановляє ухвалу. В ухвалі про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд вирішує питання про зупинення провадження у справі. Врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад. Сторони мають право брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції. Спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їхніх представників та судді. Закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною зі сторін окремо. Суддя вживає заходів для досягнення сторонами примирення, а саме з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору, на закритих нарадах звертає увагу на судову практику в аналогічних спорах тощо. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях

мирного врегулювання спору. Але суддя не має права надавати сторонам юридичних порад та рекомендацій, надавати власну оцінку доказів у справі. Інформація, отримана будь-якою із сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. Під час проведення врегулювання спору за участю судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами. Під час врегулювання спору за участю судді забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео- та звукозапис [70].

Процедура врегулювання спору за участю судді проводиться протягом розумного строку, але не більше тридцяти днів з дня постановлення ухвали про її проведення. У разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду, або у разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем, врегулювання спору припиняється, про що постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає. Одночасно суддя вирішує питання про поновлення провадження у справі. У разі неврегулювання спору за участю судді справа передається на розгляд іншому судді [70].

Вважаємо за потрібне відзначити, що необхідність та доцільність інституту врегулювання спору за участю судді в адміністративному процесі, зокрема у спорах у сфері управління комунальною власністю, є сумнівною як з наукової, так і практичної сторони. Враховуючи особливості предмета спору – його публічний характер, пов'язаний з комунальною власністю, певну зацікавленість широких груп населення (в нашому випадку жителів певної адміністративно-територіальної одиниці), дивним є вирішення такого спору за допомогою медіації, яка за своєю суттю є знаходженням компромісу – тобто поступками сторін. Такі поступки можуть мати невиправданий характер. Дана процедура врегулювання спору є полем для можливих маніпуляцій з боку сторін спору, які будуть зацікавлені у вирішенні спору конкретно між собою без врахування публічного (місцевого) інтересу та можуть піти на незаконні по

своїй суті поступки, які будуть узаконені (затверджені) відповідним рішенням суду.

Хоча, слід вказати, що КАС України все ж таки містить запобіжник у вигляді надання можливості суду відмовити у затвердженні результатів врегулювання спору (примирення) за участю судді у разі, якщо умови такого врегулювання суперечать закону чи порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб (п. 1 ч. 6 ст. 190 КАС України) [70].

Однак, сучасний стан довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування, суду, публічний характер спору не допускають вирішення публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю шляхом проведення закритих нарад із заборonoю їх фіксування технічними приладами, що суперечить принципу гласності судового процесу та може підірвати довіру до прийнятого в такий спосіб судового рішення.

Поряд з цим, дана процедура є цілком прийнятною для вирішення приватно-правових спорів, які мають майновий характер (стягнення заборгованості, поділ майна тощо), а також у сімейних правовідносинах.

Водночас відзначимо, що у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності (ст. 267 КАС України) було б цілком доцільно і правильно застосовувати таку процедуру вирішення спору в силу його майнового характеру, однак законодавець вирішив не поширювати цю процедуру на даний вид спору у сфері управління комунальною власністю.

За наслідками підготовчого засідання суд постановляє ухвалу (ухвали) про зазначені процесуальні дії, що необхідно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті (ч. 1 ст. 183 КАС України) [70].

Особливості закриття підготовчого провадження встановлені ст.183 КАС України, відповідно до якої за результатами підготовчого засідання суд може постановити ухвали про: закриття підготовчого провадження та призначення

справи до судового розгляду по суті; залишення позовної заяви без розгляду; закриття провадження у справі. У разі визнання позову відповідачем суд ухвалює рішення по суті позовних вимог [70].

Слід вказати, що підготовче провадження займає самостійне місце та має важливу роль у здійсненні адміністративного судочинства. Недобросовісність користування сторонами на стадії підготовчого провадження процесуальними правами та невиконання покладених на них обов'язків може призвести до негативних наслідків. Від якості процесуальних дій, що здійснюються учасниками процесу та адміністративним судом на стадії підготовчого провадження, у значній мірі залежить результат розгляду справи. Оскільки належно проведене підготовче провадження забезпечує можливість у повній мірі встановити всі обставини, що стосуються безпосередньо суті адміністративної справи, і прийти до правильного вирішення публічно-правового спору. Без повного розгляду адміністративної справи суд не може винести законного і обґрунтованого рішення. Матеріали і докази, витребувані під час підготовчого провадження, складають основу, на якій розгортається діяльність адміністративного суду, а надійність цього фундаменту перевіряється ходом і результатами судового розгляду справи [74, с. 159-160].

Отже, здійснення підготовчого провадження у справі дозволяє суду окреслити предмет справи, обставини, які підлягають доказуванню, та надати можливість учасникам справи всі необхідні доводи і докази у справі, які будуть розглядатися судом.

III. Розгляд справи по суті із винесенням кінцевого судового рішення

Дана стадія є основною стадією розгляду публічно-правових спорів, в ході якої судом, на підставі наявних доказів, вирішується спір.

Відповідно до ст. 192 КАС України завданням розгляду справи по суті є розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат [70]. Однак, тут слід відмітити, що судом можуть досліджуватися докази, зібрані поза межами підготовчого

провадження, зокрема, докази, які були подані разом із позовною заявою, тому дане визначення законодавцем завдань стадії розгляду справи по суті потребує відповідних уточнень.

Згідно зі ст. 193 КАС України суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Розгляд справи відбувається у судовому засіданні [70].

Однак, на практиці національні суди рідко дотримуються вказаних строків розгляду справи в силу різних обставин: починаючи з організаційних (нестача кадрів, завантаженість судів значною кількістю справ), так і процесуальних (неможливість повно та всебічно з'ясувати обставини справи у межах цього строку, у зв'язку з необхідністю витребування доказів, надання часу на ознайомлення з матеріалами справи учасникам спору, належного виклику учасників справи тощо).

Також слід наголосити, що оскільки на цій стадії діяльність суду як суб'єкта правосуддя має подвійний характер: з одного боку – ефективне керівництво процесом з метою повного, швидкого та правильного з'ясування обставин справи на підставі наявних доказів та пояснень учасників справи, а з іншого – ухвалення справедливого рішення по суті позовних вимог, то КАС України надає можливість головуючому у судовому засіданні судді відповідно керувати ходом судового засідання, забезпечувати додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, спрямовувати судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи [70].

Крім того, стаття 195 КАС України передбачає можливість для учасників справи брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза

межами приміщення суду за умови наявності у суді відповідної технічної можливості [70]. Зазначений спосіб присутності учасників справи у судовому засіданні дозволяє уникнути багатьох організаційно-транспортних незручностей та сприяє доступності правосуддя, враховуючи, що, як ми вже зазначали, розгляд публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю відбувається в окружних адміністративних судах, які, як правило, знаходяться в обласних центрах.

У призначений для розгляду справи час головуєчий відкриває судове засідання та оголошує, яка справа розглядається. Секретар судового засідання доповідає суду, хто з викликаних у справі осіб з'явився в судове засідання, хто з учасників справи бере участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, чи повідомлено тих учасників справи, хто не з'явився, про дату, час і місце судового засідання в порядку, визначеному цим Кодексом. З оголошенням головуєчим судового засідання відкритим розпочинається розгляд справи по суті (стаття 199 КАС України) [70].

Враховуючи особливості предмета публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю важливим моментом розгляду таких спорів є забезпечення гласності судового процесу. Відповідно до ст. 10 КАС України за загальним правилом розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. Так, будь-яка особа, а також і представники засобів масової інформації мають право бути присутніми у відкритому судовому засіданні, проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис за допомогою портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду [70].

Після встановлення присутніх у судовому засіданні осіб, головуєчий з'ясовує обізнаність учасників справи з їхніми правами та обов'язками та роз'яснює їх у разі необхідності, чи мають учасники справи заяви чи клопотання, пов'язані з розглядом справи, які не були заявлені з поважних причин у підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом, та

вирішує їх після заслуховування думки інших присутніх у судовому засіданні учасників справи (ст.ст. 203, 204 КАС України) [70].

Необхідно зазначити, що суд може відкласти розгляд справи у випадку неявки учасників справи або оголосити перерву.

У разі здійснення розгляду справи по суті суд заслуховує вступне слово учасників справи, в якому вони стисло викладають зміст та підстави своїх вимог і заперечень щодо предмета позову, дають необхідні пояснення щодо них. Учасники справи з дозволу головуючого можуть ставити питання один одному. Головуючий із власної ініціативи або за усним клопотанням учасника справи може зняти питання, що не стосуються предмета спору, поставити питання учаснику судового процесу [70].

Заслухавши вступне слово учасників справи, суд з'ясовує обставини, на які учасники справи посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та досліджує в порядку, визначеному в підготовчому засіданні у справі, докази, якими вони обґрунтовуються [70].

Суд безпосередньо досліджує докази у справі, а саме: ознайомлюється з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглядає речові докази, аудіо- і відеозаписи відтворюються у судовому засіданні тощо. Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення. Учасники справи можуть давати свої пояснення з приводу письмових, речових і електронних доказів або протоколів їх огляду, ставити питання експертам. Першою ставить питання особа, за клопотанням якої було викликано експерта (ст.ст. 209-211 КАС України) [70].

Тут слід відмітити, що найрозповсюдженішою проблемою на цій стадії є недостовірність та недостатність інформації по справі, тому діяльність суду має бути спрямована на підвищення рівня інформованості шляхом дослідження обставин справи та доказів, які мають значення для справи, а також їх

вотребування як з власної ініціативи, так і за клопотанням учасників справи. Так само, проблемним аспектом може бути як дефіцит такої інформації, так і її надлишок, інформаційне перенасичення. Зростаючі інформаційні потоки у справі можуть призвести до появи у судді психологічного перевантаження і почуття дискомфорту, ризику поринання в так зване «інформаційне сміття» – відомості, які не мають безпосереднього відношення до справи, що розглядається [66, 146]. На відміну від цивільного чи господарського судочинства, адміністративний суд наділений більшими повноваженнями у сфері доказування, що є проявом принципу офіційного з'ясування обставин справи (ст. 9 КАС України).

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених цим Кодексом, вирішуються судом шляхом постановлення ухвал (ч. 3 ст. 241 КАС України) [70].

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим учасникам справи можливість дати додаткові пояснення. Вислухавши додаткові пояснення, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до судових дебатів, в яких учасники справи виступають з промовами (заключним словом). Водночас вони можуть посилатися лише на обставини і докази, які досліджені у судовому засіданні (ст. 225 КАС України) [70].

Поряд з цим, глава 11 Розділу II КАС України визначає певні особливості розгляду окремих категорії публічно-правових спорів у сфері управління комунальної власності, на яких ми коротко зупинимось.

Статті 264, 265 КАС України встановлюють особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого

самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень. Так, право оскаржити такий нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано або може бути застосовано протягом всього строку їх чинності. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта, суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений [70].

Після публікації такого оголошення вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Слід наголосити, що адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується за правилами загального позовного провадження. Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено після набрання рішенням законної сили [70].

У свою чергу, стаття 267 КАС України встановлює особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Право на звернення з таким позовом мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб. Даний позов розглядається апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції за правилами загального позовного провадження за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню.

У рішенні адміністративного суду про задоволення такого позову зазначається також інформація про: об'єкт примусового відчуження, його місцезнаходження, площу тощо; умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки; строк, протягом якого власник має звільнити земельну ділянку; джерело фінансування витрат, пов'язаних із примусовим відчуженням [70].

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону 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» земельна ділянка, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, можуть бути примусово відчужені у державну чи комунальну власність лише з мотивів суспільної необхідності для суспільних потреб та лише у разі неотримання згоди власника з викупом цих об'єктів. Тобто, досудове врегулювання спору є обов'язковим для даної категорії публічно-правових спорів.

Бакуліна С.В. вказує, що під час судового розгляду цієї категорії справ перед судом стоїть важливе завдання – перевірити достатність підстав та фактичну обґрунтованість для примусового відчуження об'єкта приватної власності особи. Також важливим є визначення істинності суспільних потреб примусового відчуження земельної ділянки і об'єктів, що на ній розміщені [19, с. 142, 146].

Крім того, слід погодитися з думкою О.В. Ільницького та Н.В. Ільків, що часткове задоволення позову та зміна позовних вимог шляхом їх зменшення суб'єктом владних повноважень – позивачем, є неможливим з нормативної точки зору, адже у такому випадку буде порушено принцип обов'язкової попередньої позасудової процедури викупу конкретної земельної ділянки для суспільних потреб, а отже, порушено визначений законодавством порядок примусового відчуження [65, с. 21]

Крім того, КАС України передбачає таку новелу, як розгляд типових та зразкових справ. Типові справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень, спір у яких виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги, а зразкові справи – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення [70].

А.О. Миколаєць до ознак типових адміністративних справ відносить: 1) подібність характеристик позивачів; 2) ідентичність відповідача; 3) аналогічність підстав позову; 4) єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самим нормами права, тобто в межах одних правовідносин); 5) аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб); 6) множинність (для визнання справи типовою, її характерні ознаки повинні відповідати як мінімум одній іншій справі) [98, с. 117]. На нашу думку, саме в останній ознаці і визначається суть типових справ – їх значна кількість. Даний інститут є однозначно позитивною новелою КАС України, оскільки сприятиме єдності судової практики та швидкому вирішенню подібного спору.

Відповідно до ст.ст. 290, 291 КАС України, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає: ознаки типових справ; обставини, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі. При ухваленні рішення у типовій справі суд першої інстанції має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи [70].

Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати (приміщення, спеціально призначеного для ухвалення судових рішень) для ухвалення рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення. Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу

суду, який розглядає справу. Під час перебування в нарадчій кімнаті суддя не має права розглядати інші судові справи. Судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті (ст.ст. 227-228 КАС України) [70].

Також суд, за наслідками розгляду справи по суті, окрім ухвалення рішення у справі по суті позовних вимог, може закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду з підстав, встановлених ст.ст. 238, 240 КАС України [70].

Відповідно до п. 10 ч. ст. 245 КАС України у разі задоволення позову адміністративний суд може прийняти рішення про інший спосіб захисту прав та інтересів позивача від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав та інтересів [70].

При вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково (ч. 1 ст. 245 КАС України) [70].

Також, відповідно до ст. 242 КАС України, рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права, а обґрунтованим – ухвалене на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи. При виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду [70].

Встановлення законодавцем обов'язку для суду враховувати висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду, є важливою новелою реформи процесуального законодавства 2017 року, оскільки українська правова система належить до загального права (континентальної системи права), в якій судовий прецедент не відігравав значної ролі у правовому

регулюванні. Однак на сьогодні ми можемо говорити про те, що судовий прецедент – практика Верховного Суду – відіграє все більшу роль у нашій правовій системі, що, в свою чергу, вимагає від суддів Верховного Суду забезпечення, принаймні, єдності та сталості (враховуючи при цьому зміни у вітчизняному законодавстві) такої практики. Зазначене особливо актуальне для категорії публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю з огляду на триваючу реформу місцевого самоврядування та особливості визначення предметної юрисдикції таких спорів.

Однак, як показують публічні виступи окремих суддів Верховного Суду, для них є цілком нормальною ситуація відступу від попередніх правових висновків, викладених Верховним Судом. Наприклад, суддя Великої Палати Верховного Суду О. Кібенко у своєму блозі на сайті Судово-юридичної газети від 23.11.2018 р. вказала, що Велика Палата Верховного Суду зіткнулася з такою проблемою: достатньо, щоб у день розгляду певної справи на засіданні не було 2-3 суддів, які дотримуються певної правової позиції (які можуть захворіти, бути у відрядженні чи відпустці), і позиція суду могла бути змінена без додаткової аргументації, простим голосуванням такої «тимчасової більшості». Якщо відбувався відступ від певної правової позиції, яка містилася в іншому рішенні Верховного Суду, то обов'язково про це зазначається у тексті рішення. При цьому мають бути наведені вагомні аргументи щодо необхідності такого відступу. Причинами для відступу можуть бути вади попереднього рішення чи групи рішень (їх неефективність, неясність, неузгодженість, необґрунтованість, незбалансованість, помилковість), зміна суспільного контексту [103].

Під час онлайн-конференції «Забезпечення єдності судової практики: правові позиції Великої Палати Верховного Суду та стандарти Ради Європи», що проходила 20.11.2020 року, секретар Великої Палати Верховного Суду В. Князєв зазначив, що за майже три роки діяльності до Великої Палати Верховного Суду надійшло 5 837 справ, з них 3 568 у касаційному порядку; 2 959 з питань порушення правил предметної чи суб'єктної юрисдикції. Також

він відзначив, що є ситуації, коли два або три касаційні суди, за відсутності єдиної практики, можуть почати вибудовувати власні практики, вважаючи, що справа належить саме до їхньої юрисдикції. Також він зазначив, що Велика Палата Верховного Суду 127 разів (2,18%) відступила від практики: 73 рази від практики Верховного Суду України, 36 разів від практики касаційних судів у складі Верховного Суду та 18 разів від практики самої Великої Палати Верховного Суду [38].

Відзначимо, що ситуація щодо відступу від попередніх правових позицій Верховним Судом протягом нетривалого часу (лише з 2018 року) не може свідчити про те, що причини таких відступів носять лише правовий характер. Більш того, вказівки на необґрунтованість чи помилковість попередніх правових позицій Верховного Суду (винесених лише рік чи два тому) як на причини відступу взагалі перебувають поза межею розуміння правової визначеності як складової принципу верховенства права та ставлять під сумнів довіру як звичайних громадян, так і правників (зокрема суддів всіх інстанцій) до винесених найвищим судовим органом України рішень та цілком закономірно призводить до існування кількох видів судової практики з одного і того самого питання.

Наприклад, у січні 2019 року позивачі звернулися до суду з адміністративним позовом, у якому просили визнати протиправним та нечинним рішення Тячівської районної ради Закарпатської області від 29.11.2018 р. № 511 «Про державну реєстрацію припинення Комунального закладу «Тячівська районна стоматологічна поліклініка» шляхом ліквідації». Однак Велика Палата Верховного Суду у своїй постанові від 09.09.2020 року зробила посилання на висновки, викладені у постановках від 12.02.2020 р. у справах № 1340/5441/18 та № 813/1368/18, прийняті за подібних правовідносин щодо припинення рішенням обласної ради комунального закладу охорони здоров'я, в яких вказано, що таке рішення впливає не лише на права та інтереси позивачки як члена територіальної громади, а й на інтереси територіальної громади в цілому, тому

позивачка скористалася своїм правом на його оскарження в порядку адміністративного судочинства. Однак, з метою забезпечення єдності судової практики щодо застосування норми права, вирішила відступити від них, оскільки вони містять розбіжності з висновками, викладеними у постанові Великої Палати Верховного Суду від 27.05.2020 р. у справі № 813/1232/18 щодо юрисдикційної належності спорів про оскарження рішень ради як власника корпоративних прав (засновника) комунальної установи, вказавши, що такі спори є найбільш наближеними до спорів, пов'язаних із діяльністю або припиненням діяльності юридичної особи, а тому повинні розглядатися за правилами господарського судочинства [125].

Такі діаметрально протилежні зміни правової позиції Верховного Суду за менш ніж півроку не можуть вважатися нормальною практикою, та вказане питання потребує негайного вирішення.

Відповідно до ст. 250 КАС України судові рішення (повне або скорочене) проголошується у судовому засіданні, яким завершується розгляд справи негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно. У разі неявки всіх учасників справи у судові засідання або ухвалення рішення у письмовому провадженні, суд підписує рішення без його проголошення [70].

Рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закриття апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду [70].

Отже, розгляд адміністративним судом першої інстанції публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю чітко регламентований та покликаний встановити дійсні обставини спору, відповідне нормативне регулювання спірних правовідносин. Метою такого розгляду є дієвий захист порушених як особистих прав та інтересів позивача у сфері

управління комунальною власністю, так і його інтересів як члена територіальної громади. Водночас розгляд саме вказаних спорів з огляду на їх як матеріальні, так і процесуально-правові ознаки, має свої особливості.

2.3. Процесуальні особливості перегляду судового рішення у сфері управління комунальною власністю

Постійний розвиток суспільних відносин, що має наслідком, зокрема і зміну правового регулювання, невідповідність тексту нормативного акта правилам законодавчої техніки, неоднозначний виклад тих чи інших правових норм, значний їх масив, і навіть завантаженість судів справами, та інші, як залежні, так і незалежні від суду, обставини можуть призвести до неправильної оцінки судом суті спору, наявних доказів, неповного з'ясування обставин справи, неправильного застосування норм матеріального та порушення норм процесуального права, та як наслідок, призвести до неправильного вирішення судом спору. Так само, під час розгляду справи суду та іншим учасникам справи могли бути невідомі певні обставини, що також могло призвести до постановлення судом неправильного по суті рішення. Відтак, судова система передбачає певні запобіжники, метою яких є запобігання таким наслідкам. Мова йде про інститути апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, а також перегляду справи за нововиявленими та виключними обставинами.

Стаття 129 Конституції України визначає забезпечення права на апеляційний перегляд справи та на касаційне оскарження судового рішення як одну із основних засад судочинства [73].

КАС України передбачає чотири види перегляду (оскарження) рішень судів першої інстанції: апеляційне, касаційне, за нововиявленими та виключними обставинами [70], які ми і розглянемо у цьому підрозділі.

Оскарження рішення суду в порядку апеляційного провадження

Термін «апеляція» має декілька значень та означає: 1) форму оскарження судового рішення; 2) форму звернення до апеляційного суду; 3) звернення за

підтримкою до якої-небудь авторитетної інстанції (організації, окремих осіб), до громадської думки; 4) звернення з промовою [81, с. 174].

Апеляція (звернення) — це оскарження рішення суду першої інстанції, яке не набрало законної сили, до суду вищої судової інстанції на перегляд ним оскаржуваного рішення і адміністративної справи в межах апеляційної скарги і позовних вимог, що були заявлені в суді першої інстанції [51, с. 348].

Як слушно вказує М.М. Глуховець, апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції є додатковою гарантією захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах і забезпечення права на судовий захист, забезпечує реалізацію контрольної функції правосуддя; а також сприяє єдності та однаковості судової практики застосування судами першої інстанції законодавства під час вирішення справ [44, с. 115].

Слід погодитися з думкою Кукурудз Р.О., що стадія апеляційного провадження, хоча і є факультативною, проте, має дуже важливе значення, оскільки її завдання полягає у перегляді адміністративної справи та судового рішення на предмет правильності встановлення судом першої інстанції обставин справи та застосування норм права. Тобто об'єктом перегляду в порядку апеляції можуть бути як питання фактів (правильність, об'єктивність та повнота оцінки доказів і встановлення фактів), так і питання права (правильність застосування матеріальних і процесуальних норм). Неправильне застосування цих правил може призвести до спотворень у судовому рішенні. Тому дослідник вважає, що апеляція повинна мати змішану мету оскарження судових помилок при вирішенні як питань факта, так і питань права [85, с. 82].

Водночас апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі – це врегульований законодавством порядок оскарження фізичною чи юридичною особою (апелянтом) до вищестоящего органу відповідної юрисдикції; порядок перегляду таким органом актів, рішень, дій чи бездіяльності відповідних суб'єктів, які, на думку апелянта, порушують його права та охоронювані законом інтереси або рішення (постанова), прийняте на підставі неправильного

та неповного встановлення фактичних обставин справи, або з підстав невідповідності рішення вимогам матеріального і процесуального права, з метою забезпечення захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення права на судовий захист та дотримання принципу законності та правопорядку [84, с. 6].

Слушною є позиція Глуховері М.М., яка вказує, що апеляція – це форма оскарження судового рішення, а апеляційне провадження – це процедура, певний порядок перегляду судового рішення в апеляційному суді; сукупність певних, послідовно здійснюваних дій для досягнення кінцевого результату [121, с. 222].

Згідно із ст. 292 КАС України судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення. Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку судові рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції [70].

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо рішення суду першої інстанції зачіпає їх права, мають право подати апеляційну скаргу на таке рішення та певні ухвали суду першої інстанції окремо від рішення суду, визначені статтею 294 цього Кодексу. У такому випадку оскарження ухвал суду, не передбачених статтею 294 цього Кодексу, окремо від рішення суду не допускається. Заперечення на ухвали, що не підлягають оскарженню окремо від рішення суду, включаються до апеляційної скарги на рішення суду [70].

Разом з тим відзначимо, що право на апеляційне оскарження не є абсолютним. Згідно із ч. 7 ст. 265 КАС України, якщо оголошення оскарження нормативно-правового акта опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи.

Відтак, скарги на судові рішення у справах про оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень у сфері управління комунальною власністю заінтересованих осіб, якщо вони не брали участі у справі на стадії розгляду справи судом першої інстанції, залишаються без розгляду [70].

Незважаючи на особливий публічний характер спорів у сфері управління комунальною власністю, вважаємо дане обмеження цілком логічним та справедливим, оскільки ч. 7 ст. 365 КАС України встановлена презумпція обізнаності зацікавлених осіб у даній справі, а прийняття до розгляду таких скарг від значної кількості осіб могло б призвести до тривалої невизначеності щодо чинності оскаржуваного нормативно-правового акта, утримання суб'єктів, на яких він поширюється, від його виконання [70].

До того ж у п. 41 рішення Європейського суду з прав людини від 03.04.2008 р. в справі «Пономарьов проти України» вказано, що сторони в розумні інтервали часу мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження [158].

Апеляційному оскарженню також підлягають ухвали суду першої інстанції, які мають певний кінцевий характер (повернення позовної заяви, залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі, ухвали, винесені під час виконання судового рішення) або які перешкоджають, значно уповільнюють розгляд справи (призначення експертизи, зупинення провадження, відмова поновити або продовжити процесуальний строк) [70].

Відзначимо, що встановлені обмеження не можна вважати обмеженням доступу до правосуддя, оскільки оскарження проміжних ухвал (залишення позову без руху, залучення інших учасників справи, витребування доказів тощо) перешкоджало б розгляду справи в розумні строки, та й сам зміст оскаржуваних ухвал значним чином не впливає на правильність винесення судом рішення по суті спору. Наприклад, витребування «зайвих» доказів не заважатиме суду при прийнятті остаточного рішення не брати його до уваги, якщо він виявиться

таким, що не відповідатиме вимогам належності, допустимості, достовірності та достатності.

Теж саме стосується і залучення інших учасників справи. Якщо у процесі розгляду справи залучений відповідач / співвідповідач виявиться неналежним, то суд має право відмовити у задоволенні позову до нього.

Поряд з цим, апелянт не позбавлений права в апеляційній скарзі на остаточне рішення суду навести обґрунтування на невідповідність таких ухвал закону.

Загалом, суть звернення до апеляційного адміністративного суду відображається у апеляційній скарзі. Так, О.В. Дем'янова вказує, що апеляційна скарга є тим документом, який виражає позицію апелянта щодо правосудності судового рішення. Тому вимоги до апеляційної скарги можна розглядати як конкретно визначені стандарти для різних способів оскарження [50, с.15].

М.М. Глуховець стверджує, що підставою апеляційної скарги є юридичні факти, якими апелянт обґрунтовує свої вимоги, а саме: зазначає, у чому виражається порушення адміністративним судом норм матеріального права та недотримання вимог процесуального права. Водночас науковець справедливо наголошує, що підставу апеляційної скарги не можна ототожнювати з доказами у справі, оскільки останні не становлять юридичних фактів, покладених в основу апеляційної скарги, а лише підтверджують їх відсутність чи наявність. Окрім того, підставу позову не становлять норми права, оскільки вони не свідчать про наявність чи відсутність порушення прав апелянта, а надають можливість адміністративному суду апеляційної інстанції з'ясувати, чи мало місце порушення норм матеріального або процесуального права адміністративним судом першої інстанції, оцінити певні юридичні факти [44, с.132-133].

Процесуальні вимоги до апеляційної скарги, встановлені ст. 296 КАС України, які подібні до вимог, що висуваються до позовної заяви. У цьому випадку апеляційна скарга повинна містити обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильність

чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права [70].

Також у п. 7 ч. 1 ст. 293 КАС України вказано, що апеляційна скарга, у разі необхідності, може містити клопотання апелянта про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо [70]. Вважаємо за необхідне відзначити, що дана норма потребує доповнення, а саме вказівки на обов'язок апелянта, крім обґрунтування необхідності витребування певного доказу також і неможливості подання такого клопотання під час розгляду справи судом першої інстанції, що відповідатиме межам перегляду рішення суду першої інстанції в порядку апеляційного провадження.

Стаття 295 КАС України встановлює строки подання апеляційної скарги на рішення суду – протягом 30 днів, а на ухвалу суду – протягом 15 днів з дня їх проголошення (підписання) або вручення. У такому випадку строк на апеляційне оскарження може бути поновлений в разі його пропуску з поважних причин [70].

Поряд з цим ч. 2 ст. 299 КАС України встановлює, що незалежно від поважності причин пропуску строку на апеляційне оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора, суб'єкта владних повноважень подана після спливу одного року з дня складення повного тексту судового рішення, крім випадків подання апеляційної скарги суб'єктом владних повноважень у справі, про розгляд якої він не був повідомлений або до участі в якій не був залучений, якщо суд ухвалив рішення про його права та (або) обов'язки [70].

Вважаємо, що зазначені обмеження слід також встановити і до апеляційних скарг інших суб'єктів – фізичних та юридичних осіб, оскільки необмежене право на апеляційне оскарження, надане приватним суб'єктам, може також негативно вплинути на діяльність суб'єктів владних повноважень, пов'язану із виконанням нормативного чи індивідуального акта. Подання апеляційної скарги на відповідне рішення суду через значний проміжок часу

може призвести до значних як матеріальних, так і нематеріальних (час, організаційні ресурси тощо) втрат учасників спірних правовідносин.

Відповідно до ст.ст. 300-302 КАС України за відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі. В ухвалі про відкриття апеляційного провадження зазначається строк для подання учасниками справи відзиву на апеляційну скаргу та вирішується питання про витребування матеріалів справи, необхідних для розгляду скарги на судові рішення. Якщо разом з апеляційною скаргою подано заяви чи клопотання, суд в ухвалі про відкриття апеляційного провадження встановлює строк, протягом якого учасники справи мають подати свої заперечення щодо поданих заяв чи клопотань. У разі пропуску апелянтом строку на подання апеляційної скарги суд після поновлення строку на апеляційне оскарження зупиняє дію оскаржуваного рішення в ухвалі про відкриття апеляційного провадження [70].

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо рішення суду першої інстанції зачіпає їх права та обов'язки, у будь-який час до початку апеляційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги. До заяви про приєднання ними додається документ про сплату судового збору та докази надсилання (направлення) копії заяви іншим учасникам справи [70].

На етапі підготовки справи апеляційного розгляду суддя-доповідач:

- 1) з'ясовує склад учасників судового процесу, обставини, на які посилаються учасники справи як на підставу своїх вимог і заперечень;
- 2) пропонує учасникам справи подати нові докази, на які вони посилаються, або витребує їх за клопотанням апелянта, або з власної ініціативи у разі поважності причин їх неподання раніше;
- 3) вирішує письмові клопотання учасників справи;

4) вирішує питання про можливість апеляційного перегляду в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами;

5) вирішує інші питання, необхідні для апеляційного розгляду справи (ст. 306 КАС України) [70].

Після проведення вказаних підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегію суддів, яка вирішує питання про призначення справи до розгляду (ст. 307 КАС України) [70].

Апеляційний розгляд (перегляд) рішення (ухвали) суду першої інстанції здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням певних особливостей у судовому засіданні або в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами та доказами [70].

Водночас І.С. Поляков досить критично ставиться до колегіального характеру апеляційного розгляду справи, оскільки якість винесеного рішення залежить не від кількості суддів, які його прийняли, а від їх професіоналізму. Також він вказує, що на практиці спір вирішує суддя-доповідач, а члени колегії з огляду на завантаженість номінально беруть участь у справі. Тому дослідник вважає, що суддя апеляційного суду спроможний одноособово здійснити перегляд рішення суду першої інстанції та прийняти відповідну постанову [120, с. 52]. На нашу думку, основною метою колегіального апеляційного розгляду справи є уникнення зловживань, які можуть виникнути при одноособовому розгляді справи, враховуючи, що рішення суду першої інстанції вже поставлене під сумнів, а постанову суду апеляційної інстанції у певних випадках є остаточною та оскарженню не підлягає. У таких випадках питання завантаженості судів повинні вирішуватися в позапроцесуальний спосіб шляхом збільшення штатної чисельності суддів або заповнення вакансій, оскільки є наслідком організаційних помилок, а не якості закону.

Так, після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи суддя-доповідач повідомляє в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та відзиву на неї. Для надання пояснень, а також для виступу у судових дебатах першому надається слово апелянту. Якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає пояснення позивач. За ними дають пояснення і виступають у дебатах особи, які приєдналися до апеляційної скарги, а потім – інші учасники справи. Після закінчення перевірки підстав для апеляційного перегляду колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення [70].

У свою чергу в порядку письмового провадження суд апеляційної інстанції може розглянути питання про перегляд рішення (ухвали) суду першої інстанції без повідомлення учасників справи за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів через відсутність клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, яке ухвалене у порядку письмового провадження. (ст.ст. 310-312 КАС України) [70].

Згідно зі ст. 315 КАС України за наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;
- 2) скасувати судові рішення повністю або частково і ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;
- 3) скасувати судові рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;
- 4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині;

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

б) скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, зазначених у пунктах 1-5 частини першої цієї статті [70].

Як вбачається зі ст. 308 КАС України, яка встановлює межі апеляційного перегляду справи, суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними у ній, а також додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги. Разом з тим, суд не обмежений доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права. Докази, які не були подані до суду першої інстанції, приймаються судом лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього [70].

Також В.І. Шишкін та Р.О. Куйбіда вважають, що об'єктом перегляду в порядку апеляційного провадження є як питання факту (правильність оцінки доказів і встановлення фактів), так і питання права (правильне застосування матеріального і процесуального права). Якщо суд апеляційної інстанції досліджує нові докази у справі, він повинен дати їм оцінку разом з доказами, які досліджувалися в суді першої інстанції. Так само нові факти, які встановлені на основі досліджених доказів, оцінюються судом апеляційної інстанції і не піддаються сумніву [209, с. 11-12].

Метою апеляційного перегляду рішення суду першої інстанції є перевірка його законності, а у випадку виявлення неправильного застосування закону – виправлення даних помилок шляхом прийняття нового судового рішення – постанови.

Стаття 317 КАС України визначає підставами для скасування судового рішення суду першої інстанції повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення:

- 1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;
- 2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими;
- 3) невідповідність висновків, викладених у рішенні суду першої інстанції, обставинам справи;
- 4) неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права [70].

Неправильним застосуванням норм матеріального права вважається: неправильне тлумачення закону або застосування закону, який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню. Порушення норм процесуального права може бути підставою для скасування або зміни рішення, якщо це порушення призвело до неправильного вирішення справи [70].

Згідно зі ст. 320 КАС України підставами для скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції є:

- 1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;
- 2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими;
- 3) невідповідність висновків суду обставинам справи;
- 4) неправильне застосування норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, які призвели до неправильного вирішення питання [70].

Відповідно до ст.ст. 321, 325 КАС України суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов, а процедурні питання, пов'язані з рухом справи вирішуються судом

апеляційної інстанції шляхом постановлення ухвал. Постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття. Окремі судові рішення суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

Оскарження рішення суду апеляційної інстанції в порядку касаційного провадження

Судова реформа в Україні 2016-2017 рр. внесла значні корективи у функціонування суду касаційної інстанції та у порядок касаційного оскарження, пов'язані із визначенням юрисдикції суду, межа права на касаційне оскарження та меж самого касаційного перегляду справи.

Крім того, замість касаційних судів чотирьох юрисдикцій, а також Верховного Суду України, який мав обмежений предмет розгляду, було утворено один, але водночас і складний за своєю структурою суд – Верховний Суд. Так само, цьому касаційному суду, по суті, було надано право створювати судові прецеденти – судові рішення, які обов'язково повинні враховуватися судами нижчих інстанцій, більшість яких постановляється саме в порядку касаційного провадження.

Визначальною особливістю касаційного провадження є винесення остаточного судового рішення у справі, яке може бути переглянуто лише за нововиявленими або виключними обставинами.

У юридичній енциклопедичній літературі касацію (лат. *cassatio* – підміна, скасування) розуміють як одну з форм оскарження вироків, рішень, постанов і ухвал суду першої та апеляційної інстанції, що набрали законної сили [39, с. 349].

А.І. Бігов у своєму дисертаційному дослідженні на дану тему визначає касаційне провадження як процесуальну гарантію законності рішень і ухвал адміністративного суду першої та апеляційної інстанцій, які набрали законної сили та захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах шляхом здійснення їх перевірки на предмет

правильного застосування норм матеріального та процесуального права [30, с. 39].

Наголосимо, що в порядку касаційного провадження може бути переглянута справа, яка вже була переглянута в порядку апеляційного провадження.

Для того, щоб всебічно дослідити касаційне провадження, слід ознайомитися зі структурою Верховного Суду, яка встановлена главою 5 Розділу I Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Стаття 36 цього Закону визначає Верховний Суд як суд касаційної інстанції, який є найвищим судом у системі судоустрою України та забезпечує сталість та єдність судової практики.

У складі Верховного Суду діють:

- 1) Велика Палата Верховного Суду;
- 2) Касаційний адміністративний суд;
- 3) Касаційний господарський суд;
- 4) Касаційний кримінальний суд;
- 5) Касаційний цивільний суд [151].

До складу кожного касаційного суду входять судді відповідної спеціалізації. У кожному касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів. У свою чергу Велика Палата Верховного Суду є постійно діючим колегіальним органом Верховного Суду, до складу якого входить двадцять один суддя Верховного Суду, яка: здійснює перегляд судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права; діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції. Кожен касаційний суд у складі Верховного Суду обирає по п'ять суддів до Великої Палати Верховного Суду. До складу Великої Палати Верховного Суду також входить Голова Верховного Суду за посадою [151].

Відтак, Верховний Суд є особливою судовою інстанцією, яка, окрім здійснення правосуддя як такого за відповідною касаційною скаргою, одночасно має повноваження щодо забезпечення єдності практики вирішення українськими судами спорів, вирішує конфлікти між предметними юрисдикціями судів, а також виключні правові проблеми, пов'язані із застосуванням норм як матеріального, так і процесуального права.

Відповідно до ст. 328 КАС України право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції мають учасники справи, а також особи, які не брали участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, а також ухвали, якими закінчено розгляд справи (відмова у відкритті провадження, закриття провадження, залишення без розгляду тощо) після їх перегляду в апеляційному порядку [70].

Крім того, у касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закриття апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову у роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали [70].

Разом з тим, зазначені судові рішення не можуть бути переглянуті у зв'язку із порушеннями норм матеріального та процесуального права. Водночас

стаття 328 КАС України встановлює додатково певні особливі випадки неправильного застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права, які також можуть бути підставою для касаційного оскарження рішення або постанови суду, а саме:

1) якщо суд апеляційної інстанції застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду;

2) якщо скаргник вмотивовано обґрунтував необхідність відступлення від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного у постанові Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні;

3) якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права у подібних правовідносинах [70].

Також слід звернути увагу на ті рішення, які не підлягають касаційному оскарженню, а саме:

1) рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом;

2) судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які відповідно до цього Кодексу розглядаються за правилами загального позовного провадження), крім випадків, якщо:

а) касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики;

б) особа, яка подає касаційну скаргу, позбавлена можливості спростувати обставини, встановлені оскарженим судовим рішенням, при розгляді іншої справи;

в) справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу;

г) суд першої інстанції відніс справу до категорії справ незначної складності помилково (ч. 5 ст. 328 КАС України) [70].

Відповідно до ст. 329 КАС України касаційна скарга на судове рішення подається протягом тридцяти днів з дня його проголошення. Строк на подання касаційної скарги також може бути поновлений через його пропуск з поважних причин [70].

Касаційна скарга подається у письмовій формі безпосередньо до Верховного Суду (ст. 331 КАС України) [70].

Згідно з ч. 2 ст. 332 КАС України питання про відкриття касаційного провадження у справі вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше двадцяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня надходження заяви про усунення недоліків. Бевзенко В.М. слушно вказує, що вчинення кожної процесуальної дії, зокрема, відкриття касаційного провадження, передбачає не лише перевірку відповідності фактичних обставин адміністративної справи нормам КАС України, а й ретельну оцінку кваліфікуючих ознак адміністративної справи (фактичних спірних правовідносин, предмета доказування, учасників спірних правовідносин, суб'єкта владних повноважень та інших суб'єктів, норм права), фактичних чи процесуальних обставин («справа незначної складності», «питання права, що має фундаментальне значення», «значний суспільний інтерес або виняткове значення справи», «помилкове віднесення судом першої інстанції справи до категорії справ незначної складності» тощо). Як наслідок такої оцінки суд касаційної інстанції обирає певний вид процесуального рішення з тих, що передбачені КАС України. Свобода здійснення судом касаційної інстанції своїх повноважень є доволі значною [26, с. 114-115].

У даному випадку мова йде про певні касаційні фільтри, які частково мають суб'єктивний характер та залежать від процесуального розсуду колегії суддів, яка в кожному конкретному випадку використовує свої дискреційні

повноваження з метою вирішення питання про відкриття касаційного провадження.

Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, у будь-який час до початку касаційного розгляду також мають право приєднатися до касаційної скарги, підтримавши її вимоги (ст. 336 КАС України) [70].

Крім того, стаття 358 КАС України встановлює, що якщо касаційна скарга надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи, і особа, яка подала скаргу, не була присутня під час касаційного розгляду справи, суд може розглянути таку скаргу, а в процесі нового касаційного розгляду може зупинити дію раніше прийнятої ним постанови та рішень судів першої та (або) апеляційної інстанцій, що оскаржуються. За результатами розгляду такої касаційної скарги, суд приймає відповідну постанову, а за наявності підстав може бути скасовано раніше прийняту постанову суду касаційної інстанції [70].

Відповідно до ч. 1 ст. 338 КАС України учасники справи мають право подати до суду касаційної інстанції відзив на касаційну скаргу в письмовій формі протягом строку, встановленого судом касаційної інстанції в ухвалі про відкриття касаційного провадження.

Надалі суддя-доповідач в порядку підготовки справи до касаційного розгляду:

- 1) з'ясовує склад учасників справи;
- 2) вирішує письмово заявлені клопотання учасників справи;
- 3) вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді касаційної інстанції;
- 4) вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються;
- 5) вирішує інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи [70].

Усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, викладаються у формі ухвали та після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду у судовому засіданні чи у порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст. 340 КАС України) [70].

Статтею 341 КАС України встановлено межі касаційного перегляду. Так, суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів та вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження, та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права. Так само, суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази [70].

Разом з тим, суд не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права щодо вимог повноважності суду та його юрисдикції, а також у разі необхідності врахування висновку щодо застосування норм права, викладеного у постанові Верховного Суду після подання касаційної скарги. У суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції. Зміна предмета та підстав позову у суді касаційної інстанції не допускається (ч.ч. 3,4 ст. 341 КАС України) [70].

Згідно зі ст.ст. 344, 345 КАС України касаційний розгляд справи може бути проведений у формах попереднього розгляду без повідомлення учасників справи, у судовому засіданні з викликом учасників справи або у судовому засіданні в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами [70].

Так, під час попереднього розгляду справи суддя-доповідач у судовому засіданні доповідає колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції. За наслідками попереднього розгляду справи суд касаційної інстанції може прийняти рішення про залишення касаційної скарги без задоволення, а рішення без змін або скасувати судові рішення за наявності підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення [70].

Якщо під час попереднього розгляду справи неможливо прийняти такі рішення, то суд касаційної інстанції призначає справу до розгляду у судовому засіданні у судовому засіданні з викликом учасників справи або у судовому засіданні в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами. Справа призначається до розгляду у судовому засіданні, якщо хоч один суддя із складу суду дійшов такого висновку. Про призначення справи до розгляду у судовому засіданні постановляється ухвала, яка підписується всім складом суду [70].

У разі касаційного розгляду у формі судового засідання з викликом учасників справи касаційна скарга розглядається за правилами розгляду справи судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження, але при цьому, суд касаційної інстанції використовує процесуальні права суду першої інстанції виключно для перевірки правильності застосування норм матеріального і процесуального права судами першої та апеляційної інстанцій [70].

Учасники справи повідомляються про дату, час та місце судового засідання, якщо вони подали відповідне клопотання про участь у судовому засіданні або суд визнав необхідним їх виклик для надання пояснень у справі. Неприбуття учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду, не перешкоджає судовому розгляду справи (ч.ч. 3, 4 ст. 344 КАС України) [70].

Розгляд справи починається з відкриття першого судового засідання. Головуючий відкриває судові засідання і оголошує, яка справа, за чією скаргою та на судові рішення якого суду розглядається. Після відкриття судового засідання і вирішення клопотань учасників справи, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, доводи касаційної скарги та відзиву на неї (ч. 5 ст. 344 КАС України) [70].

Сторони та інші учасники справи надають свої пояснення. У своїх поясненнях сторони та інші учасники справи можуть наводити тільки ті доводи, які стосуються підстав касаційного перегляду судового рішення. Вислухавши пояснення учасників справи, суд виходить до нарадчої кімнати (ч.ч. 6, 8 ст. 344 КАС України) [70].

Також, згідно із ст. 345 КАС України касаційний розгляд справи може бути проведений у судовому засіданні в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами у разі:

- 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю;
- 2) неприбуття жодного з учасників справи у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання;
- 3) перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій;
- 4) перегляду рішень суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження [70].

При цьому, акцентуючи увагу на структурі Верховного Суду, слід відзначити, що касаційний розгляд справи може відбуватися не лише колегією суддів, але й іншими структурними частинами суду касаційної інстанції. Стаття 346 КАС України визначає підстави для передачі справи колегією суддів касаційних судів Верховного Суду, метою якої є вирішення ними спору по суті та вирішення певної виключної правової проблеми з метою забезпечення єдності судової практики [70].

Так, колегія суддів може передати справу на розгляд палати, до якої входить така колегія, якщо ця колегія вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з цієї самої палати або у складі такої палати. У свою чергу, колегія суддів або палата може передати справу на розгляд об'єднаної палати, якщо ця колегія або палата вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з іншої палати або у складі іншої палати чи об'єднаної палати [70].

Колегія суддів, палата або об'єднана палата, передає справу на розгляд Великої Палати, якщо така колегія (палата, об'єднана палата) у разі, якщо вважає: 1) за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду або самої Великої Палати; 2) що справа містить виключну правову проблему і така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики [70].

Також, відповідно до ч. 6 цієї статті справа підлягає передачі колегією суддів на розгляд Великої Палати Верховного Суду, коли учасник справи оскаржує судове рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції, крім випадків, якщо:

1) учасник справи, який оскаржує судове рішення, брав участь у розгляді справи в судах першої чи апеляційної інстанції і не заявляв про порушення правил предметної юрисдикції;

2) учасник справи, який оскаржує судове рішення, не обґрунтував порушення судом правил предметної юрисдикції наявністю судових рішень Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого

касаційного суду у справі з подібною підставою та предметом позову у подібних правовідносинах;

3) Велика Палата Верховного Суду вже викладала у своїй постанові висновок щодо питання предметної юрисдикції спору у подібних правовідносинах [70].

Поряд з цим, сам факт передачі даної справи до Великої Палати Верховного Суду не означає автоматичного перегляду даної справи саме нею. Так, якщо Велика Палата Верховного Суду дійде висновку про відсутність підстав для передачі справи на її розгляд, справа повертається (передається) відповідній колегії (палаті, об'єднаній палаті) для розгляду, про що постановляється ухвала. Справа, повернута на розгляд колегії (палати, об'єднаної палати), не може бути передана повторно на розгляд Великої Палати [70].

Тут слід звернути увагу на думку В.М. Кравчука, який зазначає, що необхідність відступити від висновку та відповідні мотиви колегія суддів має зазначити в ухвалі, а відтак правова позиція колегії суддів стає відомою, і з нею можуть ознайомитися сторони. Від цього моменту суд висловив своє бачення щодо вирішення справи (до її вирішення по суті) і вже не може вважатися неупередженим та безстороннім, а тому такий суд розглядати справу більше не може. Водночас, Велика Палата може повернути справу відповідній колегії, а тому судді, які висловили свою позицію про необхідність відступлення від висновку Верховного Суду на підставі ухвали Великої Палати, повинні змінити власну думку, що буде проблематично [79, с. 145]. На нашу думку, в таких випадках доцільно передавати справу на вирішення по суті до іншої колегії/палати чи об'єднаної палати Верховного Суду з метою унеможливити упередженість суду при вирішенні даної справи, по якій певним складом судом вже була висловлена позиція.

Після передачі справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати визначений у ній суддя-доповідач у разі необхідності звертається до

відповідних фахівців Науково-консультативної ради при Верховному Суді стосовно підготовки наукового висновку щодо застосування норми права, питання щодо якого стало підставою для передачі справи на розгляд Великої Палати (ч. 7 ст. 348 КАС України) [70].

Також КАС України передбачає можливість для позивача відмовитися від позову, а для сторін – можливість примиритися у будь-який час до закінчення касаційного розгляду (ст. 348 КАС України).

Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:

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

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

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

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

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

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

7) скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти рішення по суті касаційної скарги (ст. 349 КАС України) [70].

Відповідно до ст. 356 КАС України суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги ухвалює судові рішення у формі

постанов, а процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі тощо, вирішуються судом касаційної інстанції шляхом постановлення ухвал. Постанова або ухвала суду касаційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою або ухвалою) і підписується всім складом суду, який розглядав справу. Судові рішення суду касаційної інстанції є остаточними і оскарженню не підлягають [70].

Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами

Метою розгляд публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю судами саме трьох інстанцій є усунення помилок при вирішенні спору за відомих на той час учасникам та, відповідно, суду обставин. Однак, в силу різних об'єктивних та суб'єктивних причин, важливі для вирішення спору по суті обставини можуть бути невідомі учасникам справи та не досліджуватися судом, що також призводить до неправильного вирішення спору. З метою усунення такого роду помилок в адміністративно-процесуальному праві існує інститут перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.

Під нововиявленими обставинами науковці розуміють юридичні факти, які мають суттєве значення для вирішення справи по суті, але які не були відомі ні сторонам під час розгляду адміністративної справи у суді, ні самому суду при винесенні судового рішення, а також обставини, які прирівняно законодавцем до нововиявлених [36, с. 10].

Тобто, нововиявленими обставинами є такі обставини, які не були відомі і спростовують висновки, що були зроблені судом та викладені у судовому рішенні, яке набрало законної сили. Т.О. Коломєць визначає такі характеристики нововиявлених обставин: 1) юридичний факт, що існував на час розгляду справи; 2) юридичний факт, що має істотне значення для справи, тобто

тягне за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин; 3) обставина, що не була та не могла бути відомою під час розгляду справи ні судом, який розглядав справу, ні заявнику [7, с. 212].

За нововиявленими або виключними обставинами може бути переглянуто судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили (ч. 1 ст. 361 КАС України) [70].

Стаття 362 КАС України наділяє учасників справи, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, правом подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими або виключними обставинами [70].

Також, стаття 361 КАС України визначає підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами:

1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі;

3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду [70].

Поряд з цим, переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи та докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом нововиявленими обставинами не являються підставою для такого перегляду [70].

Крім того, перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі прийняття нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані

закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, також не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи [70].

У свою чергу, виключні обставини перегляду судового рішення є винятком із принципу юридичної визначеності. Виникнення цих обставин із достатнім ступенем переконливості ставить під сумнів законність судового рішення, що не узгоджується ні з публічним інтересом, який уособлює держава, ні з приватним інтересом сторін, і є підставою для його перегляду за заявою зацікавленої особи [58, с. 120].

Відповідно до ч. 5 ст. 362 КАС України підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є:

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

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

3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом [70].

Щодо першої обставини Єзеров А.І. наголошує, що граматичне тлумачення словосполучення «якщо рішення суду ще не виконане» свідчить про рішення, які підлягають виконанню (тобто резолютивна частина рішення містить зобов'язання вчинити певну дію, ухвалити рішення, сплатити гроші тощо), але на момент подання заяви про перегляд воно не виконане (або ще не виконано). Виконанню підлягають лише судові рішення про задоволення позову (повне або часткове). Натомість рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, виконанню не підлягають за жодних обставин, тобто воно не може бути «ще не

виконаним». Отже, до цього виду рішень не може бути застосовано таку умову перегляду, як те, що рішення суду ще не виконане. З огляду на це перегляд судових рішень, якими відмовлено у задоволенні позову, за виключними обставинами на даній підставі можливий в усіх випадках [58, с. 121]. Слід погодитися з даною думкою, оскільки дійсно, резолютивна частина того чи іншого рішення суду може мати різний характер (задоволення чи відмова у задоволенні позову), однак у будь-якому випадку впливатиме на права та обов'язки учасників справи. Обмеження позивача у праві на перегляд рішення за виключними обставинами порушує принцип рівності учасників справи, передбачений ст. 8 КАС України.

Також, дослідник вказує, що інститут виключних обставин має на меті забезпечення перегляду судових рішень, ухвалених із порушеннями, що мали суттєвий вплив на вирішення справи. Визнання закону неконституційним, незастосування судом конституційного закону, злочинні дії судді, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом – усе це свідчить про помилку з боку держави та підриває довіру до судового рішення. Нововиявлені обставини стосуються фактів, покладених в основу судового рішення, які існували на час розгляду справи, але не були відомі учасникам справи, і були виявлені після набрання рішенням законної сили. Натомість виключні обставини – це нові факти, які виникли після вирішення справи [58, с. 118-119]. Однак, з останньою думкою погодитися не можна, оскільки передбачені КАС України виключні обставини також стосуються фактів (неконституційність, вчинення кримінального правопорушення, порушення Україною міжнародних зобов'язань), які існували на час розгляду справи, однак пізніше були встановлені відповідним судом. При цьому, погоджуємося з думкою даного дослідника щодо саме виключного (виняткового) характеру даних обставин, які залежали в першу чергу від діяльності держави (якість закону, професійні та моральні якості судді, виконання Україною міжнародних зобов'язань), а не від особливостей спірних правовідносин.

Стаття 363 КАС України встановлює, що заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами може бути подано протягом 30 днів з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про існування таких обставин. При цьому, така заява може бути подана з підстав наявності нововиявлених істотних для справи обставин не пізніше трьох років з дня набрання таким судовим рішенням законної сили, а з інших нововиявлених та виключних обставин - не пізніше десяти років. Дані строки не можуть бути поновлені [70].

Відповідно до вимог ст. 364 КАС України у заяві про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами зазначаються:

- 1) найменування адміністративного суду, до якого подається заява про перегляд, номер справи;
- 2) відомості про заявника;
- 3) ім'я (найменування) інших учасників справи;
- 4) судові рішення, про перегляд якого за нововиявленими або виключними обставинами подається заява;
- 5) нововиявлені або виключні обставини, якими обґрунтовується відповідна вимога, дата їх відкриття або встановлення;
- 6) посилання на докази, що підтверджують наявність нововиявлених або виключних обставин;
- 7) перелік документів та інших матеріалів, що додаються [70].

Також, до заяви додаються:

- 1) копії заяви відповідно до кількості учасників справи;
- 2) документ про сплату судового збору (у разі перегляду за нововиявленими обставинами);
- 3) докази, що підтверджують наявність нововиявлених або виключних обставин;
- 4) у разі пропуску строку на подання заяви-клопотання про його поновлення;

5) клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, в органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи (за необхідності) [70].

Слід відзначити, що встановлення у відповідному переліку обов'язку додати до заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами докази, що підтверджують наявність нововиявлених або виключних обставин або посилання на них є доволі сумнівним, оскільки питання про наявність або відсутність доказів, що підтверджують нововиявлені або виключні обставини для перегляду судового рішення повинні вирішуватися не при прийнятті до розгляду відповідної заяви, а вже під час її розгляду. Крім того, такі докази можуть бути подані заявником до суду в процесі розгляду справи. Залишення такої заяви без руху або її повернення заявнику у зв'язку з відсутністю відповідних доказів чи посилання на них, по суті, матиме характер передчасного розгляду судом даної заяви.

Протягом п'яти днів з дня після надходження заяви до адміністративного суду суддя (суддя-доповідач) перевіряє її відповідність вимогам статті 364 цього Кодексу і вирішує питання про відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 2 ст. 366 КАС України) [70].

Відповідно до ст. 368 КАС України заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами розглядається у судовому засіданні протягом тридцяти днів з дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами [70].

Справа розглядається за правилами, встановленими для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд, але в суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи. Неявка заявника або інших учасників справи, належним чином повідомлених про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду [70].

В результаті перегляду рішення, ухвали суд може:

- 1) відмовити в задоволенні заяви та залишити відповідне судове рішення в силі;
- 2) задовольнити заяву, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення;
- 3) скасувати судове рішення і закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду [70].

У свою чергу, Верховний Суд за результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами може також скасувати судове рішення повністю або частково і передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції [70].

Отже, інститут перегляду (оскарження) судового рішення в справі за публічно-правовим спором у сфері управління комунальною власністю має важливе значення для забезпечення реального захисту прав учасників справи, оскільки його метою є мінімізація судових помилок як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Перегляд (оскарження) судового рішення в Україні може здійснюватися у чотирьох формах: апеляційне оскарження, касаційне оскарження, перегляд за нововиявленими та виключними обставинами.

Інститут апеляційного оскарження призначений для повторної перевірки судом апеляційної інстанції обставин справи з метою усунення можливих помилок щодо неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права.

Інститут касаційного оскарження призначений для повторної перевірки застосування судами нижчих інстанцій норм матеріального права та формування єдності судової практики у подібних спорах.

Перегляд за нововиявленими та виключними обставинами має на меті усунення помилок судів при вирішенні спору в разі, якщо їм та учасникам справи не було і не могло бути відомо про певні суттєві обставини, які були

встановлені після набрання кінцевим рішенням законної сили та призвели до неправильного вирішення спору по суті.

Водночас право на перегляд (оскарження) судового рішення не є безмежним, оскільки наявні обмеження щодо предмета перегляду, його меж та підстав для скасування відповідного судового рішення слугують своєрідним фільтром, який дозволяє уникнути завантаженості судів справами, завідомо безпідставному зверненню учасників справи до судів вищої інстанції з метою затягування виконання відповідного рішення суду.

Висновки до розділу 2

Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю вирішуються адміністративними судами в певному порядку, який має особливості, пов'язані з характеристиками предмета таких спорів. В результаті вивчення даного порядку можна діти до таких висновків.

1. Одним із учасників такого спору є орган місцевого самоврядування, який в силу здійснення функції управління комунальною власністю є основним учасником таких спорів, оскільки являється суб'єктом управління комунальною власністю. Також, у розгляді таких публічно-правових спорів беруть участь сторони та інші заінтересовані особи.

2. Виявлено, що фактичними підставами участі органів місцевого самоврядування є будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління комунальною власністю та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору, а фізичних та юридичних осіб – допущене, на їх думку, суб'єктом владних повноважень порушення їх прав, свобод та інтересів, та, відповідне рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору.

3. Встановлено, що правові норми, що регулюють участь сторін та інших заінтересованих осіб являються, відповідно, правовими підставами їх у часті в розгляді таких спорів та поділяються на процесуальні (норми, що містяться в

КАС України) та матеріально-правові (норми, що містяться в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших матеріально-правових законодавчих актах, що регулюють питання управління комунальною власністю).

4. Дослідження підстав участі у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю дозволило охарактеризувати особливості участі сторін та інших заінтересованих осіб у розгляді та вирішенні публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, а саме у формі позивача, відповідача, третьої особи, яка не заявляє або заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, свідка, заявника в апеляційному, касаційному перегляді справи та перегляді справи за ново виявленими та виключними обставинами.

5. Порядок розгляду адміністративним судом першої інстанції публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю має на меті встановлення дійсних обставин справи та реальний захист порушених прав та інтересів позивача у сфері управління комунальною власністю, як фізичної особи, так і його інтересів як члена територіальної громади.

6. Виявлено, що судова практика містить неоднозначні підходи щодо реалізації фізичними та юридичними особами своїх публічних (муніципальних) інтересів у сфері управління комунальною власністю, обмежуючи як право на звернення таких суб'єктів, так і процесуальні гарантії судового захисту їх прав та інтересів в порядку адміністративного судочинства.

7. Розкрито сутність інститутів перегляду (оскарження) судових рішень у чотирьох формах: апеляційне оскарження, касаційне оскарження, перегляд за нововиявленими та виключними обставинами, які покликані мінімізувати судові помилки під час розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю в Україні.

8. З'ясовано, що апеляційне оскарження призначене для повторної перевірки обставин справи з метою усунення наявних помилок щодо

неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. В порядку касаційного оскарження здійснюється повторна перевірка рішень судів нижчої інстанції в частині застосування норм матеріального права та формування єдиної судової практики у подібних спорах. У свою чергу перегляд за нововиявленими та виключними обставинами дозволяє виправити помилкові судові рішення у разі, якщо суду та учасникам справи на час розгляду справи не було і не могло бути відомо про певні істотні обставини, які були встановлені після набрання кінцевим рішенням законної сили та призвели до неправильного вирішення спору по суті.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

3.1 Зарубіжний досвід розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю

Сучасне адміністративне судочинство в Україні почало функціонувати лише починаючи з 2005 року після прийняття Верховною Радою України Кодексу адміністративного судочинства, який встановлював предметну юрисдикцію адміністративних судів та порядок розгляду ними публічно-правових спорів. Тобто, вітчизняне адміністративне судочинство є відносно новим явищем у правовій системі України, яке ще має в собі багато питань, які потребують як практичного, так і наукового вирішення. Поряд з цим, історія адміністративного судочинства більшості європейських країн та США і Канади є більш тривалою, ніж в Україні. На початку становлення їх адміністративного судочинства виникали завдання та питання, що подібні до сьогоденних викликів, які стоять перед адміністративним судочинством України. У зв'язку з цим, слід розглянути сучасний стан розвитку порядку розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю в країнах з тривалим функціонуванням адміністративного судочинства як такого, визначити їх переваги та недоліки.

У межах цього підрозділу доцільно звернути увагу на такі аспекти розгляду вказаної категорії публічно-правового спору як систему адміністративних судів, особливості визначення їх предметної юрисдикції.

Як правило, виділяють дві основні моделі судових систем: англо-американську (англосаксонську) та романо-германську (європейсько-континентальну). Крім того, деякі науковці додатково називають соціалістичну і мусульманську моделі [46, с. 102].

Тому вважаємо за необхідне звернути увагу особливості адміністративного судочинства в таких країнах як США (англосаксонська правова система), Франція (тривале функціонування адміністративних судів), Німеччина (в Україні відбулася рецепція саме німецької системи адміністративного судочинства), Китай (соціалістична модель), Киргизстан (азійська країна романо-германської правової сім'ї, в якій інститут адміністративного судочинства теж функціонує нетривалий час). При цьому, в межах цієї роботи ми оминаємо досвід країн Африки в сфері управління комунальної власності, оскільки більшість з них запозичили правові системи своїх країн-метрополій, а також країн Близького Сходу в силу значних відмінностей у правовому регулюванні (особливе правове регулювання засноване на певній релігії), що потребують окремого ґрунтовного дослідження в рамках порівняльного правознавства.

Відзначимо, що у межах цієї роботи, враховуючи її обсяг ми можемо дати загальну характеристику адміністративного судочинства (юстиції) вказаних країн та окреслити місце публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю в правових системах цих країн.

Так, у **США** господарська діяльність органів місцевого самоврядування проявляється в управлінні належними їм підприємствами і службами та іншим майном, а також шляхом впливу на приватних суб'єктів у межах відповідної території. Разом з тим, підприємства (установи) загального користування в США зазвичай були у приватній власності. Домінування приватної частки в господарській діяльності призвело до того, що належне місцевим органам майно невелике за об'ємом, однак в процесі управління ним також виникають публічно-правові спори, які потребують відповідного вирішення.

Адміністративна юстиція в США в силу федеративного устрою країни загалом являє собою складну систему спеціальних судових та квазісудових органів та їхніх посадових осіб, які розв'язують за спеціально встановленою процедурою публічно-правові спори з приводу незаконності актів, дій чи

бездіяльності адміністративних органів, що порушують права фізичних та юридичних осіб у сфері державного управління. Разом з тим, термін сам термін «адміністративна юстиція» не часто використовується в юридичній літературі США, а ширше вживається термін «розгляд та вирішення спору» (adjudication), який характеризує діяльність із розгляду адміністративно-правових скарг.

З метою уніфікувати порядок вирішення публічно правових спорів у 1946 році у США ухвалено Закон про адміністративну процедуру (Administrative Procedure Act), який визначив та процесуально оформив порядок діяльності адміністративних органів (зокрема і судів) [212]. На рівні штатів також було прийнято відповідні акти, що регулюють процедурні питання діяльності адміністративних органів. Даний закон визначає розгляд та вирішення спору як процес формування наказу адміністративним органом. Тобто поняття «розгляд та вирішення спору» та «адміністративна юстиція» не можна вважати синонімами, останнє є ширшим та охоплює діяльність із розгляду адміністративних спорів та ухвалення відповідних рішень [157, с. 4-5].

Система органів адміністративної юстиції є досить складною. Їхня велика кількість не дозволяє надати їхній вичерпний перелік. Однак за декількома характерними ознаками можна провести їхню класифікацію:

1. За змістом функцій органів адміністративної юстиції: органи, які, крім провадження адміністративної юстиції, виконують також інші функції, та органи, для яких розгляд та вирішення адміністративно-правових спорів є єдиною функцією.

2. За сферою діяльності органів адміністративної юстиції: у сфері, пов'язаній з видаванням ліцензій; у банківській діяльності; соціальному захисті; охороні здоров'я та безпеки праці; визначенні розміру податків; встановленні цін, тарифів тощо.

3. За назвою органів, які здійснюють функції органів адміністративної юстиції: суди, адміністративні агентства, адміністративні трибунали, комісії, комітети, бюро, управління та ін.

4. За сферою територіальної юрисдикції: органи адміністративної юстиції, які діють на всій території США, та органи, які діють у межах певного штату.

5. За статусом органів та посадових осіб, які виконують адміністративні функції: керівники органів виконавчої влади, спеціалізовані комісії як структурні підрозділи органів виконавчої влади, спеціалізовані органи адміністративної юстиції, судові органи, що здійснюють функції адміністративної юстиції [157, с. 5].

Тобто, по суті розгляд уповноваженим суб'єктом публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є складовою частиною адміністративного процесу в широкому розумінні, а їх судовий розгляд відбувається лише у конкретно визначених випадках.

Науковець Дорош В.С. виділяє переваги та недоліки англосаксонської системи організації адміністративної юстиції. До негативних сторін, наприклад, відносить: неспроможність судів загального права якісно та оперативно розв'язувати публічно-правові спори через їх завантаженість; некомпетентність та відсутність спеціалістів вузької спеціалізації; заплутаність судової системи; складність судової процедури та її формалізованість у зв'язку з чим необхідно користуватися послугами професійного юриста; непомірно великі фінансові затрати сторін при розгляді справи; повільне проходження справи тощо; суд не наділений правом перевірки адміністративного акта з точки зору доцільності його прийняття; надзвичайно заплутана система адміністративних трибуналів, судів та квазісудових органів, що не завжди забезпечує швидкий захист прав громадян; тісний взаємозв'язок між органом управління, який створив адміністративний трибунал та самим трибуналом, що ставить під сумнів об'єктивність прийнятого ним рішення; відсутність юридичної освіти у більшості членів трибуналу, оскільки її наявність не є обов'язковою вимогою. Поряд з цим, дослідник зазначає і про суттєві переваги такої моделі: 1) втручання суду в діяльність адміністрації не обмежене законом, тобто суди самі вирішують, які дії та рішення можуть бути ними анульовані (правило загальної

клаузули); 2) суб'єктом оскарження може виступати будь-яка особа чи організація, яка вважає, що діями адміністративних органів були порушені її суб'єктивні права; 3) до компетенції суду відноситься перевірка відповідності адміністративного акта вимогам розумності та добросовісності; 4) простота, швидкість (оперативність), відносна дешевизна, відсутність сурової процесуальної форми та спеціалізація при розгляді адміністративного спору в квазісудових органах [53, с. 157-158].

Щодо адміністративної юстиції у США, Дорош В.С. додатково вказує на такі негативні риси: 1) на відміну від Великобританії, де діє правило загальної клаузули, в США випадки оскарження до суду неправомірних дій адміністрації визначені в законі (якщо в законі відсутня така вказівка, суд приймає рішення на власний розсуд); 2) право на судове оскарження неправомірних дій адміністрації має лише та особа чи організація, яка доведе, що вказаними діями їй було завдано шкоду (що неприйнятно з огляду на публічний характер сфери управління комунальною власністю); 3) обов'язкова процедура попереднього оскарження; 4) відсутність перевірки доцільності прийняття адміністративного акта, дискреційних дій адміністрації а також фактичних обставин справи (за деякими винятками); 5) складність та тривалість розгляду справи а також значні фінансові затрати сторін не лише в загальних судах, а й в квазісудових органах. У свою чергу дослідник до позитивних сторін американської адміністративної юстиції відносить: 1) широкі судові повноваження по перевірці адміністративних актів, оскільки контролю можуть також піддаватися повідомлення для преси, консультативні постанови та внутрішні директиви тощо; 2) адміністративні акти перевіряються не лише з точки зору законності їх видання, але й з точки зору їх відповідності тій меті, заради якої було створено орган, розумності та добросовісності; 3) розгляд справ в квазісудових органах здійснюють особи, наділені контрольно-ревізійними повноваженнями і обізнані зі специфікою конкретної галузі управління; 5) надання адміністративним суддям статусу державних службовців і прав осіб чиновницького корпусу, а

також поширення на них традиційних заборон, що сприяє більш об'єктивному та неупередженому розгляду адміністративних справ; 7) детальне врегулювання процесуальних правил розгляду адміністративно-правових спорів в квазісудових органах Федеральним законом про адміністративну процедуру, що в значній мірі наближає діяльність адміністративно-юрисдикційних органів до діяльності загальних судів [53, с. 158-159].

Натомість, адміністративна юстиція **Франції** більш структурована та представляє собою сукупність судових та квазісудових органів, які здійснюють контрольну діяльність та вирішують спори, пов'язані із здійсненням органами публічної влади своїх функцій, що контролюються Державною радою [94. с. 130-131].

Адміністративні суди Франції становлять відокремлену частину судової системи країни, що складається із судів адміністративної юрисдикції (трибуналів), а також судів загальної юрисдикції. Загалом, адміністративна юстиція Франції можна ще визначити як сукупність адміністративних судів, об'єднаних під керівництвом Державної Ради, які мають і певні консультативні повноваження (за зверненням відповідних суб'єктів публічної адміністрації), які перевіряють законність адміністративних актів – від рядових муніципальних до ордонансів президента [8, с. 53].

Система адміністративного судочинства Франції містить в собі три ланки: 1) Державна рада як центральний орган; 2) місцеві адміністративні суди (адміністративні суди загального права), рішення яких переглядає Державна рада в порядку апеляційного провадження; 3) спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, рішення яких Державна рада переглядає в касаційному порядку.

При цьому, особливе місце займає система рахункових палат як судових органів. Так, регіональні рахункові палати перевіряють рахунки та звітність публічних територіальних утворень та створених ними закладів. А звичайна рахункова палата в свою чергу – це суд, що здійснює перевірку публічних

фінансових служб та одночасно апеляційна інстанція по рішеннях регіональних рахункових палат. Касаційним судом за рішеннями рахункової палати є Державна рада.

Державна рада складається з консультативних відділів з громадських робіт, фінансів, внутрішніх справ та соціальних питань та окремого відділу зі спорів, голови яких призначаються Радою міністрів з числа членів Державної ради. У свою чергу, головою Державної ради за посадою є Прем'єр-міністр, заступником голови – міністр юстиції, проте фактично Державну раду очолює її віце-голова, який призначається Радою міністрів та керує засіданнями Державної ради.

Слід також наголосити на особливому статусі членів Державної ради, бо вони являються державними службовцями, а не суддями. Так, вони можуть виконувати посадові функції в державному та муніципальному апараті. Більш того, членів Державної ради можна відрядити до відповідних державних та муніципальних органів, зі збереженням членства у раді.

Тобто у Франції інститут адміністративного судочинства сформувався та функціонує в системі виконавчої влади, та як слушно вказує Пипяк М.І., що не дивлячись на те, що адміністративний суд є відокремленим органом від інших державних органів, повністю незалежним його вважати не можна. Причина полягає у впливі органів виконавчої влади на адміністративну юстицію, який залишається істотним. Це проявляється у матеріально-технічному забезпеченні роботи судів та формуванні суддівського корпусу [117, с. 38-39].

Однією із найскладніших проблем у французькому адміністративному праві протягом багатьох років було розмежування підсудності між загальними та адміністративними судами, на вирішення якої в 1848 році було засновано Суд із суперечок про підсудність – так званий «Трибунал конфліктів». У цьому суді представлені Державна Рада та Касаційний суд (вища інстанція в системі загальних судів), від яких направляються по 4 особи. У засіданнях суду беруть

участь також урядові комісари, які підтримують звинувачення (2 – від Державної ради і 2 – від Касаційного суду) [8, с. 53].

Так, діяльність юридичних осіб публічного права, які надають публічні послуги, не входить до предметної юрисдикції судів загальної юрисдикції, оскільки спори, що виникають у процесі такої діяльності відносяться до адміністративних судів, про які ми вказували вище.

Крім того, слід вказати, що хоча Франція належить до країн романо-германської правової системи, безпосередня практика адміністративних судів також має важливе значення для правового регулювання, оскільки багато принципів та категорій створюються та обґрунтовуються напряму відповідними судами. Так, місцеві адміністративні суди, окрім здійснення функції правосуддя також можуть надавати офіційні роз'яснення та висновки за запитами місцевих органів влади, тобто виконувати консультативну функцію [55, с. 217].

Також слід звернути увагу на деякі особливості процедури розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Так, французьким адміністративним судам, як і українським, у процесі вирішення публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю притаманні більш активна участь суду (у сфері доказування), подання позову не означає автоматичного призупинення виконання рішення суб'єкта публічної адміністрації, вирішення спору може пройти в порядку «письмового» провадження, а також адміністративний суд не втручається в дискреційні повноваження суб'єкта публічної адміністрації, надаючи їм можливість самостійно приймати рішення з урахуванням мотивів відповідного судового рішення у спірних правовідносинах. Як також слушно вказує Дубровін Є.В., тісний зв'язок французьких адміністративних судів та органів управління, ротація службовців публічної адміністрації та судів забезпечують взаєморозуміння та довіру між ними, дозволяють якісно та досконало вирішувати публічно-правові спори. Разом з тим, такий зв'язок призводить до

сумніву в неупередженості адміністративного суду з боку звичайних фізичних та юридичних осіб – учасників процесу [55, с. 218].

При цьому, Дорош В.С. до позитивних рис адміністративної юстиції у Франції відносить, зокрема: 1) спеціалізацію адміністративних судів (функціонування рахункової палати, дисциплінарних судів, судів з питань соціального забезпечення); 2) створення Трибуналу з конфліктів як спеціального органу з вирішення спорів про предметну юрисдикцію судів; 3) надання адміністративним судам дорадчих та консультативних повноважень щодо діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 4) особливий статус суддів адміністративних судів, які являються чиновниками, обізнаними в питаннях управління. Разом з тим, дослідник виділяє й недоліки: 1) тісний зв'язок адміністративних судів з вищою адміністрацією, що не дозволяє в повній мірі забезпечити об'єктивність та неупередженість прийнятих ними рішень; 2) складнощі у розмежуванні компетенції між адміністративними судами та судами загальної юрисдикції; 3) право судді втручатися в діяльність адміністративних органів лише за скаргою заявника, а також заборона виходити за межі позовних вимог при вирішенні публічно-правового спору; 4) тривалий час розгляду публічно-правових спорів (приблизно 2-2,5 роки), що пов'язано з великою кількістю публічно-правових спорів; 5) відсутність у суду права зобов'язати орган управління до будь-яких дій, оскільки він наділений лише правом накладання заборони на вчинення ним певної діяльності, яка забезпечується штрафними санкціями [53, с. 154-155].

Окремо слід звернути увагу на досвід правового регулювання адміністративної юстиції **Німеччини**, який став основою для створення та становлення адміністративної юстиції в Україні. Так, статтею 28 Основного Закону Німеччини гарантується місцеве самоврядування та встановлено, що громадам повинно бути надано право самостійного вирішення всіх проблем громади в межах закону та під власну відповідальність. До відання органів місцевого самоврядування в Німеччині відносяться питання доріг місцевого

значення, планування та благоустрій територій, соціальна допомога, утримання шкіл тощо.

Процесуальні основи німецького адміністративного судочинства визначає Положення про адміністративні суди 1960 року [106], характерною ознакою якого є триланкова структура: суди першої інстанції, вищі адміністративні суди земель (регіонів), Федеральний адміністративний суд.

Суди першої інстанції та вищі земельні суди діють у складі трьох суддів і двох засідателів, а Федеральний адміністративний суд складається з п'яти суддів. При цьому, вищі земельні суди і Федеральний адміністративний суд в окремих випадках можуть виступати у ролі судів першої інстанції.

Разом з тим, розгляд публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю характеризуються обов'язковістю стадії досудового врегулювання спору. Особа, права якої були порушені не може звернутися до суду з позовом на дії та рішення суб'єкта владних повноважень відразу, а лише після відхилення її скарги, поданої до вищестоящего органу протягом місяця. У свою чергу, адміністративний суд разом з прийняттям рішення про визнання дій чи рішень суб'єкта владних повноважень незаконними може також порушити питання щодо недостатньої компетенції посадової особи, яка приймала рішення або навіть її усунення від виконання спірних повноважень, терміном до одного року.

Така практика була б корисною для вітчизняних реалій, адже це підвищило б рівень відповідальності посадовців за прийняття ними незаконних рішень. В Україні ж досить поширеною є практика відмов у задоволенні таких скарг вищими рівнями органів публічної адміністрації в Україні, виходячи з «корпоративної єдності».

Слід відзначити, що принцип судового перегляду (контролю) є основним елементом німецької адміністративно-правової традиції, яка бере свій початок з принципу верховенства права – Grundgesetz, що гарантує всім особам право оскаржити адміністративний акт, який на їх думку порушив їх права, до суду.

Акт суб'єкта владних повноважень, який зачіпає права громадян, підлягає обов'язковому судовому перегляду [95, с. 94].

Можливість визначення додаткових процесуально-правових фільтрів під час звернення до адміністративного суду передбачена і в актах Ради Європи. У Рекомендації № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах наголошено на тому, що важливе значення має примирення сторін або «інші способи врегулювання спорів поза рамками судового провадження» [156].

У Рекомендації № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, зазначено, що «судове провадження нерідко має такий складний, тривалий і вартісний характер», тому звернуто увагу на те, щоб «вжити заходів зі сприяння примиренню або, де це належно, заохочення сторін до примирення або дружнього врегулювання спору до започаткування судового провадження або в його ході». На державу покладено обов'язок проінформувати «громадськість про місцезнаходження і компетенцію судів, а також про порядок звернення до суду або ж захисту своїх інтересів у судовому порядку» [155].

Дорош В.С. вказує, що адміністративна юстиція в Німеччині також має цілий ряд як позитивних, так і негативних рис. До позитивних, зокрема, відносяться: високий ступінь автономності та незалежності адміністративних судів; створення спеціалізованих адміністративних юрисдикцій, призначених для розв'язання окремих різновидів публічно-правових спорів (фінансових, трудових, соціальних судів, судів з вирішення справ федерального рівня; наявність права подання позову як у громадян, так і в організацій; детальне правове врегулювання попереднього адміністративного оскарження, його одноманітність та однакова юридична сила на всій території Німеччини; перевірка не лише законності адміністративного акта, але й доцільність та корисність його видання; забезпечення виконання судового рішення штрафними санкціями. До недоліків німецької моделі, на її думку, можна віднести:

ускладнена та формалізована система адміністративної юстиції, яка складається з судів різних типів (загальних, конституційних, адміністративних, трудових, фінансових, соціальних, військових), що призводить до постійних спорів про підсудність та розмежування компетенції між ними; 2) компетенція адміністративних судів не поширюється на рішення представників виконавчої влади, прийняті на основі дискреційних повноважень (тобто на ту сферу, де приймається значна кількість рішень у сфері управління комунальною власністю); 3) правом на звернення з позовом до адміністративного суду володіють лише ті особи, права яких порушені відповідним актом чи діяльністю органу управління; 4) судовому розгляду обов'язково передуює попереднє адміністративне провадження; 5) на відміну від французьких адміністративних судів, німецькі суди не володіють повноваженнями повної юрисдикції і не можуть змінити оскаржуваний акт управління [53, с. 156-157].

Також слід звернути увагу і на досвід функціонування органів адміністративної юстиції **Китаю**, в якому одночасно переплітаються комуністичні догмати та ринкова економіка, традиційні національні філософські школи та сучасні підходи до економічного та соціального розвитку. Адміністративна юстиція Китаю як об'єкт дослідження має багатоаспектний характер, який пов'язаний із особливостями правової системи цієї країни із соціалістичною ідеологією,.

Як вбачається із ст. 111 Конституції КНР (ст. 111), у країні діють органи місцевого самоврядування у вигляді комітетів міського та сільського населення. З початком соціально-економічних реформ Ден Сяопіна у 1989 році було прийнято Закони про такі комітети, які визначають їх як масові низові самоврядні організації, що виконують функції самоуправління, самогосподарювання та самообслуговування. Також, наприклад, у 1990 році було прийнято Положення про підприємства колективної власності волостей та сіл, норми якого направлені на забезпечення законних прав та інтересів таких підприємств. Разом з тим, управління такими підприємствами через свої

відомства на місцях – місцеві народні уряди здійснює Державна рада (уряд Китаю) [188, с. 40-41].

Стаття 58 Закону КНР «Про речові права» до майна сільських та міських колективів (комунальної власності) можуть належати, зокрема: 1) земля, ліси, гори тощо; 2) будівлі, засоби виробництва, системи іригації; 3) освітні, наукові, культурні, об'єкти та об'єкти охорони здоров'я; 4) інше рухоме та нерухоме майно. У свою чергу, стаття 63 цього Закону у випадку, якщо рішення, прийняті економічною організацією колективу (органу місцевого самоврядування) або їх посадовими особами порушують законні права та інтереси членів колективів (жителів громади), постраждалі особи можуть звернутися до народного суду з клопотанням про скасування таких рішень [104].

Також у 1990 році у Китаї було прийнято Адміністративно-процесуальний кодекс, який сферу підсудності народних (загальних) судів, який розглядають скарги з приводу конкретних дій адміністративних органів та посадових осіб, які порушують законні права фізичних та юридичних осіб [188, с. 43-44].

Тобто, розгляд публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю у Китаї відбувається загальними судами в порядку адміністративного судочинства.

Водночас у Китаї передбачена обов'язкова процедура оскарження рішення чи дії суб'єкта публічної адміністрації в досудовому порядку. У 1999 році було прийнято Закон КНР про перегляд адміністративних дій. Фізичні особи, юридичні особи та інші організації, які вважають, що їх певні адміністративні дії порушують їх права звертаються із заявою про перегляд таких дій до відповідних адміністративних органів. Також, одночасно з цим, заявники можуть просити перевірити ті урядові постанови, на підставі яких були здійснені вказані дії. У випадку незгоди з рішенням адміністративного органу заявник набуває права на звернення до народного суду з адміністративним позовом. Водночас дослідники наголошують, що даний нормативний акт є складовою

частиною реформи місцевої влади, рішення якої найчастіше мають спірний характер [188, с. 134-135].

Позитивним моментом даного Закону є наявність окремої глави «Юридична відповідальність», якою передбачається адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення закону, що проявилось в недбалості та затягуванні відносно документів та процедурних вимог. У якості заходів стягнення передбачено попередження, догана, сувора догана, пониження в посаді, відсторонення, звільнення. Також всі витрати, пов'язані із розглядом спірних адміністративних дій покладаються на відповідний адміністративний орган, що переглядає такі дії [188, с. 152-153].

Відтак, китайська модель адміністративної юстиції передбачає наявність як судових так і квазісудових органів, які вирішують публічно-правові спори. Також, слід відзначити широкі повноваження судів щодо предмета спору та притягнення до юридичної відповідальності суб'єкта владних повноважень за прийняті ним рішення та вчинені дії, що однозначно є позитивною рисою такої системи. Недоліками такого порядку розгляду публічно-правових спорів є відсутність адміністративної спеціалізації суду; обов'язковість стадії перегляду рішення чи дії тим же суб'єктом владних повноважень, який вчинив їх.

Динамічний розвиток правової системи **Киргизстану**, зокрема, у сфері адміністративного судочинства дозволяє звернути увагу на досвід цієї середньоазійської країни.

На відміну від України, в Киргизстані ще у 2002 році було прийнято Закон «Про муніципальну власність на майно», який врегульовує правовідносини, що пов'язані з виникненням, здійсненням та припиненням права комунальної власності на майно. Закон визначає муніципальну (комунальну) власність як власність місцевих товариств, яка перебуває у володінні, користуванні та розпорядженні органів місцевого самоврядування та необхідна для здійснення функцій місцевого самоврядування [105]. Тобто, жителі відповідної громади є власниками об'єктів комунальної власності, однак їх правомочності щодо такого

майна здійснює відповідний орган місцевого самоврядування. Так само, тут наголошується на наявності публічного (місцевого) інтересу, що проявляється у реалізації органами місцевого самоврядування відповідних функцій за допомогою такого майна.

Глава 5 «Управління муніципальною власністю на майно» цього Закону визначає загальні принципи такого управління та встановлює, що органи місцевого самоврядування мають право здійснювати будь-які дії відносно комунального майна, що не суперечать закону, не спричиняють шкоду навколишньому середовищу та не зачіпають прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. У процесі управління комунальною власністю органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи мають повноваження, зокрема, встановлювати порядок користування та розпорядження комунальною власністю, затверджують програми приватизації тощо [105].

У 2017 році було прийнято Адміністративно-процесуальний кодекс, який встановлює порядок судочинства у спорах, що виникають з адміністративно-правових (публічно-правових) відносин. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у сфері адміністративно-правових (публічно-правових) відносин від порушень з боку адміністративних органів та їх посадових осіб шляхом розгляду адміністративної справи – прийнятої до провадження суду вимоги про вирішення правового спору між суб'єктами публічних правовідносин [1].

Як бачимо, публічно-правовий спір за цим Кодексом має як суб'єктний, так і предметний критерій.

Щодо суб'єктного критерію, то Кодекс не містить визначення поняття «публічно-правові відносини», а при цьому ще й ототожнює їх з адміністративно-правовими. Однак у Кодексі містяться визначення адміністративного акта та адміністративних процедур, які, по суті, й виступають предметом публічно-правового спору [1].

Так, адміністративний акт – це акт адміністративного органу (у тому числі й органу місцевого самоврядування), який одночасно: має публічно-правовий та індивідуально-визначений характер, не є внутрішньовідомчим та призводить до певних правових наслідків (встановлює, змінює, припиняє права та обов'язки заявника). Адміністративні процедури – дії адміністративного органу, що здійснюються на підставі заяви заінтересованої особи чи з його власної ініціативи щодо встановлення, зміни чи припинення прав та обов'язків, пов'язані також із виданням адміністративного акта, реєстрацією або обліком, надання грошових коштів, іншого майна та послуг за рахунок державного бюджету чи державного та комунального майна [1].

Разом з тим, стадії розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю за Адміністративно-процесуальним кодексом Киргизстану подібні до стадій, врегульованих КАС України – відкриття провадження у справі, підготовче провадження, розгляд по суті, перегляд судового рішення [1].

Отже, процедура розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю може мати різноманітний характер та рівень деталізації правового регулювання залежно від політико-правових, економічних особливостей певної країни. Будь-який процесуальний порядок розгляду та вирішення спору як то загальним чи спеціалізованим судом, чи квазісудовим органом має свої як переваги, так і недоліки. Так само по-різному вирішується питання доступу жителя громади до правосуддя у зв'язку з порушенням його публічного (місцевого) інтересу. Водночас національна правова систем повинна запозичувати окремі позитивні аспекти та враховувати як позитивний, так і негативний досвід адміністративного судового чи квазісудового розгляду публічно-правових спорів в інших країнах.

3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-процесуального забезпечення розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю

Правова наука, як і будь-яка гуманітарна наука, перебуває у постійному динамічному розвитку, пов'язаному із розвитком відповідних суспільних відносин – їх трансформацією, утворення нових та зникненням інших видів правовідносин. Теж саме стосується і правового (нормативного) регулювання тих чи інших правовідносин. Розвиток суспільних відносин вимагає від законодавця та вчених-правників постійно переглядати, уточнювати, змінювати погляд на ті чи інші предмети правового регулювання. У свою чергу, правовідносини, пов'язані з інститутом комунальної власності та, відповідно, інститутом публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю також не перебувають у статичному вигляді, а тому потребують постійного оновленого як наукового, так і практичного погляду.

Відзначимо, що незважаючи на досить детально унормований порядок розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю та його наукову розробленість, залишається ряд наукових та практичних проблемних питань, які потребують вирішення.

Слід почати з того, що комунальна власність – це особливий вид публічного майна, яке використовується для задоволення публічних (муніципальних) інтересів жителів відповідної громади. Тобто повинен існувати певний уніфікований нормативно закріплений порядок використання (у нашому випадку управління) такого майна. Однак, такий порядок в Україні відсутній.

Разом з тим, щодо управління іншим видом публічного майна – державною власністю – у 2006 році Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про управління об'єктами державної власності», який визначає правові основи управління об'єктами державної власності, зокрема, його об'єкти та суб'єктів, їх повноваження [152].

Порядок управління комунальною власністю в цілому врегульований у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак через брак уніфікованого погляду на сутність відносин комунальної власності спостерігається непослідовність у визначенні правового статусу територіальної громади як суб'єкта права власності, звуження її прав зі значним розширенням обсягу компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів, які реалізують повноваження власника, нераціональне використання об'єктів права комунальної власності та розпорядження останніми всупереч інтересам територіальної громади тощо [136, с.8]

Суд вирішує спір застосовуючи норми матеріального права. Належне матеріально-правове регулювання відносин у сфері управління комунальною власністю сприятиме ефективному вирішенню спорів у відповідній сфері, а тому є важливою складовою порядку його вирішення. Тому у нормативній площині слід врешті-решт визначитися із сутністю управління комунальною власністю як певного процесу, об'єктами та суб'єктами комунальної власності, їх повноваженнями. Це питання можна вирішити шляхом прийняття відповідного профільного закону, або ж внесенням змін (додаткових норм) до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які б визначали сутність управління комунальною власністю, принципи його реалізації, засновані на необхідності реалізації публічних (муніципальних) інтересів жителів територіальної громади, його загальний порядок та відповідальність за його порушення.

Також слід звернути увагу на те, що даний інститут має як публічно-правовий, так і приватно-правовий характер, що обумовлює проблему визначення предметної юрисдикції відповідного спору. Як ми вже вказували, чинне законодавство, судова практика та правова доктрина не дає однозначної відповіді на питання належності всієї сукупності публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю до предметної юрисдикції певного виду судочинства.

Слід відзначити, що в Україні функціонує чотири види правосуддя – адміністративне, цивільне та господарське судочинство, а також кримінальне судочинство, які мають різні предмети. Предмет адміністративного судочинства вирізняється від трьох інших за допомогою предметного та суб'єктного критерію. На нашу думку, спори у сфері управління комунальною власністю в силу обох цих критеріїв є за своєю суттю публічно-правовими та повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства.

Наголосимо, що розгляд публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю саме у порядку адміністративного судочинства відповідатиме меті останнього – справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

На нашу думку, суб'єкт комунальної власності – відповідний орган місцевого самоврядування – у процесі управління комунальною власністю діє як суб'єкт владних повноважень, який управляє публічним майном з метою забезпечення публічних (муніципальних) інтересів жителів відповідної громади.

Відтак, у зв'язку з цим такі спори слід нормативно закріпити за предметною юрисдикцією саме адміністративних судів шляхом внесення змін до ч. 8 ст. 60 «Право комунальної власності» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до якої додати речення наступного змісту: «Спори, що виникають у процесі управління комунальною власністю, вирішуються в порядку адміністративного судочинства». Зазначена вказівка дозволить усунути наявні у судовій практиці розбіжності щодо визначення предметної юрисдикції таких спорів.

Поряд з цим відзначимо, що зміст ст. 19 КАС України, що визначає предметну юрисдикцію адміністративних судів, охоплює публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю, а тому не потребує певної конкретної вказівки на такі спори.

Наступним питанням, яке потребує вирішення, є обсяг права на звернення до суду за захистом свого публічного (місцевого) інтересу як жителя громади у сфері управління комунальною власністю.

Слід наголосити, що згідно зі ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право комунальної власності належить саме територіальній громаді – жителям сіл, селищ, міст, районів у містах, а відтак будь-який індивідуальний акт органу місцевого самоврядування щодо такого майна буде стосуватися їх інтересів [142].

Згідно зі ст. 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист. Тобто в порядку адміністративного судочинства захищаються права, свободи чи законні інтереси, що виникають з публічно-правових відносин [70].

Тому вважаємо, що статтю 4 КАС України «Визначення термінів» було б доцільно доповнити визначенням поняття «публічний інтерес», під яким розуміються усвідомлені потреби усього суспільства або його частини (жителів громади, окремих верств населення тощо), що відображають економічні, соціальні та інші потреби населення, а статтю 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – терміном «місцевий інтерес» – вид публічного інтересу, що полягає у місцевих (локальних) потребах жителів певної територіальної громади.

На нашу думку, таким шляхом вдасться уникнути різних підходів у визначенні як права позивача на захист, так і предметної юрисдикції у спорах у сфері управління комунальною власністю.

Та й взагалі, захист місцевого інтересу, який виникає з публічно-правових відносин, є наріжними каменем розгляду публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю адміністративним судом, що незаслужено оминалося вітчизняними науковцями та вищими судовими інстанціями.

Крім того, вважаємо за необхідне звернути увагу на роль Верховного Суду, який після 2017 року став органом, який виносить судові прецеденти.

Так, у 2020 році до Верховного Суду надійшло на розгляд 78 978 справ всіх категорій, а розглянуто 93 583 справ. При цьому, Верховним судом було розглянуто по суті 42 459 справ [14]. Відтак, суди нижчих інстанцій зіштовхуються зі значним обсягом судових рішень (судових прецедентів), які вони зобов'язані враховувати при здійсненні правосуддя.

Більш того, як ми вже зазначали, судді Верховного Суду досить часто відступають від своїх правових висновків, викладених у них, що також негативно впливає на процес вирішення правових спорів українськими судами. Щомісячні аналізи (дайджести) судової практики Верховного Суду містять лише основні висновки відповідних судових рішень [61], однак не мають системного характеру. Відтак, цілком доцільним було б повернення до практики колишніх вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України, які приймали систематизовані роз'яснення з найбільш актуальних правових питань у вигляді постанов Пленуму щодо певного інституту, з посиланнями на відповідні судові прецеденти Верховного Суду.

Водночас Велика Палата Верховного Суду, метою якої є забезпечення єдності судової практики, часто відступаючи від своїх правових позицій з підстав інших, ніж зміна законодавства, що регулює спірні правовідносини, навпаки, посилює розбіжності у судовій практиці, що порушує право людини на рівність перед законом.

Також слід звернути увагу на такий особливий для адміністративного судочинства аспект, як відповідальність публічних службовців за прийняті ними рішення.

Згідно із ч. 1 ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті

неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом [142].

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом. Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України [148].

Поряд з цим слід відзначити, що орган місцевого самоврядування – це сукупність депутатів місцевої ради та службових (посадових) осіб. Депутати місцевої ради є тими особами, що не лише представляють місцевих жителів, але й приймають рішення – нормативні чи індивідуальні акти.

Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що рішення ради приймається відкритим або таємним голосуванням більшістю депутатів від загального складу ради [141]. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутат користується правом ухвального голосу [150], а відтак, як слушно вказує вчений Д.М. Лук'янець, використовує це право на власний розсуд і не може бути жодним чином примушений голосувати всупереч своїй волі. Слід відзначити, що в такому разі немає жодної гарантії того, що прийняте рішення відповідатиме вимогам закону [92, с. 113].

Тобто, у процесі управління комунальною власністю значна кількість рішень приймається депутатами місцевих рад, що може призвести до відповідних зловживань з їх боку, адже притягнути їх до будь-якого виду відповідальності за неправомірні дії чи рішення неможливо.

Відтак, з превентивною метою доцільно розробити механізм юридичної експертизи проєктів рішень колегіальних органів місцевого самоврядування у певних важливих сферах, серед яких можна вказати і управління комунальною власністю. Якщо такий орган всупереч негативному висновку юридичної експертизи затвердить певне рішення чи здійснить певні дії, то особи, які, знаючи про його неправомірність, все ж таки його підтримали, можуть бути притягнуті до певного виду відповідальності [179, с. 329-330].

Крім того, слід відзначити, що пандемія гострої коронавірусної хвороби COVID-19 внесла свої корективи у порядок розгляду спорів адміністративними судами. Так, судові засідання стали активно проводитися не лише за допомогою відеоконференцв'язку між судами, але й за допомогою електронних засобів учасників справи, що позитивно вплинуло на стан правосуддя. Позитивним зрушенням стало застосування підсистеми (модуля) «Електронного суду» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи

Відповідно до положень частин 1, 4, 8 статті 18 КАС України у судах функціонує ЄСІТС, яка забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, між учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Особи, які зареєстрували офіційні електронні адреси в ЄСІТС, можуть подати процесуальні, інші документи, вчинити інші процесуальні дії в електронній формі виключно за допомогою ЄСІТС з використанням власного електронного цифрового підпису, прирівняного до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис», якщо інше не передбачено цим Кодексом [70].

Нормами частин 7, 8, 10 статті 44 КАС України визначено, що документи (у тому числі процесуальні документи, письмові та електронні докази тощо) можуть подаватися до суду, а процесуальні дії вчинятися учасниками справи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, передбачених цим Кодексом. Процесуальні документи в електронній формі мають подаватися учасниками справи до суду з використанням цієї системи шляхом заповнення форм процесуальних документів. Якщо документи подаються учасниками справи до суду або надсилаються іншим учасникам справи в електронній формі, такі документи скріплюються електронним цифровим підписом учасника справи (його представника). Якщо документи подаються учасниками справи до суду або надсилаються іншим учасникам справи в паперовій формі, такі документи скріплюються власноручним підписом учасника справи (його представника) [70].

Тобто, метою функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи є забезпечення документообігу в електронній формі, у тому числі між судом та учасниками процесу.

Водночас за змістом пп. 15.15 пп. 15 п. 1 розділу VII «Перехідні положення» КАС України ЄСІТС починає функціонувати через 90 днів з дня опублікування Державною судовою адміністрацією України у газеті «Голос України» та на веб-порталі судової влади оголошення про створення та забезпечення функціонування ЄСІТС. При цьому, відповідно до пп. 15.1, 15.3 пп. 15 п. 1 розділу VII «Перехідні положення» КАС України до дня початку функціонування ЄСІТС подання, реєстрація, надсилання процесуальних та інших документів, доказів, формування, зберігання та надсилання матеріалів справи здійснюються в паперовій формі; розгляд справи у суді здійснюється за матеріалами справи у паперовій формі [70].

Однак, у листі Державної судової адміністрації України від 28.02.2019 р. № 15-4999/19 зазначено про те, що підключення судів та територіальних

управлінь ДСА України до підсистем (модулів) ЄСІТС для експлуатації їх у тестовому режимі буде здійснюватися поступово, згідно з окремими наказами Державної судової адміністрації України. До цього часу в судах продовжуватиметься тестова експлуатація окремих підсистем (модулів) ЄСІТС, у тому числі і «Електронного суду»[109]

Так, 01.12.2018 року Державною судовою адміністрацією України у газеті «Голос України» (від 01.12.2018 р. (№ 229 (6984) та на веб-порталі судової влади було опубліковано відповідне оголошення. Проте, 01.03.2019 року, в газеті «Голос України» (від 01.03.2019 р.№ 42 (7048) опубліковано повідомлення про відкликання ДСА України оголошення, опублікованого в газеті «Голос України» (від 01.12.2018 р.№ 229 (6984) щодо створення та забезпечення функціонування ЄСІТС. У наведеному оголошенні також зазначено, що підключення судів та територіальних управлінь ДСА України до підсистем (модулів) ЄСІТС для експлуатації їх у тестовому режимі буде здійснюватися поступово, згідно з окремими наказами ДСА України. Водночас тестова експлуатація окремих підсистем (модулів) ЄСІТС, у тому числі і «Електронного суду» продовжується [109]. Тобто на даний час ЄСІТС у відповідності до вимог КАС України свою роботу не розпочала.

Таким чином, з урахуванням того, що функціонування ЄСІТС не розпочато, а експлуатація її підсистеми (модуля) «Електронного суду» здійснюється лише у тестовому режимі, адміністративні позовні заяви мають подаватися до суду у паперовій формі із дотриманням вимог ст. 160 КАС України, оскільки подання позовної заяви до суду з використанням підсистеми «Електронний суд» не відповідає вимогам КАС України та унеможлиблює її прийняття судом саме в електронній формі. Зазначена позиція підтверджується відповідною судовою практикою [126, 199].

Окреслене питання можна вирішити також шляхом внесення відповідних змін до пп. 15.15 пп. 15 п. 1 розділу VII «Перехідні положення» КАС України,

прив'язавши початок функціонування ЄСІТС до наявності у суду відповідної технічної можливості.

Отже, порядок розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю має динамічний характер та постійно удосконалюється. Разом з тим, правове регулювання та доктринальні підходи до нього не позбавлені певних помилок чи проблемних питань, які повинні бути вирішені.

Відзначимо, що основною складовою для належного вирішення публічно-правового спору є наявність якісного матеріально-правового регулювання спірних правовідносин. Однак, українське законодавство досить фрагментарно регулює правовідносини у сфері комунальної власності, у тому числі й під час управління нею, що призводить до наявності суперечливої судової практики не лише в масштабах всієї країни, але й одного вищого судового органу. Також слід відзначити наявність неоднозначних наукових підходів предметної належності даних правовідносин до публічно-правових, що потребують подальших досліджень та відповідної аргументації.

Висновки до розділу 3

Управління комунальною власністю як багатоаспектна динамічна категорія обумовлюється різноманітними чинниками – економічними, політичними, історичними, соціальними, релігійними, тощо та перебуває в постійному розвитку. Її сутність диференціюється з урахування національних умов та характеристик. Це в свою чергу впливає й на сутність розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

1. Розгляд публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю має певні особливості залежно від органу, який здійснює такий розгляд, що обумовлюється його повноваженнями, прав та обов'язків учасників спорів тощо. Як показує розглянутий у дисертації зарубіжний досвід, розгляд публічно-правових спорів може відбуватися не лише адміністративним судом, але й іншими органами, що має як свої переваги, так і недоліки.

2. Проаналізовано зарубіжний досвід розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю таких країн як США, Франція, Німеччина, Китай та Киргизстан.

3. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю у США розглядаються різноманітними спеціалізованими судовими та квазісудовими органами, які мають досить широкі повноваження та можливості щодо скасування незаконних актів суб'єктів публічної адміністрації. Поряд з цим, актуальними є питання визначення підсудності, складного за структурою процесуального (процедурного) законодавства, що обумовлено федеративним устроєм США, вартісного та тривалого розгляду правових спорів.

4. Французький досвід характеризується наявністю чіткої системи адміністративних судових органів, що мають тісні зв'язки з органами публічної адміністрації. В той же час повноваження органів не можуть виходити за межі вимог скаржника. Так само розгляд спорів у Франції характеризуються наявністю проблемних питань щодо визначення предметної юрисдикції, тривалістю, а також сумнівах в неупередженості судового органу в силу певних кадрових зв'язків із суб'єктами публічної адміністрації, рішення та акти яких розглядаються судом.

5. Зазначено, що досвід Німеччини є найближчим для України в силу схожості правового регулювання адміністративного судочинства, яке має одноманітний характер, наявність чіткої системи судоустрою та можливості оскарження актів публічної адміністрації без суттєвих обмежень. Однак німецькі адміністративні суди не наділені широкими повноваженнями щодо актів, здійснених на виконання дискреційних повноважень, не можуть їх змінювати.

6. Виявлено, що у Китаї загальні суди наділені повноваженнями вирішувати публічно-правові спори після стадії попереднього оскарження до вищестоящого адміністративного органу. Незважаючи на особливий державно-правовий устрій, китайська модель передбачає широкі можливості для захисту порушених суб'єктами публічної адміністрації прав та свобод.

7. З'ясовано, що у Киргизстані питання управління комунальною власністю врегульовані відповідним нормативно-правовим актом, що однозначно є позитивним аспектом. При цьому, предметом публічно-правового спору виступає певний адміністративний акт та дії в під час певної адміністративної процедури, що порушують права скаржника.

8. Встановлено, що Україна незважаючи на відносно недавнє впровадження адміністративного судочинства у правову дійсність, має досить розвинену його структуру, при цьому його проблемні аспекти пов'язані, здебільшого, із неналежним матеріально-правовим регулюванням спірних правовідносин, а не самим порядком розгляду спору.

9. Виявлено, що відсутність належного правового регулювання спірних правовідносин у сфері управління комунальною власністю негативно впливає на окремі аспекти розгляду відповідних публічно-правових спорів, зокрема на визначення предметної юрисдикції чи обсягу права на захист у публічно-правових відносинах щодо управління комунальною власністю. Водночас суперечливі судова практика та наукова доктрина лише поглиблюють дані протиріччя, які можливо вирішити шляхом певних змін у національне законодавство та додаткових досліджень змісту публічно-правових відносин, їх класифікації.

10. Управління комунальною власністю, і так само розгляд публічно-правових спорів у цій сфері залишаються динамічними категоріями, які в силу розвитку відповідних суспільних відносин потребують постійного вдосконалення категоріального апарату та, за необхідності, й зміни сутнісних підходів.

ВИСНОВКИ

У дисертації проведено дослідження науково-теоретичних та адміністративно-процесуальних засад розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. За результатами даного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, основними з яких є такі:

1. Визначено, що комунальна власність є видом публічного майна (власності), що належить територіальній громаді (жителям міст, сіл, селищ) та використовується з метою забезпечення або сприяння реалізації публічних суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб та передбачених законом повноважень органів місцевого самоврядування.

До ознак, які характеризують комунальну власність як вид публічного майна та об'єкт адміністративно-правового регулювання відносяться такі: 1) є об'єктом власності територіальних громад, від імені яких органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника; 2) є засобом виконання органами місцевого самоврядування їх завдань і функцій, створення умов реалізації приватними суб'єктами їх прав, свобод, та обов'язків; 3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальних громад, адміністративно-територіальної одиниці; 4) особливості режиму володіння, користування та розпорядження його об'єктами можуть встановлюватися нормами як публічного, так і приватного права; 5) рішення про відчуження такого майна приймається винятково органом місцевого самоврядування чи уповноваженим ним суб'єктом за встановленою законом процедурою; 6) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження об'єктами комунальної власності приймають органи місцевого самоврядування або уповноважені ними суб'єкти на підставі та у порядку, визначеному законом, можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку [169, с. 80].

Об'єктами права комунальної власності може виступати будь-яке майно – від коштів місцевого бюджету до корпоративних прав.

З'ясовано, що адміністративно-правове регулювання відносин комунальної власності здійснюється як на законному, так і підзаконному (локальному) рівні в однаковій мірі.

2. Сформульовано поняття управління комунальною власністю як певного процесу (публічно-владної управлінської діяльності), який оформлюється відповідними адміністративними актами, має публічно-правовий характер, а тому є предметом публічно-правових спорів.

Ознаками управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів є: 1) є певним процесом, управлінською діяльністю, що виражається у різноманітних формах (користування, відчуження, передача в оренду тощо); 2) суб'єктом такого управління є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), що виступають як суб'єкт права комунальної власності; 3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці; 4) суб'єкти такого управління керуються як нормами публічного, так і приватного права, що пов'язано з особливою правовою природою інституту комунальної власності, який відноситься як до публічного, так і до приватного права.

Доведено, що форми управління комунальною власністю можна диференціювати за різноманітними критеріями: 1) за суб'єктом; 2) за ступенем впливу; 3) за формою акта; 4) за різновидом акта; 5) за характером об'єктів; 6) за характером впливу; 7) за ступенем публічного значення об'єктів (місцевого, регіонального характеру). Встановлено, що спірні правовідносини у сфері управління комунальною власністю слід відносити до предметної юрисдикції адміністративних судів в силу їх публічно-правового характеру.

3. Розкрито поняття публічно-правового спору у сфері управління комунальною власністю як багатоаспектної категорії, яка характеризує спори, що виникли у публічно-правових відносинах у сфері управління комунальною

власністю та пов'язаний із застосуванням, тлумаченням публічно-правових норм, однієї із сторін якого є суб'єкт владних повноважень.

До ознак таких спорів слід віднести: 1) виникає з публічно-правових відносин; 2) наявність суб'єкта владних повноважень як однієї із сторін, який здійснює у спірних правовідносинах публічно-владні управлінські функції; 3) предметом спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єктів управління комунальною власністю у даній сфері; 4) наявність у спірних правовідносинах публічного (місцевого) інтересу; 5) розглядається у певній процесуальній формі (в порядку адміністративного судочинства).

Виокремлено такі види публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, вчинених під час виконання ним публічно-владних управлінських функцій, пов'язаних з управлінням комунальною власністю, зокрема: а) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації, пов'язаної з управлінням комунальною власністю; б) спори з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та у зв'язку з оголошенням, проведенням та / або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство»;

2) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління комунальною власністю, у тому числі делегованих повноважень;

3) що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, пов'язаних з управлінням комунальною власністю;

4) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом, тобто щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності.

4. Адміністративно-процесуальний статус учасників публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю характеризуються як процесуальним, так і матеріально-правовим регулюванням та визначається за допомогою таких категорій як підстави участі та форми участі у розгляді таких спорів.

Окреслено підстави участі сторін та заінтересованих осіб у розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, які поділяються на фактичні та правові. Фактичними підставами участі органів місцевого самоврядування є будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, зокрема, і ті, що вчиненні, ухвалені, допущені безпосередньо органами місцевого самоврядування за час перебування ним у спірних публічно-правових відносинах, що порушують права інших учасників спору та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору за участю органу місцевого самоврядування, а фізичних та юридичних осіб – допущене на їх думку суб'єктом владних повноважень порушення їх прав, свобод та інтересів, та, відповідне рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору.

Правовими підставами участі сторін та заінтересованих осіб у розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є норми права, що регулюють таку участь. Ці підстави поділяються на процесуальні та матеріально-правові. Процесуальні підстави – це норми, що містяться в КАС України. Їх можна поділити на загальні процесуальні та особливі процесуальні підстави. До загальних процесуальних підстав відносяться норми, що закріплюють можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності зазначених органів та є загальними для всіх суб'єктів

адміністративного процесу. Особливі процесуальні підстави стосуються лише безпосередньо органів місцевого самоврядування. Матеріально-правові підстави участі сторін та заінтересованих осіб – норми, що містяться в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших матеріально-правових законодавчих актах, що регулюють питання управління комунальною власністю.

Дослідження підстав участі у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю дозволило охарактеризувати особливості участі сторін та інших заінтересованих осіб у розгляді та вирішенні таких спорів у формі позивача, відповідача, третьої особи, яка не заявляє або заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, свідка, заявника в апеляційному, касаційному перегляді справи та перегляді справи за нововиявленими та виключними обставинами. Зазначені форми участі характеризуються наявністю різних адміністративно-процесуальних прав та обов'язків для учасників спору.

5. Визначено, що стадії розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю адміністративними судом першої інстанції в цілому відповідають загальноприйнятним уявленням про стадійність адміністративного процесу як форми здійснення адміністративного судочинства. Кожній такій стадії властиві певні ознаки та завдання, які повинні бути вирішені з метою ухвалення судом справедливого кінцевого рішення по суті спору. Так, на стадії відкриття провадження у справі встановлюється належність позову за формальними та змістовими ознаками та правильність визначення позивачем юрисдикції суду. Стадія підготовчого провадження має на меті сприяння суду та учасникам справи у визначенні предмета доказування, виявлення та витребування необхідних доказів або ж сприяння сторонам у примиренні. Стадія розгляду справи по суті є основною стадією розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, в ході якої суд, з урахуванням принципів адміністративного процесу, зокрема, змагальності, офіційного

з'ясування обставин справи тощо, досліджує наявні у справі докази та пояснення учасників справи, на підставі чого і увалює відповідне рішення по суті спору.

6. Встановлено, що інститут апеляційного оскарження призначений для повторної перевірки судом апеляційної інстанції обставин справи з метою усунення можливих помилок щодо неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. При цьому, право на перегляд (оскарження) судового рішення не є безмежним, оскільки наявні обмеження щодо предмета перегляду, його меж та підстав для скасування відповідного судового рішення слугують своєрідним фільтром, який дозволяє уникнути завантаженості судів справами, завідомо безпідставному зверненню учасників справи до судів вищої інстанції з метою затягування виконання відповідного рішення суду.

7. З'ясовано, що процедура розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю в інших країнах може мати різноманітний характер та рівень деталізації правового регулювання залежно політико-правових, економічних особливостей певної країни. Будь-який процесуальний порядок розгляду та вирішення спору як то загальним чи спеціалізованим судом, або ж квазісудовим органом має свої як переваги, так і недоліки. Цілком доцільним є запровадження досвіду США та Франції в частині досить широких повноважень адміністративних судових органів, досвіду Німеччини – в частині досудового врегулювання спору, досвіду Китаю – в частині юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень за допущені ними порушення, досвіду Киргизстану – щодо матеріально-правового регулювання управління комунальною власністю.

8. Сформульовано ряд пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Так, рекомендовано вирішити у нормативній площині питання сутності управління комунальною власністю як певного процесу, об'єктів та суб'єктів комунальної власності, їх повноваженнями шляхом

прийняття відповідного профільного закону, або ж внесенням змін (додаткових норм) до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які б визначали сутність управління комунальною власністю, принципи його реалізації, засновані на необхідності реалізації публічних (муніципальних) інтересів жителів територіальної громади, його загальний порядок та відповідальність за його порушення. Запропоновано нормативно закріпити за предметною юрисдикцією саме адміністративних судів публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю шляхом внесення змін до ч. 8 ст. 60 «Право комунальної власності» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до якої додати речення наступного змісту: «Спори, що виникають у процесі управління комунальною власністю, вирішуються в порядку адміністративного судочинства». Також запропоновано статтю 4 КАС України «Визначення термінів» доповнити визначенням поняття «публічний інтерес», під яким розуміються усвідомлені потреби усього суспільства або його частини (жителів громади, окремих верств населення тощо), що відображають економічні, соціальні та інші потреби населення, а статтю 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – терміном «місцевий інтерес» – вид публічного інтересу, що полягає у місцевих (локальних) потребах жителів певної територіальної громади.

Рекомендовано повернутися до практики вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України, які приймали систематизовані роз'яснення з найбільш актуальних правових питань у вигляді постанов Пленуму щодо певного інституту, з посиланнями на відповідні судові прецеденти Верховного Суду.

Запропоновано з превентивною метою механізм юридичної експертизи проєктів рішень колегіальних органів місцевого самоврядування у певних важливих сферах, серед яких можна вказати і управління комунальною власністю. Якщо такий орган всупереч негативному висновку юридичної експертизи затвердить певне рішення чи здійснить певні дії, то особи, які,

знаючи про його неправомірність, все ж таки його підтримали, можуть бути притягнуті до певного виду відповідальності.

Також рекомендовано внести зміни до пп. 15.15 пп. 15 п. 1 розділу VII «Перехідні положення» КАС України, прив'язавши початок функціонування ЄСІТС до наявності у суду відповідної технічної можливості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской республики от 25.01.2017 г. № 13. URL:<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>
2. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 146 с.
3. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін.; за ред. О.В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К. Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К. Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
6. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: ЮрінкомІнтер, 2009. 672 с.
7. Адміністративне судочинство України: підручник; за заг. ред. проф. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2009. 256 с.
8. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін.; за ред. О.В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
9. Алексеев В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01. Київ, 2005. 22 с.
10. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування / О.М. Алтуніна // *Форум права*. 2009. № 3. С. 8-13.

11. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ у 2018 році/ Верховний Суд // URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Analiz_KAS_2018_1.pdf

12. Аналіз судової практики/ офіційний веб-сайт Верховного Суду URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/analiz/>

13. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ у 2019 році/ Верховний Суд // URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Analiz_Admin_sudu_2019.pdf

14. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ у 2020 році/ Верховний Суд // URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/analiz_admin_2020.pdf

15. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analitika_2016_text/

16. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у першому півріччі 2017 року. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglyad_stany_admin_sud_2017/

17. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: автореф. дис. ...канд.. юрид. наук: 12.00.04// К.І. Апанасенко. КНУ ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 20 с.

18. Бакуліна С.В. Поняття та ознаки публічно-правового земельного спору / С.В. Бакуліна // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 84-89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2017_2_13

19. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.В. Бакуліна. Тернопіль. ТНЕУ, 2018. 215 с.

20. Бакуліна С.В. Критерії визначення судової юрисдикції щодо розгляду публічно-правових земельних спорів // *Юридичний науковий електронний журнал: електронне наукове фахове видання ДВНЗ «Запорізький національний університет»*. 2017. № 1. С. 77-80.

21. Батанов О.В. Територіальна громада– основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. О.В. Батанов. К. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.

22. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Бевзенко Володимир Михайлович. Х., 2010. 394 с.

23. Бевзенко В. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. Бевзенко // *Юридична Україна*. 2014. № 7. С. 74-88.

24. Бевзенко В.М. Особливості правового статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному процесі. В.М. Бевзенко. *Вісник господарського судочинства*. 2007. № 4. С. 99-105.

25. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. Київ: Прецедент, 2010. 475 с.

26. Бевзенко В.М. Зміст і види процесуального розсуду Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду / В.М. Бевзенко // *Право України*. 2019. № 4. С. 114-135.

27. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості/ В.М. Бевзенко // *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 140-149.

28. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. К.: Атіка, 2000. 304 с.

29. Білоус О.В. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів як категорія адміністративного судочинства. /

Білоус О.В.// *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Випуск 2. Дніпро. 2019. С. 73-77.

30. Бітов А.І. Особливості касаційного провадження в адміністративному судочинстві / Бітов Андрій Іванович: лис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07:спец.: «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». .Запоріжжя, КПУ. 2016.191 с.

31. Бобровський О.І. Теоретичні засади публічного управління територіальних громад/ О. І. Бобровський //Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 4 URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/4_2020/153.pdf

32. Бондаренко І.О. До проблеми формування комунальної власності / І. О. Бондаренко // *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 690-697.

33. Борденюк В. Право комунальної власності: поняття, природа та особливості/ В. Борденюк // *Вісник господарського судочинства*. 2015. № 1.С. 172-180. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/vgs_2015_1_26

34. Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2019. 425 с.

35. Бортнікова А.Г. Систематизація наукових поглядів щодо сутності поняття публічно-правових відносин / А.Г. Бортнікова // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2015. Вип. 14(1). С. 97-99. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_14\(1\)__29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_14(1)__29)

36. Буцьких О.О. Провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2013. 19 с.

37. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010 р. № 2456-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

38. Велика палата ВС спрямовує розвиток практики шляхом застосування принципів справедливості, розумності й добросовісності – Валентина Данішевська, голова ВС/сайт Pravo.ua/20.11.2020 р. URL: <https://pravo.ua/velika-palata-vs-sprjamovuie-rozvitok-praktiki-shljahom-zastosuvannja-principiv-spravedlivosti-rozumnosti-i-dobrosovisnosti-valentina-danishevska-golova-vs/>

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

40. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 7-е видання/ Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

41. Владовська К.П. Малозначність справ адміністративної юрисдикції та право на справедливий суд / К.П. Владовська, К.В. Черевичник // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2020. Вип. 61(1). С. 126-129. URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2020_61\(1\)__29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2020_61(1)__29)

42. Вольська О.М. Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві/ О.М. Вольська // Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка. 2020. Вип. 3. С. 15-20.

43. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В.В. Галуцько // *Форум права*. 2010. № 4. С. 178-182.

44. Глуховець М.М. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2015. 231 с.

45. Гончар Л. Проблеми судової юрисдикції вирішення земельних спорів в Україні / Л. Гончар, В. Базов // *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2016. № 3. С. 28-43.

46. Горшеньова М.С. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб./ М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріжка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

47. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
48. Гуськова І.Б. Система управління комунальною власністю / І.Б. Гуськова // *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 229-235.
49. Декларація про державний суверенітет України: Декларація від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ / Верховна Рада УРСР.
50. Дем'янова О.В. Оскарження ухвал в цивільному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.03. Київ, 2008. 24 с.
51. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
52. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія / Р.А. Джабраїлов; НАН України; Інститут економіко-правових досліджень. Донецьк: Ноулідж, 2010. 455 с.
53. Дорош В.С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини / В.С. Дорош // *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 151-162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmprr_2014_1_17
54. Дробот І. Формування відносин з управління комунальною власністю: організаційно-правовий аспект / І. Дробот, А. Рачинський // *Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць*. 2011. № 4. С. 149-154.
55. Дубровин Е.В. Административная юстиция в иностранных государствах / Специализация в судебной системе Республики Беларусь: учеб.-метод. пособие. В 2-х кн. Кн. 1. Специализация в общих судах Республики Беларусь / редкол.: В.П. Мороз (гл. ред.) [и др.]. Минск: «Четыре четверти», 2013. С. 215-227.
56. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. 332 с.
57. Європейська хартія місцевого самоврядування // *Офіційний вісник України*, 2015. № 24, 450 с., стаття 718.

58. Єзеров А. Неконституційність закону як підстава для перегляду судових рішень за виключними обставинами в адміністративному судочинстві/ А.Єзеров//Вісник Конституційного Суду України. 2020. № 3. С. 112-124.

59. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, Пухтецька А.А. та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценко. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

60. Задирака Н.Ю. Механізм розмежування підвідомчості земельних спорів між господарськими та адміністративними судами / Задирака Н.Ю., Барікова А.А. // *Адміністративне право і процес*. 2014. № 01 (7). С. 151-152.

61. Звіт про здійснення правосуддя Верховним Судом за 2020 рік. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/1_Zvit_1_VS_2020.pdf

62. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III// *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.

63. Зуй В.В. Актуальні питання щодо підсудності в адміністративному судочинстві України. *Адміністративне право і процес*. № 3(9). 2014. С. 245-252.

64. Ільницький О. Наслідки змін компетенції судів щодо розгляду земельних спорів для правової системи України: окремі аспекти / О. Ільницький // *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 3. С. 28-42.

65. Ільницький О.В., Ільків Н.В. Особливості судового розгляду справ про примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності // *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3 (15). С. 18-33.

66. Калмикова Я.С. Доказова діяльність на стадіях розгляду справ в порядку адміністративного судочинства/ Я.С. Калмикова // *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 139-150.

67. Квак В.В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського*

університету бізнесу та права. 2011. Вип. 7. С. 125-129. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Nzlubp_2011_7_33.pdf

68. Ківалов С.В. Вибірчий спір як різновид публічно-правового спору. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії* / гол. ред. С.В. Ківалов. 2011. Т. 10. С. 7-19.

69. Кіт Х. Роль адміністративного суду у збиранні доказів на стадії підготовчого провадження / Х. Кіт // *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична.* 2014. Вип. 59. С. 179-184.

70. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 48. Ст. 436.

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

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

73. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

74. Котенко В.М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження / В.М. Котенко // *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2010. № 1. С. 153-160.

75. Коцій О.В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача. *Форум права.* 2011. № 1. С. 516-521.

76. Кравцова Т.М. Інстанційна юрисдикція адміністративних судів в контексті судово-правової реформи в Україні / Т.М. Кравцова, Н.О. Петрова // *Журнал східноєвропейського права.* 2018. № 51. С. 20-25.

77. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: основи місцевого права: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик / К.Арабат- центр, 2001. 176 с.

78. Кравченко В.В. Органи місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення поняття / В.В. Кравченко. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2011. Вип. 10. С. 4-10.

79. Кравчук В.М. Проблеми визначення складу суду касаційної інстанції / В.М. Кравчук // *Право України*. 2018. № 2. С. 136-147.

80. Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 255 с.

81. Кривцун І.С. Об'єкт, предмет та суб'єкти оскарження в адміністративному судочинстві України / І.С. Кривцун // *Університетські наукові записки*. 2008. № 2 (26). С. 173-176.

82. Кузнецова Н. Проблеми співвідношення земельного та цивільного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин / Н. Кузнецова // *Право України*. 2009. № 9. С. 19-21.

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

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

85. Кукурудз Р.О. Адміністративно-судочинський аспект апеляції в адміністративно-юрисдикційному процесі / Р.О. Кукурудз // *Митна справа*. 2009. №6 (частина 2). С. 78-83.

86. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. Львів, 2015. Вип. 56. С. 111-121.

87. Лакушева Є.В. Публічний інтерес у податковому праві / Є.В. Лакушева // *Особливості розгляду податкових спорів в контексті прийняття*

Податкового кодексу України: матеріали наук.-прак. конф., м. Харків, 11.02.2011 р.Х.: НДІ держ буд-ва та місц. самоврядування, 2011. С. 36-39.

88. Лакушева Є.В. Публічні та приватні інтереси в податковому праві: дис. ... канд.юрид. наук: 12.00.07 / Є.В. Лакушева. 2013. 212 с.

89. Левківська Н. Поняття та особливості правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування. / Н. Левківська. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 217-227.

90. Логвиненко Б.О. Публічний інтерес як основоположний вектор удосконалення публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні / Б. О. Логвиненко // *Одеські юридичні читання*: Матер. всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Одеса, 10–11 листопада 2017 р.) / за ред. Г. О. Ульянової; уклад.: О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 130-132.

91. Лук'янова Г.Ю., Гаврильців М.Т. Поняття та юридична природа спорів, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. Випуск 5. С. 136-141.

92. Лук'янець Д.М. Проблеми адміністративного судочинства при вирішенні справ стосовно правомірності рішень органів місцевого самоврядування / Д.М. Лук'янець. *Право України*: Респ.юрид. журнал. 04/2011. № 4. С. 110-115.

93. Лученко Д.В. Про основні ознаки адміністративно-правового спору / Д.В. Лученко // *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 148-155.

94. Маклаков В.В. Административная юстиция во Франции // *Правовые исследования во Франции*. Сборник научных трудов. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2007. С. 130-141.

95. Маркова Е.О. Обжалование административного акта: сравнительно-правовой подход / Маркова Е.О. // *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2020. № 3. С. 90-97.

96. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіге, 2014. 376 с.

97. Миговський М.Л. Функціональні форми управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 9. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_9.

98. Миколаєць В.А. Особливості типових справ в адміністративному судочинстві / В.А. Миколаєць // *Соціальне право*. 2019. № 2. С. 116-122.

99. Миронюк Р.В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння / Р.В. Миронюк // *Право і суспільство: науковий журнал*. 2012. № 3. С. 127-32.

100. Миронюк Р.В. Судовий розгляд спорів, пов'язаних з використанням та розпорядженням публічним майном: монографія / Р.В. Миронюк, В.М. Пицида. Дніпро: ДДУВС, 2018. 156 с.

101. Наливайко Л.Р. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права. Л.Р. Наливайко, М.В. Беляєва. 2-ге вид. допов. Запоріжжя. Дніпровський металург, 2010. 304 с.

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

103. Нові підходи Великої Палати Верховного Суду до забезпечення єдності судової практики / Блог О. Кібенко на сайті *Судово-юридичної газети*. 23.11.2018 р. URL:<https://sud.ua/ru/news/blog/129294-novi-pidkhodi-velikoyi-palati-verkhovnogo-sudu-do-zabezpechennya-yednosti-sudovoyi-praktiki>

104. О вещных правах. Закон КНР от 16.03.2007 г. URL: http://chinalawinfo.ru/civil_law/law_real_right/law_real_right_p2ch5

105. О муниципальной собственности на имущество: Закон Кыргызской республики от 15.03.2002 г. № URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/992>

106. Об административных судах: Закон ФРГ от 1960 г. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?cat=15>.
107. Оболенський О.Ю. Державне управління: [підручник] / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський // Вища освіта ХХ століття. К: Знання, 2009. 582 с.
108. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: монографія / Овчаренко О.М. Х.: Право, 2008. 304 с.
109. Оголошення Державної судової адміністрації України від 01.03.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001750-19>
110. Осадчий А.Ю. Адміністративна юрисдикція у співвідношенні з іншими судовими юрисдикціями / А.Ю. Осадчий // *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 32. С. 290-293.
111. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» у адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць*. Одеса: Юрид. літ., 2011. Вип. 62. С. 36-43.
112. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч посіб. для юр. факультетів та юр. клінік / Кол. авторів; [За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О.]. 2-ге вид., доп і перероб. К.: КНТ, 2009. 248 с.
113. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. К.: Старий світ, 2006. 576 с.
114. Паламарчук И.В. Характеристика понятия некоторых видов публичного имущества, используемого как инструмент для осуществления полномочий сотрудника милиции Украины. *Право и политика*. 2014. № 1. С. 257-260.
115. Педько Ю.С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю.С. Педько // *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу*

адміністративного судочинства України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 25-26 січня 2007 р. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 249-0252.

116. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления: дисс.... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2004. 175 с.

117. Пипяк М.І. Адміністративний суд в системі державних органів України: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07/ М.І. Пипяк; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016. 191 с.

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

119. Податковий кодекс України: Кодекс від 02.12.2010 р. № 2755-VI
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

120. Поляков І.С. Апеляційне провадження в адміністративному судочинстві: проблеми та нові підходи до їх вирішення / І.С. Поляков // *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2017. Вип. 1(2). С. 50-53.

121. Поняття апеляції в адміністративному судочинстві / М.М. Глуховеря // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 219-223.

122. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.02.2020 р. у справі № 1340/5441/18. URL:<https://reyestr.court.gov.ua/Review/87951340>

123. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 р. у справі № 461/2659/16-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79957862>

124. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.01.2019 р. у справі № 537/6271/14-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79958185>

125. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.05.2020 р. у справі № 813/1232/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91855196>

126. Постанова Верховного Суду від 16.07.2019 р. у справі № 160/2676/19. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/83070310>
127. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.04.2019 р. у справі № 9901/611/18. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/81573942>
128. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.08.2019 р. у справі № 9901/283/19 URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/84229880>
129. Постанова Верховного Суду України від 11.11.2014 р. у справі № 21-493a14. URL: <http://reustr.court.gov.ua/Review/42010809>
130. Постанова Верховного Суду України від 16.12.2015 р. у справі № 6-2510цс15 URL: <http://www.reustr.court.gov.ua/Review/54689087>
131. Постанова Верховного Суду України від 09.12.2014 р. у справі № 21-308a14. URL: <http://reustr.court.gov.ua/Review/42202857>
132. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19.12.2013 р. у справі № 804/16017/13-а URL: <http://www.reustr.court.gov.ua/Review/36155175>
133. Постанова Долинського районного суду Івано-Франківської області від 17.10.2016 р. у справі № 343/710/16-а URL: <http://www.reustr.court.gov.ua/Review/62001426>
134. Постанова Козятинського міськрайонного суду Вінницької області від 03.12.2012 р. у справі №209/3370/12 URL: <http://www.reustr.court.gov.ua/Review/27831971>
135. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 10.10.2017 р. у справі № 876/7/17-а URL: <http://www.reustr.court.gov.ua/Review/69496607>
136. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: монографія / під заг. ред. В. А. Устименка. Донецьк: Юго-Восток, 2013. 524 с.
137. 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»: Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>

138. Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. № 697-XII // *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 20. Ст. 249.

139. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 24.10.2011 р. № 10. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-11>.

140. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 р. № 3. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>

141. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // *Відомості Верховної Ради України*, 2015. № 13. ст. 91.

142. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ВР>

143. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

144. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>

145. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 р. № 157-IX. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20>

146. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 21. Ст. 252.

147. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80>

148. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

149. Про співробітництво територіальних громад»: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-ВІІ. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

150. Про статус депутатів місцевих рад: Закон від 11.07.2002 р. № 93-ІV // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

151. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-ВІІІ. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

152. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16>

153. Про утворення адміністративних судів, затвердження їх мережі: Указ Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>

154. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41-45.

155. Рекомендація № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/994_133

156. Рекомендація № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах. URL: http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_5.pdf

157. Решота В.В. Адміністративна юстиція як захист від свавілля органів державної та муніципальної служби (досвід США). *Державне будівництво*. 2007. № 1(1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29__43

158. Рішення Європейського суду з прав людини від 03.04.2008 р. у справі Пономарьов проти України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434

159. Рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 12.07.2019 р. у справі № 340/939/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82992587>

160. Рішення Кіровоградської міської ради від 11.12.2012 р. № 2099 «Про управління майном, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Кіровограда». URL: <http://www.kr-rada.gov.ua/uploads/documents/ua-rishennyu-dodatok-11-12-12-2099.pdf>

161. Рішення Конституційного Суду України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>

162. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1, ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1, ч. 1, ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

163. Рішення Конституційного Суду України від 25.12.1997 р. № 9-зп.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97>

164. Рішення Херсонської обласної ради від 21.01.2011 р. № 99 «Про делегування обласній державній адміністрації повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області».
URL: <http://khoda.gov.ua/rishennya-xersonsko%25d1%2597-oblasno%25d1%2597-radi-pro-deleguvannya-oblasnij-derzhavnij-administraci%25d1%2597-povnovazhen-shhodo-upravlinnya-obyektami-spilno%25d1%2597-vlasnosti-teritorialnix-gromad-sil-selishh>

165. Рішення Херсонської обласної ради від 21.01.2011 р. № 99 «Про делегування обласній державній адміністрації повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області».
URL: <http://khoda.gov.ua/rishennya-xersonsko%25d1%2597-oblasno%25d1%2597-radi-pro-deleguvannya-oblasnij-derzhavnij-administraci%25d1%2597-povnovazhen-shhodo-upravlinnya-obyektami-spilno%25d1%2597-vlasnosti-teritorialnix-gromad-sil-selishh>

166. Романюк Я. Проблеми розмежування адміністративної та цивільної судових юрисдикцій щодо земельних спорів: перспективи розв'язання унаслідок оновлення процесуального законодавства / Романюк Я., Майстренко Л. // *Право України*. 2017 № 8. С. 83-99.

167. Руцак І.Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.Я. Руцак. К. 2016. 247 с.

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

169. Самойленко А.В. Форми власності та право власності: погляд крізь призму Конституції України // *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка*. 1998. Вип. 35. С. 30-35.

170. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування / Т.Б. Семенчук // *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385-390.

171. Ситніков О.Ф. Реалізація правового статусу позивача в адміністративному судочинстві / О.Ф. Ситніков // *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 206-211.

172. Скляренко І.В. Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2. Тернопіль. С. 77-82.

173. Скляренко І. Підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки*. Серія: Право. Випуск 5. 2018. С. 131-135.

174. Скляренко І.В. Особливості комунальної власності як форми власності в Україні. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, 17 травня 2019 р.). Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2019. С. 25-26.

175. Скляренко І.В. Адміністративне судочинство як спосіб захисту публічного (муніципального) інтересу в публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю. *Правові засади діяльності правоохоронних органів*: збірник матеріалів збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VII Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 грудня 2020 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 36. Харків: Друкарня Мадрид. 2020. С. 88-89.

176. Скляренко І.В. Особливості процесуального правонаступництва органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві/ І.В. Скляренко/ *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною

участю, м. Кропивницький, 8 листопада 2018 року. Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 115-118.

177. Скляренко І.В. Поняття та ознаки органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки*. Серія: Право. 2019. Вип. 7. С. 117-122.

178. Скляренко І.В. Публічно-правовий спір в широкому та вузькому значеннях за Кодексом адміністративного судочинства. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 05-06 грудня 2020 року). Кременчук: Видавець ПП Щербатих О.В. 2020. С. 66-67.

179. Скляренко І.В. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю: питання відповідальності суб'єктів публічної адміністрації / І. Скляренко // *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (21 травня 2021 року) у 2-х томах. К., 2021. Т. 2. С. 328-330.

180. Скляренко І.В. Розмежування предметної юрисдикції судів щодо земельних спорів у сфері управління комунальною власністю. *Науковий потенціал та перспективи розвитку юридичної науки*: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27-28 березня 2020 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 70-74.

181. Скляренко І.В. Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення земельних спорів за участю органу місцевого самоврядування / І.В. Скляренко // *«Право: історія, теорія, практика»* (м. Харків, 23-24 лютого 2018 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 76-80.

182. Скляренко І.В., Соболев Є.Ю. Особливості управління комунальною власністю як предмета публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2020. С. 265-269.

183. Скляренко І.В., Соболев Є.Ю. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю, пов'язані із захистом прав осіб з інвалідністю/ І.В. Скляренко, Є.Ю. Соболев // *Наукові записки [Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]*. Серія: Право. 2019. Випуск 6. Спецвипуск. 2019. Кропивницький. С. 33-37
184. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, Київ: Наук. думка 1973. 840 с.
185. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, Київ: Наук. думка 1978. 799 с.
186. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія / М.І. Смокович. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
187. Соболев Є.Ю. Управління комунальною власністю як передумова виникнення публічно-правових спорів. *Наукові записки*. Серія: Право. № 9. Кропивницький. 2020. С. 84-88.
188. Современное право Китайской Народной Республики: (обзор законодательства 1978-2010 гг.) Часть 1 (1978-2001 гг.) / Учреждение Российской акад. наук Ин-т Дальнего Востока, Центр науч. информ. и документации; [сост. и ред. Гудошникова Л.М., Трощинского П.В.]. - Москва: ИДВ РАН, 2012. 200 с.
189. Соловей Н.С. Поняття та сутність права комунальної власності в Україні / Н.С. Соловей // *Наше право*. 2015. № 4. С. 36-38.
190. Соловей Н.С. Об'єкти права комунальної власності/ Н.С. Соловей // *Право. ua*. 2015. № 2. С. 44-46.
191. Социологический словарь / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев; уч. секр. О.Е. Чернощек. М.: Норма; Инфра-М, 2010. 608 с.
192. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: монографія / В.С. Стефанюк. Харків: Консум, 2003. 464 с.

193. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / К.О. Тимошенко; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2012. 224 с.

194. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 20 с.

195. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство / В.А. Устименко // НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. 352 с.

196. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 03.02.2016 р. у справі № К/800/40867/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55796868>

197. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11.08.2016 р. у справі № К/800/4045/16// Єдиний державний реєстр судових рішень / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59670093>

198. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 30.03 2017 р. у справі № К/800/22768/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65819081>

199. Ухвала Ленінського районного суду м. Кіровограда від 19.02.2021 р. в адміністративній справі № 405/1152/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95730329>

200. Ухвала Золочівського міськрайонного суду Харківської області від 15.01.2018 р. у справі № 622/705/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71582847>

201. Фролов Ю., Аношкіна В. Право публічної (суспільної) власності: до теорії питання // *Підприємство, господарство і право*. 2008. №4. С. 25-28.

202. Харитонова О.І. Адміністративне право як прояв публічного права / О.І. Харитонова // *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Том 1. Одеса: Юридична література, 2002. С. 228-236.

203. Харченко Ю.Г. Поняття та особливості адміністративно-правового

статусу посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Г.Харченко // *Право та державне управління*. 2012. № 3. С. 113-116.

204. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.Є Хлібороб; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2012. 22 с.

205. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 232 с.

206. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436

207. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М.І. Цуркан. Х.: Право, 2010. 216 с.

208. Шатрава С.О. Адміністративні процедури виконання судового рішення в адміністративному судочинстві: питання сьогодення / С. О. Шатрава // *Право і Безпека*. 2014. № 2. С. 75-80.

209. Шишкін В.І., Куйбіда Р.О. Оскарження й перегляд судових рішень в Україні. К.: Факт, 2003. 127 с.

210. Щавінський В.Р. Держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та відповідність природі адміністративної юстиції / В.Р. Щавінський // *Публічне право*. 2015. № 4. С. 104-107.

211. Щавінський В.Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2013. № 1(9). С. 73-77.

212. Administrative Procedure Act. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5>

213. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / S. Detterbeck. 4. Auflage. Verlag C.H. Beck, München, 2006
214. Franz-Joseph Peine Allgemeines Verwaltungsrecht / von Fran-Joseph Peine. 5, neubearb. Aufl. Heidelberg: Müller 2000
215. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C.H. Beck, München, 2004. 240 s.
216. Keeling D. Management in Government / D. Keeling, London: Allen&Unwin. 1972. 210 p.
217. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University Press, 2004. 240 p.
218. Skliarenko I. Public legal disputes in communal property management: essence and administrative-procedural features. *European Reforms Bulletin*. 4/2020. Luxembourg. 2020. pp. 108-114.
219. Skliarenko I. Procedural features of commence administrative proceedings in the field of communal property management in Ukraine. *Public Administration and Law Review*. Issue 1 (5). Tallinn. 2021. pp. 116-126

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ,

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Скляренко І.В. Підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки. Серія: Право*. Випуск 5. 2018. С. 131-135.
2. Скляренко І. Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2. Тернопіль. С. 77-82.
3. Скляренко І.В., Соболев Є.Ю. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю, пов'язані із захистом прав осіб з інвалідністю. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Випуск 6. Спецвипуск. С. 33-37.
4. Скляренко І.В. Поняття та ознаки органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 7. С. 117-122.
5. Скляренко І.В., Соболев Є.Ю. Особливості управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2020. С. 265-269.
6. Skliarenko I. Public legal disputes in communal property management: essence and administrative-procedural features. *European Reforms Bulletin*. 4/2020. Luxembourg. 2020. pp. 108-114.

7. Skliarenko I. Procedural features of commence administrative proceedings in the field of communal property management in Ukraine. *Public Administration and Law Review*. Issue 1 (5). Tallinn. 2021. pp. 116-126.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Скляренко І.В. Особливості процесуального правонаступництва органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми національного законодавства: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю, м. Кропивницький, 8 листопада 2018 року*. Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 115-118.

2. Скляренко І. Особливості комунальної власності як форми власності в Україні. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, 17 травня 2019 р.)*. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2019. С. 25-26.

3. Скляренко І.В. Публічно-правовий спір в широкому та вузькому значеннях за Кодексом адміністративного судочинства. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 05-06 грудня 2020 року)*. Кременчук: Видавець ПП Щербатих О.В., 2020. С. 66-67.

4. Скляренко І.В. Розмежування предметної юрисдикції судів щодо земельних спорів у сфері управління комунальною власністю. *Науковий потенціал та перспективи розвитку юридичної науки : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць*. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 70-74.

5. Скляренко І.В. Адміністративне судочинство як спосіб захисту публічного (муніципального) інтересу в публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю. Правові засади діяльності правоохоронних органів: збірник матеріалів збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VII Міжнародної науково-практичної конференції

(10-11 грудня 2020 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 36. Харків: Друкарня Мадрид. 2020. С. 88-89.

6. Складенко І. Публічно-правові спори у сфері управління комунальною власністю: питання відповідальності суб'єктів публічної адміністрації. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (21 травня 2021 року) у 2 т. К., 2021. Т. 2. С. 328-330.*



**ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА**

МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

вул. Шевченка, 1, м. Кропивницький, 25006, тел. (0522) 32-08-89, факс (0522) 24-85-44
E-mail: mails@cuspu.kr.ua, код ЄДРПОУ 02125415

07 квітня 2021 № 27/2-Н
На _____ від _____ р.

АКТ

впровадження у навчальний процес Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка результатів дисертації здобувача наукового ступеню доктора філософії зі спеціальності 081 Право **Скляренка Ігоря Васильовича** за темою «*Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю*»

Результати наукового дослідження здобувача наукового ступеню доктора філософії зі спеціальності 081 Право Скляренка І.В. за темою «Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю» мають відповідно до Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 року № 167 наукову новизну, теоретичне та практичне значення для удосконалення адміністративно-процесуального законодавства в частині регламентації порядку розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю адміністративними судами.

Матеріали дисертації Скляренка І.В. використовуються кафедрами державно-правових дисциплін та адміністративного права, галузевого права та правоохоронної діяльності ЦДПУ ім. В. Винниченка при підготовці та проведенні аудиторних занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративна реформа в Україні» для забезпечення якісної підготовки фахівців за спеціальностями 081 Право та 262 Правоохоронна діяльність.

Результати впровадження дисертаційного дослідження Скляренка І.В. обговорені та затверджені на засіданні кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права (протокол № 7 від 4 березня 2021 року).

Проректор з наукової роботи



Сергій МИХИДА



КІРОВОГРАДСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД
25006, м. Кіровоград, вул. Велика Перспективна, 40, тел./факс 8(0522) 24-06-22, тел. 22-99-09
E-mail: inbox@adm.kr.court.gov.ua

№ _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Керівник апарату
Кіровоградського окружного
адміністративного суду
Г.П. Михалкович
«06» 04 2021 року

АКТ

«06» 04 2021 року

м. Кропивницький

впровадження матеріалів дисертаційного дослідження **Скляренка Ігоря Васильовича** з теми «Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю» в практичну діяльність Кіровоградського окружного адміністративного суду

Комісія у складі: помічників суддів складала цей акт про те, що сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації у дисертаційному дослідженні Скляренка Ігоря Васильовича на тему «Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю» є актуальними, відповідають вимогам наукової новизни, мають практичне значення та впроваджуються в практичну діяльність Кіровоградського окружного адміністративного суду

Помічник судді

Помічник судді

М.А. Скакун
М.А. Скакун

І.І. Головач
І.І. Головач



**ОЛЕКСАНДРІВСЬКА СЕЛИЩНА РАДА
КРОПИВНИЦЬКОГО РАЙОНУ КІРОВОГРАДСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вулиця Незалежності України, 42а смт Олександрівка Кропивницького району
Кіровоградської області, 27300, телефони: (05242) 3-22-39, 3-22-40, факс 3-24-13
E-mail: AlexRada42@ukr.net, сайт: <http://oleks-selrada.pp.ua>, код в ЄДРПОУ 04364035

05.04.2021 № 691/01-16
на № _____ від _____ 2021 року

ЗАТВЕРДЖУЮ

Олександрівський селищний голова
Олександр БЕЗПЕЧНИЙ

05 квітня 2021 року

АКТ

**впровадження матеріалів дисертаційного дослідження СКЛЯРЕНКА Ігоря
Васильовича з теми «Особливості розгляду публічно-правових спорів у
сфері управління комунальною власністю»
в практичну діяльність Олександрівської селищної ради
Кропивницького району Кіровоградської області**

05 квітня 2021 року

смт Олександрівка

Комісія у складі: начальника відділу юридичного забезпечення Олександрівської селищної ради ШЕВЧЕНКА Сергія Петровича та начальника відділу економічного розвитку, інвестицій та комунальної власності ТАРАНЕНКА Олександра Олександровича склала цей акт про те, що сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації у дисертаційному дослідженні СКЛЯРЕНКА Ігоря Васильовича на тему «Особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю» є актуальними, відповідають вимогам наукової новизни, мають практичне значення та впроваджуються в практичну діяльність Олександрівської селищної ради Кропивницького району Кіровоградської області.

Начальник відділу юридичного
забезпечення селищної ради

Сергій ШЕВЧЕНКО

Начальник відділу економічного
розвитку, інвестицій та комунальної
власності селищної ради

Олександр ТАРАНЕНКО